



MIRADAS CRUZADAS SOBRE TÉRMINOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA IBEROAMÉRICA

María Elina Gudiño . Lorena Vivanco Cruz . Carlos López Escolano

**MIRADAS CRUZADAS SOBRE TÉRMINOS
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA
IBEROAMÉRICA**

Miradas cruzadas sobre términos de ordenamiento territorial para Iberoamérica
Una publicación de la Universidad del Azuay y de la Red Iberoamericana de Observación
Territorial –RIDOT–

© Edición: Universidad del Azuay. Casa Editora, 2025

ISBN: 978-9942-577-22-1

e-ISBN: 978-9942-577-23-8

Compiladores:

María Elina Gudiño (Coordinadora)

Lorena Vivanco Cruz

Carlos López Escolano

Revisor de estilo: Sebastián Carrasco

Diseño y diagramación: Andersson X. Sanmartín

Impresión: PrintLab / Universidad del Azuay

*Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio,
sin la autorización expresa del titular de los derechos.*

Consejo editorial / Universidad del Azuay

Francisco Salgado Arteaga
Rector

Genoveva Malo Toral
Vicerrectora Académica

Raffaella Ansaloni
Vicerrectora de Investigaciones

Toa Tripaldi
Directora de la Casa Editora

Red Iberoamericana de Observación Territorial –RIDOT–

María Verónica d'Inca (Argentina)
Raúl Borges Guimarães (Brasil)
Jaime Rebolledo Villagra (Chile)
Franz Gutiérrez-Rey (Colombia)
Roberto González Sousa (Cuba)
Lorena Vivanco Cruz (Ecuador)
Angel Pueyo Campos (España)
Marcela Virginia Santana Juárez (México)
Teresa Sá Marques (Portugal)
Leonardo Altmann (Uruguay)
María Andreína Salas Bourgoín (Venezuela)

Eduardo Vedor de Paula
Coordinador del Nodo Latinoamericano

Margarida Quierós
Coordinadora del Nodo Ibérico

MIRADAS CRUZADAS SOBRE TÉRMINOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA IBEROAMÉRICA



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

Casa
Editora



RIDOT
RED IBEROAMERICANA
DE OBSERVACION TERRITORIAL

Contenido

Prefacio	9
1. La Red Iberoamericana de Observación del Territorio, los autores	13
2. Criterios y proceso para la selección de términos de Ordenamiento Territorial en Iberoamérica	27
3. Definición de términos por países	35
3.1. Argentina	37
3.1.1. Introducción	37
3.1.2. Definición de términos	38
3.1.3. Reflexiones finales	55
3.2. Brasil	57
3.2.1. Introdução	58
3.2.2. Definición de términos	60
3.2.3. Reflexiones finales	95
3.3. Chile	97
3.3.1. Introducción	97
3.3.2. Definición de términos	99
3.3.3. Reflexiones finales	122
3.4. Colombia	125
3.4.1. Introducción	125
3.4.2. Definición de términos	127
3.4.3. Reflexiones finales	146
3.5. Cuba	147
3.5.1. Introducción	147
3.5.2. Definición de términos	149
3.5.3. Reflexiones finales	183

3.6. Ecuador	185
3.6.1. Introducción	185
3.6.2. Definición de términos	188
3.6.3. Reflexiones finales	231
3.7. México	233
3.7.1. Introducción	233
3.7.2. Definición de términos	234
3.7.3. Reflexiones finales	275
3.8. Portugal	277
3.8.1. Introducción	277
3.8.2. Definición de términos	280
3.8.3. Reflexiones finales	305
3.9. Venezuela	309
3.9.1. Introducción	309
3.9.2. Definición de términos	311
3.9.3. Reflexiones finales	329
4. Convergencias y divergencias para la construcción de un lenguaje común	331
4.1. Introducción	333
4.2. Un mismo término con diferentes denominaciones	335
4.3. Términos incluidos en las normativas	340
4.4. Aportes del sector académico	353
4.5. Conclusiones finales	368
5. Bibliografía	401

Prefacio

Miradas cruzadas sobre términos de ordenamiento territorial para Iberoamérica nace a partir de la vocación de utilidad a la sociedad y del interés compartido de la red de investigadores e investigadoras que conforman la *Red Iberoamericana de Observación del Territorio* (RIDOT). Uno de los objetivos fundamentales de la RIDOT es el estudio, análisis y reflexión crítica sobre las distintas realidades y aproximaciones, teóricas y aplicadas, que intervienen en la práctica y desarrollo del ordenamiento territorial u ordenación del territorio, a todas las escalas y en distintos espacios.

En este contexto, el propósito de este libro es ofrecer un mejor conocimiento de las distintas acepciones y enfoques que el ordenamiento territorial y sus términos relacionados tienen en Iberoamérica. Iberoamérica en castellano, o *Ibero-América* en portugués, es el marco de trabajo geográfico de la RIDOT, amplísimo en extensión, pero también en paisajes, sociedades y culturas repartidas a ambos lados del Atlántico. Esta diversidad de países y participantes hacen todavía más ricos, diversos y plurales los resultados de este trabajo.

El proyecto editorial, iniciado hace más de dos años por el anhelo de los miembros de la RIDOT, se materializa ahora en esta publicación. Una de sus principales fortalezas reside en que, como proyecto compartido y basado en la colaboración y el interés común, aporta una perspectiva o mirada cruzada entre estados y personas que comprenden y trabajan de distintas maneras la práctica del ordenamiento territorial. Desde las visiones e interpretaciones jurídicas hasta las académicas, pasando por las esferas técnicas, la

miríada de acepciones y enfoques de los términos aquí presentados e interpretados; es excepcional. En total, la publicación reúne aportaciones de nueve estados iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Portugal y Venezuela. El trabajo de 26 autores y autoras ha dado forma definitiva a este libro.

Naturalmente, esta no es la primera publicación que aporta contenidos y reflexiones en torno a este tema, aunque los enfoques que aquí se presentan son sensiblemente distintos. Esta publicación no trata de buscar una definición única de los términos que incorpora, si no ofrecer, de forma comparada y crítica, las distintas acepciones de los mismos. En este sentido, cabe destacar algunos trabajos de referencia publicados en español y portugués que han sentado las bases de esta materia. En primer término, se encuentra el *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, publicado en el año 2000 por Ariel Referencia, editado por el Grupo ADUAR y redactado por Florencio Zoido Naranjo, Sofía de la Vega Benayas, Guillermo Morales Matos, Rafael Mas Hernández y Rubén Camilo Lois González. Esta publicación fue actualizada y publicada de nuevo en 2013 por Ediciones Cátedra, con el título de *Diccionario de Urbanismo, Geografía Urbana y Ordenación del Territorio*, y escrito por Florencio Zoido Naranjo, Sofía de la Vega Benayas, Ángeles Piñeiro Antelo, Guillermo Morales Matos, Rafael Mas Hernández y Rubén Camilo Lois González. Otra referencia esencial es el *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, obra dirigida por Lorenzo López Trigal y coordinada por José Alberto Rio Fernandes, Eliseu Savério Sposito y Delfina Trinca Figuera, y publicada por la Universidad de León, en 2015. A estas obras han seguido otras que, sin ser diccionarios o glosarios de términos sobre ordenamiento territorial, han consolidado el conocimiento en esta materia. Entre estos, Joaquín Farinós Dasí y Jorge Olcina Cantos editan y coordinan el manual *Ordenación del territorio y medio ambiente*, publicado por Tirant humanidades en 2022. Asimismo, cabe destacar otras referencias en la materia elaboradas por autores como Valdir Dallabrida o Ángel Massiris, entre otros.

De este modo, disponer de un texto de calidad y con gran alcance, fruto de un proceso colaborativo entre todos los autores y autoras que han permitido disponer de este producto, garantiza profundizar en el conocimiento de esta disciplina tan compleja. Dado que ningún territorio (estado, región, ciudad o comunidad) tiene el conocimiento absoluto de qué entendemos por ordenamiento territorial u ordenación del territorio, a partir de estas líneas se articula esta publicación que pretende avanzar en la realización de materiales académicos y técnicos que conformen una reflexión conjunta y crítica sobre el tema.

Compiladores y autores somos conscientes de las limitaciones de esta obra, tanto de la metodología aplicada como del conjunto de términos aquí incluidos. Por ello, es necesario continuar trabajando para ampliar términos y enfoques, así como el alcance geográfico, al considerar otros posibles estados y territorios que aporten sus conocimientos y visiones.

La publicación está dirigida a un público especializado en la práctica y en la investigación en cuestiones de ordenamiento territorial, aunque la audiencia objetiva tiene un mayor alcance y trascendencia a estudiantes e interesados en los ámbitos de la geografía, la arquitectura, el urbanismo, la gobernanza territorial o el desarrollo regional, entre otros.

El libro también ofrece la oportunidad de comprender la utilidad del ordenamiento territorial en un mundo que afronta ingentes y trascendentales desafíos como el cambio climático, los desequilibrios económicos, las desigualdades espaciales o la falta de confianza en las instituciones y administraciones públicas que deben ejecutar las políticas territoriales.

En conclusión, *Miradas cruzadas sobre términos de ordenamiento territorial para Iberoamérica* supone una aportación a la bibliografía existente por su enfoque internacional y multisectorial. El resultado de este trabajo refuerza también aspectos clave como la gobernanza territorial en los territorios iberoamericanos, a todas las escalas y en distintos ámbitos y sectores. Las conclusiones de este libro plantean, asimismo, un punto de vista más realista en el ámbito del diseño y la aplicación de políticas territoriales.

Por último, deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento a los autores y autoras que han contribuido a hacer posible esta publicación. Su tiempo y el cariño que han dedicado a este trabajo son excepcionales, lo cual ha permitido también reforzar y consolidar las relaciones de trabajo en el seno de la RIDOT y un mejor entendimiento mutuo. El trabajo de más de dos años ha permitido tender nuevos puentes con un claro espíritu de colaboración y de aprendizaje compartido. Además, mostramos nuestra gratitud a la Casa Editora de la Universidad del Azuay, por posibilitar la publicación y divulgación de este proyecto, así como por el inestimable apoyo brindado por su equipo durante el desarrollo del proceso editorial. Igualmente, por la confianza de la RIDOT y de sus coordinadores.

A continuación, invitamos a la lectura de los distintos capítulos que componen esta publicación. Esperamos, sobremanera, que sea del interés de todos los lectores y lectoras.

Autores
Compiladores:
MARÍA ELINA GUDIÑO
LORENA VIVANCO CRUZ
CARLOS LÓPEZ ESCOLANO

SECCIÓN 1
LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN
DEL TERRITORIO, LOS AUTORES

La Red Iberoamericana de Observación del Territorio, los autores

Notas biográficas de los compiladores

María Elina Gudiño de Muñoz

Doctora en Geografía. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Cuyo. Investigadora del CONICET, Argentina. Fundadora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible en la Universidad Nacional de Cuyo y coordinadora del anteproyecto de Ley N°8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado por Ley N°8999 en el año 2017 de Mendoza, Argentina. Miembro de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT), en la que actúa como coordinadora del nodo latinoamericano en el período 2014-2022. Forma parte del comité científico de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), de la Red Iberoamericana de Editores de Revistas sobre temas de Globalización y Territorio (REDALYC), además de tener una activa participación en la Red de Posgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales (RIPPET). Ha dirigido más de 20 tesis de maestría y doctorado. Cuenta con más de 40 publicaciones en revistas científicas y más de 60 en congresos internacionales, además de ser autora, participar y editar libros y capítulos de libros en temas de Ordenamiento Territorial, Gestión territorial, Desarrollo Territorial, Políticas Públicas y Política Territorial, Territorio y Ambiente.

Lorena Vivanco Cruz

Arquitecta Urbanista graduada en 2004. Obtiene su Máster en Ordenación Territorial en 2013 y su doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en 2022, con la tesis titulada *Las políticas territoriales y políticas sectoriales con incidencia territorial en Ecuador*. Sus líneas de investigación se centran en la coordinación de la política de ordenación del territorio, ciudad para las infancias, movilidad activa y gestión de la geoinformación para la planificación territorial. Actualmente, es docente-investigadora en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, donde coordina la Maestría en Planificación Urbana; y, de la carrera de Arquitectura de la Universidad Politécnica Salesiana, en Ecuador.

Carlos López Escolano

Geógrafo y Doctor en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universidad de Zaragoza, España. Máster en Tecnologías de la Información Geográfica para la Ordenación del Territorio y Máster en Ordenación Territorial y Medio Ambiental. Ha realizado estancias de investigación en Francia (*Université Jean-Jaurès, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Université des Antilles – INSPE de Martinique*) y Rumanía (*Universitatea de Vest din Timisoara*). Sus líneas de investigación se centran en la Ordenación del Territorio y la Geografía de los Servicios y Transportes a distintas escalas, con una especialización en estudios de accesibilidad, movilidad urbana, planes de infraestructuras, planificación urbana y análisis de actividades económicas y servicios. Actualmente, es Profesor Contratado Doctor en Geografía Humana en la Universidad de Zaragoza, donde coordina el Máster Universitario en Ordenación Territorial y Medio Ambiental.

Notas biográficas de los autores (organizados por países)

Argentina

Nélida Berón

Profesora de Grado Universitario en Geografía y doctoranda en Geografía. Docente de la Universidad Nacional de Cuyo en las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Económicas. Docente de nivel medio en la Escuela de Comercio Martín Zapata. Subdirectora del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras. Investigadora y directora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT). Sus líneas de investigación incluyen estudios sobre ordenamiento territorial, planificación y gestión urbana, políticas públicas territoriales, desarrollo sostenible e impactos ambientales.

Lucía Cuello Rüttler

Geógrafa con experiencia en Ordenamiento Territorial, investigaciones multidisciplinarias aplicadas a temas territoriales, análisis de datos y manejo de geotecnologías. Docente e investigadora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Editora de la Revista Proyección.

María Verónica d'Inca

Arquitecta (Universidad de Mendoza, 1999) y doctora en Geografía (UNCuyo, 2010). Investigadora en el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, desde 1998. Coordinadora Académica del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, desde 2023. Profesora titular asociada

de la materia Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad de Mendoza, desde 2011. Profesora titular de Teoría de la Arquitectura y el Urbanismo II de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad de Mendoza, desde 2009.

Profesora titular de la materia Análisis Antropológico del Hábitat, en la Carrera de Arquitectura, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Cuyo, desde 2014. Vocal del Comité Ejecutivo de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial por la Universidad Nacional de Cuyo, Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza, desde 2016. Ha participado en numerosos proyectos de investigación, ha realizado publicaciones de libros, capítulos de libros y en revistas científicas. También ha realizado trabajos de consultoría en temas de planificación, ambiente e impacto social de proyectos. Dirige y co-dirige tesis de doctorado, ha sido jurado de concursos docentes y de tesis de maestría. Ha dictado cursos de posgrado y capacitaciones. Fue becada en la Universidad Internacional de Andalucía y, posteriormente, Becaria de Doctorado de CONICET y de la UNCuyo.

Silvina Noemí Liceda

Arquitecta y doctora en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Magister en Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica. Diplomada en Cambio Climático y en Evaluación Ambiental Estratégica. Miembro del Centro de Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, CIFOT (FFyL, UNCuyo). Directora Ejecutiva de la Especialización en Gestión Ambiental Estratégica y de la Maestría en Gestión Ambiental y Territorial, Universidad de Congreso. UNCuyo: Profesora Titular de Metodología del OT del DOTyDS; de Vivienda de Interés Social, Carrera de Arquitectura, FING; de la Tecnicatura Universitaria en Administración de Edificios de Propiedad Horizontal y Conjuntos Inmobiliarios, Facultad de Derecho. Capacitadora invitada en diversos posgrados y proyectos de extensión. Participó en proyectos de investigación, publicaciones científicas en libros y revistas con referato. Personal del Estado provincial desde 1998 a la fecha

(Instituto Provincial de la Vivienda, Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y Subsecretaría de Ambiente).

Mariela López Rodríguez

Arquitecta con experiencia en Ordenamiento Territorial, Planificación Urbana, Evaluación Territorial de Proyectos. Docente universitaria adjunta en las cátedras de Cultura Arquitectónica y Urbana (UM), Teoría de la Arquitectura y el Urbanismo (UM) y JTP en Seminario de Planificación y Gestión Urbana (UNCuyo). Investigadora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina. Directora de la Revista Proyección - Estudios geográficos y ordenamiento territorial.

Sandra Esther Sánchez

Doctora en Geografía y magíster en Ordenamiento Territorial. Profesora Titular Exclusiva de la Universidad Nacional de San Juan. Desarrolla actividades de docencia en las Carreras de Profesorado y Licenciatura en Geografía, y las actividades de investigación en el Instituto de Geografía Aplicada, donde dirige el Programa de Ordenamiento Territorial. Cumple la función de Directora del Instituto de Geografía Aplicada de la facultad de Filosofía. H. y Artes de la Universidad Nacional de San Juan.

Brasil

Olga Lúcia Castreghini de Freitas

Professora Visitante do PPGEO/UFGA; professora titular aposentada do PPGEO/UFPR. Graduada em Geografia pela UNESP/Presidente Prudente (1984), Mestre pela UNESP/Rio Claro (1989), Doutora pela USP (2001) e pós-doutora pela Université Paris 1- Panthéon- Sorbonne (2007-2008). Bolsista Produtividade em

Pesquisa do CNPQ. Coordena o projeto de pesquisa “COP30 em Belém (PA): das oportunidades de transformações urbanas aos desafios para a sustentabilidade, participação e controle social”, financiado pelo CNPQ.

Fernanda de Souza Sezerino

Gestora Ambiental, especialista em Gestão Pública e Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável pela Universidade Federal do Paraná, Brasil. Atualmente é doutoranda em Geografia na UFPR e atua como Gestora Técnica no Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (LAGEAMB-UFPR). Desenvolve pesquisas na área de Gestão e Inclusão Social em Áreas Protegidas, Políticas Públicas Socioambientais, Planejamento Ambiental, Ordenamento Territorial, Gestão Integrada de Riscos, Conflitos Ambientais, Ecologia Política e Justiça Ambiental.

Liria Yuri Nagamine

Doutoranda em Geografia (PPGGEO/UFPR), pesquisando sobre a presença de indígenas no contexto urbano do espaço transfronteiriço de Guaíra (BR) e Salto del Guairá (PY). Mestre em Geografia (UFPR/2017). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFPR/1988). Pesquisadora bolsista/colaboradora do Dirur/IPEA (2019-2022) e do Observatório das Metrópoles/Núcleo Curitiba (2013-2018). Atuou na COMEC (1999-2008) e na Vertrag Planejamento (2008-2012) em planos e projetos técnicos na área de planejamento territorial municipal e regional.

Chile

Christian Loyola Gómez

Profesor de Estado en Historia y Geografía, por la Universidad del Bío-Bío. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor del Depar-

tamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bío-Bío. Miembro del Centro de Estudios Ñuble. Su área de especialización docente e investigación se centra en Geografía y Planificación Territorial.

Jaime Rebolledo Villagra

Profesor de Estado de Historia y Geografía, por la Universidad Técnica del Estado. Magíster en Ciencia Aplicada por la Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Académico Investigador Asociado en la Universidad del Bío-Bío, Departamento de Ciencias Sociales. Profesor Asistente en la Universidad de Concepción, Departamento de Geografía. Su área de especialización docente e investigación es en dinámica de los espacios rurales, Ordenamiento Territorial y gestión del desarrollo.

Juan Rivas Maldonado

Profesor de Historia y Geografía, por la Universidad del Bío-Bío. Máster en Dirección Estratégica por la Universidad de León, España. Doctor en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Bío-Bío, Chillán-Chile Su área de especialización docente e investigación es en el desarrollo territorial en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Colombia

Óscar Buitrago-Bermúdez

Profesor Titular del Departamento de Geografía de Universidad del Valle, Cali-Colombia. Doctor en Geografía por la UNESP - Presidente Prudente - Brasil. Líder del Grupo de Investigación Territorios, categoría A1 de MinCiencias. Líneas de interés: producción social del espacio, gestión y planificación ambiental, procesos de metropolización, estudios del territorio.

Israel Cabeza-Morales

Doctor en Geografía. Docente en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, integrante del grupo de investigación Vida Territorial Sostenible VTS. Interesado por temas afines a la geografía política, el ordenamiento y el desarrollo territorial, los desequilibrios/disparidades espacio territoriales. Igualmente, dada su experiencia en el sector educativo, es conocedor de las aplicaciones de la geografía en los contextos escolares, especialmente en temas de habilidades ciudadanas.

Franz Gutiérrez-Rey

Doctor en Geografía, Magíster en Geografía con énfasis en Ordenamiento Territorial, Especialista en Sensores Remotos Aplicados a la Investigación y en Informática. Docente Titular en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), líder del grupo de investigación Vida Territorial Sostenible (VTS). Experto en temas de ordenamiento territorial, con amplia experiencia en procesos de ordenamiento a nivel municipal y departamental, comprometido con la vida como eje de la armonía y equilibrio dimensional territorial.

Cuba

Pedro Álvarez Cruz

Doctor en Ciencias Pedagógicas (2014) y Máster en Didáctica de las Ciencias Naturales (2008) por la Universidad Enrique José Varona, donde también obtuvo su Licenciatura en Educación (2004) con Título de Oro. Su trayectoria docente abarca la Universidad Enrique José Varona (2006-2018). Es Profesor Titular en la Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, donde imparte Teoría y Metodología de la Geografía. Su investigación se centra en el enfoque cooperativo-transformativo en la enseñanza de la

Geografía, plasmado en libros y artículos científicos. Ha recibido el Premio del Rector (2008), la Distinción “Por la Educación Cubana” (2016) y la Medalla “José Tey” (2023).

Roberto González Sousa

Licenciado en Geografía por la Universidad de La Habana y Doctor en Ciencias Geográficas de la Universidad Estatal de Moscú M. Lomonosov. Profesor Titular de Geografía en la Universidad de La Habana.

Ecuador

Juanita Berzosa

Ingeniera en Sistemas, tiene un Master en Administración de Empresas. Doctoranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Sus líneas de investigación se centran en la ordenación del territorio, derechos humanos, cuidados y gestión pública. Actualmente, es profesora y directora general de Vinculación con la Comunidad en la Universidad del Azuay.

Lorena Vivanco Cruz

Arquitecta Urbanista graduada en 2004. Obtiene su Máster en Ordenación Territorial en 2023 y su doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en 2022, con la tesis titulada *Las políticas territoriales y políticas sectoriales con incidencia territorial en Ecuador*. Sus líneas de investigación se centran en la coordinación de la política de ordenación del territorio, ciudad para las infancias, movilidad activa y gestión de la geoinformación para la planificación territorial. Actualmente, es docente-investigadora en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, donde coordina la Maestría en Planificación Urbana; y de la carrera de Arquitectura, de la Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador.

México

María Esther Ayala Arcipreste

Bióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera egresada de la Maestría en Ciencias con Especialidad en Ecología Humana, título otorgado por el Instituto Politécnico Nacional, y Doctora en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación son el ordenamiento ecológico territorial, principalmente el comunitario, y el estudio del turismo alternativo como elemento de transformación socioambiental.

Marcela Virginia Santana Juárez

Doctora en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Maestra en Planeación urbana y regional por la Universidad Autónoma del Estado de México UAEM. Licenciada en Geografía, UAEM. Sus líneas de investigación se centran en estudios de capital humano, agua y salud.

Portugal

Eduarda Marques da Costa

Eduarda Marques da Costa, professora catedrática do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade Lisboa, com doutoramento em 2001 em Geografia-Planeamento Regional e Local, desenvolve a sua atividade nas áreas do planeamento regional e local, urbanismo e avaliação de políticas. Coordena o núcleo de investigação MOPT-Modelação, Ordenamento e Planeamento Territorial e co-coordena o mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território (UL). Integra o Board da International Urban Planning and the Environment Association e coordenou/participou em cerca de uma centena de projetos de investigação ou de serviço.

Margarida Queirós

Geógrafa. Doutorada desde 2002 em Geografia Humana pela Universidade de Lisboa. Professora Associada com Agregação do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade Lisboa, e investigadora no Centro de Estudos Geográficos (CEG), da Universidade de Lisboa. Foi investigadora visitante na Universidade do Quebec, em Montreal (bolsa do Conselho Internacional para os Estudos Canadianos) e na Universidade Autónoma de Barcelona (bolsa da Fundação Calouste Gulbenkian). Foi Professora Convidada na Universidade Estadual Paulista (UNESP, campus de Presidente Prudente, e de Rio Claro), e na Universidade de Valência.

Entre 2016 e 2021 foi editora-chefe da revista *Finisterra*. Fez parte da equipa de coordenação do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), na sua primeira versão, e do Plano Regional de Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo (PROT OVT). A sua investigação e docência centram-se nos temas da igualdade de género, ambiente e ordenamento do território. Coordenou e colaborou em projetos de investigação (nacionais e internacionais) e em estudos para entidades da administração pública para apoio a políticas públicas nas referidas áreas. É atualmente coordenadora do nó ibérico da Rede Ibero-americana de Observação Territorial (RIDOT) e perita reconhecida pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género como referência nacional em estudos de género.

Venezuela

María Andreína Salas-Bourgoin

Geógrafa, MSc en Ordenación del Territorio y Ambiente, y Doctora en Ciencias Humanas con énfasis en estudios políticos. Profesora Titular del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, de

la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela), en el área de Planificación Regional y Desarrollo. Coordinadora, en Venezuela, de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT). Sus líneas de investigación tienen que ver con desarrollo, territorio y poder, y políticas públicas en materia ambiental y territorial.

Tiene publicaciones (artículos, capítulos de libros y libros) en temas de desarrollo humano, calidad de vida, control territorial, gestión territorial (gobernanza territorial, ordenación del territorio, prospectiva territorial) y adaptación al cambio climático.

Yulier Cadena Montero

Geógrafa, profesora e investigadora del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la Universidad de Los Andes (Venezuela) y doctoranda en Geografía en la Universidad Nacional de Colombia. Su trayectoria integra docencia, investigación y consultoría en temas de ordenación del territorio, desarrollo territorial, sistemas productivos y migración. Es miembro de los grupos de investigación GECODET (IGCRN) y GEURBE (UNAL), y participa en redes internacionales como RIDOT. Tiene una maestría en Ordenación del Territorio y el Ambiente (ULA) y su trabajo doctoral coloca el énfasis en estudios territoriales y migratorios. Profesora Asociada del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales (ULA). Su trayectoria se enfoca en procesos urbano-regionales, desarrollo territorial y migración en contextos venezolano y colombiano. Es miembro del Grupo de Investigación GEURBE (categoría A, MinCiencias). Ha participado en estudios sobre dinámicas territoriales, migración y transformación del paisaje. Su trabajo busca aportar a la planificación territorial y al diseño de políticas públicas.

SECCIÓN 2
CRITERIOS Y PROCESO PARA LA SELECCIÓN DE
TÉRMINOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN IBEROAMÉRICA

Criterios y proceso para la selección de términos de Ordenamiento Territorial en Iberoamérica

El análisis y discusión sobre términos referidos al Ordenamiento Territorial en Iberoamérica responde a la necesidad de construir un lenguaje técnico común que facilite la cooperación, la investigación comparada y la formulación de políticas públicas en una región caracterizada por una gran diversidad institucional, jurídica y cultural.

En el campo del ordenamiento territorial, los términos son frecuentemente polisémicos y varían significativamente entre países, lo cual puede generar ambigüedades conceptuales, obstáculos para la cooperación internacional y errores en la interpretación normativa o técnica (Gorelik, 2011; Sánchez et al., 2020). En razón de ello, esta propuesta constituye una herramienta pedagógica, técnica y útil para el diseño de políticas para mejorar la calidad del debate público y técnico, facilitar la formación profesional y servir de base para marcos normativos y estratégicos más integradores.

El estudio de los términos especializados en ordenamiento territorial en el contexto iberoamericano exige la aplicación de un enfoque metodológico riguroso y participativo, que integre la diversidad terminológica existente, así como las particularidades culturales, jurídicas e institucionales propias de los países que conforman esta región. El objetivo central es construir un instrumento que facilite la comprensión mutua y el intercambio tecno-político entre actores de distintos países, a la vez que se reconocen tanto las coincidencias como las diferencias semánticas existentes

en los procesos de planificación territorial conjunta o comparada (González, 2012; Romero, 2016).

El proceso metodológico adoptado se estructuró en cinco etapas: (1) revisión documental y bibliográfica; (2) selección de términos básicos sobre criterios consensuados; (3) validación y discusión a través de talleres con expertos; (4) sistematización de la información; y, (5) resultados alcanzados.

1. Revisión documental y bibliográfica

Se inició con una revisión exhaustiva de literatura –diccionarios, glosarios, manuales académicos, documentos de organismos multilaterales, artículos científicos y leyes nacionales¹– relacionados con el ordenamiento territorial en los países de Iberoamérica.

Según De Miguel (2005), la revisión bibliográfica no solo permite mapear el estado del arte, sino también establecer patrones de uso lingüístico y conceptual en disciplinas como la planificación territorial; entonces, el propósito fue identificar los términos de uso recurrente y su contexto de aplicación, así como captar las principales tendencias terminológicas en la región.

2. Selección de términos básicos sobre criterios consensuados

El proceso de selección centra su atención en cuestionarse cómo hacer un glosario, qué tipo de palabras se deben incluir. ¿Se incluyen solo las que se consideran básicas o también las específicas?, ¿las referidas a la planificación o también a la gestión y el diseño de políticas públicas?, ¿las relacionadas con la metodología científica o solo las de esta especialidad? A partir de estas interrogantes, se

¹Fuentes referenciales consultadas: Tesauro de la UNESCO, Diccionario de geografía aplicada y profesional, Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio, Diccionario de Urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio, Diccionario y glosario de Ordenación Territorial, Glosario de conceptos, Glosario de términos geográficos, Glosario sobre desarrollo territorial, Normativa Urbanística de España, Legislatura de Mendoza, Legislatura vinculada al Ordenamiento Territorial – Ecuador, Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas del Gobierno de España, entre otras.

busca que el glosario promueva un lenguaje técnico común para comunicar los resultados de las investigaciones de manera simple y expresiva. Se busca que este pueda ser de utilidad en ámbitos profesionales, de funcionarios públicos, de académicos y de actores sociales que participan en los diferentes niveles de la planificación u ordenamiento territorial iberoamericano.

Con base en la revisión documental, se elaboró una lista inicial de términos clave (aproximadamente 22), seleccionados por su frecuencia de uso, significado político-legal, significado académico, relevancia técnica y potencial ambigüedad semántica en Iberoamérica. En esta etapa, se aplicaron criterios de relevancia contextual (uso efectivo en normativas y planes) y pertinencia técnica (grado de especialización). Se consideró la necesidad de desagregar los términos, por país, al español y portugués.

De este modo, se priorizaron 22 términos con alta carga conceptual como:

1. buen vivir / *bem estar*
2. centralización vs. descentralización / *centralização, descentralização*
3. cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial, integração territorial*
4. concentración vs. desconcentración / *desconcentração*
5. coordinación territorial, articulación territorial, cooperación territorial, coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinível*
6. desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno / *desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*
7. equidad territorial / *equidade territorial*
8. equilibrio territorial / *equilíbrio territorial*
9. estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*
10. fragmentación territorial / *fragmentação territorial*
11. gestión territorial / *gestão territorial*
12. gobernanza territorial / *governança territorial*
13. identidad territorial / *identidade territorial*

14. multiescalaridad / *multiescalaridade*
15. ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do território*
16. plan maestro, plan urbano, plan general de ordenación urbana / *planos diretores municipais*
17. plan de ordenamiento territorial/planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*
18. política territorial / *política territorial*
19. prospectiva territorial, modelo territorial, modelo urbano / *modelo territorial, modelo urbano*
20. sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades / *sistema territorial, sistema urbano, sistema de cidades*
21. sostenibilidad, sustentabilidad / *sustentabilidade*
22. territorio / *território*

3. Validación y discusión a través de talleres con expertos

Una de las innovaciones metodológicas del proceso fue la organización de talleres participativos con expertos en ordenamiento territorial, que incluyeron a académicos, planificadores urbanos y/o funcionarios públicos de distintos países iberoamericanos. Estos se desarrollaron de manera virtual, para facilitar la participación y se estructuraron en torno a la discusión crítica de los términos seleccionados, sus definiciones y los usos específicos en cada contexto nacional.

Los talleres tuvieron por objetivo debatir y consensuar sobre las palabras que definen al objeto y no sobre las definiciones sobre ese objeto, lo que permite ampliar la cantidad de objetos a ser definidos y conocer lo común y diferente de cada término, así como también su objetivo y su fin. Esta constatación generó una reflexión colectiva sobre la necesidad de visibilizar estas diferencias y construir definiciones operativas que reconozcan la pluralidad semántica, sin perder claridad conceptual (Martínez, 2018).

Previo a iniciar la desagregación de los términos del glosario, se reflexionó sobre si los definimos o conceptualizamos. Esta aproximación permitió entender la diferencia entre concepto —que proviene del latín *conceptus*, derivado del verbo *concipere* (concebir

o contener), y que se establece como una abstracción de la mente, un pensamiento, fruto, a la vez, de la capacidad de percibir el entorno, pero también de producir sus propias ideas y nociones— y *definición* —que se traduce como poner límites (o sea, poner fin, decir dónde termina algo para separarlo de otra cosa), es entonces la explicación en palabras de en qué consiste algún referente determinado—, tal y como podemos hallarlas en el diccionario (Ver Figura 1).

Concepto	Definición
Noción abstracta, representación mental o idea.	Es práctico (aplicado) y posee diversos tipos. Enunciado breve.
Corresponde a un conjunto de características comunes. Tiende a generalizar y a construir categorías de cosas.	Delimita exactamente la comprensión de un concepto. Tiende a los detalles específicos y a delimitar un referente concreto.
Expresa las cualidades de un objeto o cosa, determina lo que es y su significado e importancia.	Es real (se refiere a un objeto, algo, a una cosa) y es esencial (expresa la esencia de esa realidad).

Figura 1. *Diferencias entre concepto y definición*
Fuente: Enciclopedia Online Concepto, 2024.

Sobre estas diferencias, se optó, finalmente, por realizar la definición académica y político- legal (normativa) de los términos seleccionados.

4. Sistematización de la información

Los resultados del análisis fueron sistematizados en una base de datos que comprende, para cada término, su definición normativa y su definición académica que incluye referencias normativas y bibliográficas por cada país: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Portugal y Venezuela. A partir de este insumo, se elaboró el glosario final, el cual no solo persigue una fun-

ción técnica de clarificación terminológica, sino pretende ser un ejercicio de reflexión crítica sobre los modos en que el lenguaje construye y representa la ordenación del territorio.

La diversidad de significados y enfoques sobre el ordenamiento territorial detectada a lo largo del proceso resalta la necesidad de promover la interoperabilidad del conocimiento y el diálogo interdisciplinario, para avanzar, así, hacia una comprensión compartida del ordenamiento territorial en la región, que pueda ser adoptada por instituciones académicas, técnicas y gubernamentales para abordar los retos comunes del desarrollo territorial sostenible en Iberoamérica.

5. Resultados alcanzados

Como resultado del proceso metodológico desarrollado, se presenta la publicación *Miradas cruzadas sobre términos de ordenamiento territorial para Iberoamérica*. La obra se organiza de manera sistemática en capítulos organizados por país, lo que facilita una lectura comparativa y estructurada de los diversos marcos regulatorios y enfoques académicos. Cada capítulo examina, de forma rigurosa, los principales términos normativos y académicos pertinentes, lo que ofrece tanto una caracterización del contexto nacional como un análisis crítico de las respectivas normativas, sus implicaciones y alcances.

Con base en las etapas descritas, se desarrolló un análisis semántico comparado de los términos, que considera sus acepciones múltiples, sinónimos y equivalencias funcionales entre países. Esta etapa integró técnicas de análisis de contenido y matrices comparativas, con el objetivo de identificar convergencias y divergencias, así como también la construcción de lenguajes comunes en contextos técnicos y académicos para la articulación de redes de conocimiento y acción (Castells, 1996). Los resultados de este análisis se presentan en la Sección 4-Convergencias y divergencias para la construcción de un lenguaje común.

SECCIÓN 3
DEFINICIÓN DE TÉRMINOS
POR PAÍSES

3.1 Argentina

Berón, Nélida²

Cuello Rüttler, Lucía³

D´Inca, María Verónica⁴

Liceda, Silvina⁵

López Rodríguez, Mariela⁶

Sánchez, Sandra Esther⁷

3.1.1 Introducción

El presente glosario tiene como objetivo brindar una herramienta conceptual para la comprensión de términos fundamentales en el análisis del territorio, el desarrollo urbano y rural, y las políticas de ordenamiento en Argentina. La dinámica del crecimiento poblacional, la expansión urbana y las transformaciones en el uso del suelo han generado un entramado complejo de interacciones que requieren un abordaje interdisciplinario. En este sentido, la definición de los conceptos es esencial para comprender los procesos de cambio en el territorio y sus implicancias en distintos niveles, desde lo local hasta lo global.

² Líneas de investigación: ordenamiento territorial, planificación territorial, desarrollo urbano sostenible.

³ Líneas de investigación: Ordenamiento Territorial, Geo tecnologías y Geografía de la salud.

⁴ Líneas de investigación: Ordenamiento Territorial, Planificación urbana, Impacto ambiental.

⁵ Líneas de investigación: Hábitat, Ordenamiento Territorial y Políticas Públicas vinculadas a los asentamientos humanos.

⁶ Líneas de investigación: Ordenamiento Territorial, Planificación urbana, Evaluación territorial de proyectos.

⁷ Líneas de investigación: Ordenamiento Territorial, Geografía.

Este glosario responde a la necesidad de unificar criterios terminológicos que faciliten el análisis y la discusión académica, técnica y política sobre las problemáticas espaciales en Argentina. Resulta crucial contar con un lenguaje común que permita interpretar y debatir las regulaciones y estrategias de gestión del territorio.

Los términos seleccionados abarcan un amplio espectro de disciplinas, entre las que se incluyen geografía, economía, urbanismo, derecho y ecología. Cada definición ha sido elaborada con un enfoque riguroso y actualizado, que busca ofrecer claridad conceptual y utilidad práctica tanto para investigadores y docentes como para profesionales y funcionarios vinculados a la planificación territorial. De este modo, el glosario se convierte en una herramienta clave para fortalecer el análisis y la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

3.1.2 Definición de términos

1. Buen vivir / *Bem estar*

Denominación del término: Buen vivir

Término normativo: No aparece una definición y tampoco se menciona el concepto en normativa consultada.

Término académico: El buen vivir puede ser definido como una forma de vida en armonía con uno mismo (identidad), con la sociedad (equidad) y con la naturaleza (sustentabilidad) (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2015).

Observaciones: No es un término muy usado en el país.

2. Centralización vs. Descentralización / *Centralização, Desconcentração, Descentralização*

Denominación del término: Centralización vs Descentralización

Término normativo: Ley 8051/2009 LOTUS Mendoza - Anexo II
Criterios: Descentralización: los Planes de Ordenamiento Territorial deberán propender a fortalecer los procesos de descentralización administrativa, al asignar las funciones, objetivos y recursos a las instancias de gestión pública que componen los niveles nacional, provincial y departamental, según lo que corresponda.

Término académico: Centralización: posición geográfica central de un lugar de población en un determinado territorio y la disposición en relación a su ámbito de influencia, de acuerdo a la ubicuidad y distancia entre lugares y la posición jerárquica del lugar central en cuestión La descentralización territorial contribuye a la fragmentación del poder. Implica la transferencia de la titularidad de las competencias públicas, inicialmente asumidas por el ámbito institucional central del Estado, a los ámbitos institucionales regionales o locales para el ejercicio de la competencia por los nuevos titulares en su específico ámbito territorial.

3. Cohesión territorial, Integración territorial / *coesão territorial, integração territorial*

Denominación del término: Cohesión territorial, integración territorial

Término normativo: La Ley 8999/2017 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, en su glosario expresa: Cohesión territorial: consiste en garantizar el desarrollo armónico de los territorios y permitir a sus habitantes explotar la mayor parte de sus características propias. Esta noción permite tender puentes entre eficacia económica, cohesión social y equilibrio ecológico, al colocar el desarrollo sostenible en el corazón de la elaboración de las políticas (Comisión Europea, s.f.).

Término académico: Concepto desarrollado desde la Comisión Europea, complejo y multidimensional, que responde a la vez a

un principio, a una política y a un objetivo. Como principio, pretende la coherencia y coordinación de políticas y administraciones responsables al objeto de maximizar sus resultados. Como política, ha sido identificada como una ordenación del territorio a nivel europeo (basada en el término francés *aménagement du territoire*, enriquecido con las tradiciones germánicas y anglosajonas), al integrar la planificación económica y sectorial con la territorial, lo que ha evolucionado hacia una nueva planificación territorial estratégica. Como objetivo, se corresponde con un desarrollo territorial que combine el equilibrio o la justicia socio-territorial, la competitividad económico-productiva, la sostenibilidad ambiental y la coordinación de actuaciones para un objetivo europeo común (Waterhout, 106 DICCIONARIO DE GEOGRAFÍA APLICADA Y PROFESIONAL 2008; Farinós, 2009; Faludi, 2014).

Cohesión territorial: Gestión integrada del territorio, cuyo fin es lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible basado en una gobernanza territorial multinivel, equidad socio-territorial y manejo sustentable de los bienes comunes naturales (Liceda, 2022; con base en Cabeza, 2015 y Wagner, 2016).

4. Concentración vs. Desconcentración / *Desconcentração*

Denominación del término: Concentración vs. Desconcentración

Término normativo: Ley 8999/2017 PPOT Mendoza - Glosario: Concentración: acción o tendencia, de aumentar la población, las actividades y los recursos económicos de poder en ciudades más grandes a expensas de los más pequeños, especialmente de las áreas rurales.

Término académico: Concentración: proceso donde las funciones se unen en relación al Poder Ejecutivo, con quienes mantienen una relación de jerarquía (Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM).

Desconcentración: Implica la transferencia interorgánica jerárquica de competencias administrativas entre órganos de una misma persona jurídica y puede realizarse con referencia en la estructura central o periférica de una misma administración (Diccionario de Geografía Aplicada y profesional, 2008).

Observaciones: Dos acepciones diferentes: Hay concentración-desconcentración en relación a la cantidad de población, prestación de servicios y acumulación de capital en un espacio geográfico dado; por otro lado, hay concentración-desconcentración en relación a la estructura del sistema institucional y las facultades administrativas otorgadas.

5. Coordinación territorial, Articulación territorial, Cooperación territorial, Coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinível*

Denominación del término: Coordinación territorial- articulación territorial

Término normativo: La Ley de OT N°8051 expresa, entre sus objetivos:

Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y diferencias.

Término académico: Esquema territorial, conceptual y real, vinculado a los planteamientos espaciales de la Nueva Geografía teórico-cuantitativa, de carácter neopositivista, y que se incorpora a los postulados de estas dos corrientes interdisciplinarias, tanto de la ordenación del territorio como de la ciencia regional (López, 2015).

6. Desarrollo territorial, Desarrollo local, Desarrollo endógeno / *desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*

Denominación del término: Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno

Término normativo: Desarrollo territorial: Implica la consideración integral de todos los componentes territoriales: medio ambiente, población, actividades productivas, gobierno del territorio, etc., cuya articulación se da en distintas escalas, expresadas en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente, el cual, a su vez, expresa la territorialidad del desarrollo. En este contexto, el desarrollo adquiere significados distintos en función de la diversidad sociogeográfica y de las expectativas de las comunidades o poblaciones que lo ocupan y usan. Involucra diferentes dimensiones: la geográfica, que hace alusión a la territorialidad y cohesión; la ambiental, sobre la cual presenta diversas aproximaciones al problema de la sostenibilidad del desarrollo; la humana, en la que incorpora aportes conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), referidos a los derechos e inequidades sociales la política, vinculada a la gobernabilidad y la gobernanza territorial, es decir, a la manera cómo se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre el estado y la sociedad civil (Plan provincial de Ordenamiento Territorial. Ley °8999. Mendoza).

Ley 8051/2009 LOTUS Mendoza - Anexo I Definiciones: Desarrollo local: proceso continuo y complejo basado en el consenso, impulsado por la sociedad de un territorio local, apoyado en un programa o proyecto, que, aprovechando sus recursos endógenos, tiende a potenciar, optimizar y crear condiciones favorables de crecimiento.

Término académico: Proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio (CEPAL, s.f.).

Observaciones: El desarrollo territorial engloba los conceptos de desarrollo local y endógeno. El enfoque local se refiere a ámbitos de pequeña escala, con un elevado componente endógeno.

Otros conceptos vinculados: Calidad de vida- sostenibilidad- sustentabilidad

7. Equidad territorial / *equidade territorial*

Denominación del término: Equidad territorial

Término normativo: Equidad: el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial deberá evitar todo tipo de discriminación, debiendo garantizar y asegurar la representación y participación efectiva de todos los sectores involucrados en los procesos de formulación, aplicación y revisión de los planes, programas y proyectos (Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza).

Término académico: El término equidad territorial hace referencia a la dimensión espacial de la justicia social. Designa una configuración geográfica que aseguraría a todas las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las diversas ventajas de la vida en sociedad (Bret, 2013).

Otros conceptos vinculados: Equidad social- justicia espacial- cohesión-calidad de vida.

8. Equilibrio territorial / *equilíbrio territorial*

Denominación del término: Equilibrio territorial

Término normativo: Equilibrar el territorio desde el punto de vista sociohabitacional y socioproductivo (Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios, 2008).

Término académico: El concepto de equilibrio territorial se asocia con el de cohesión territorial, al entender que la ordenación del territorio debe procurar el establecimiento de unas condiciones de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma, con independencia de su lugar de residencia. Es decir, debe contribuir a evitar que las características del territorio constituyan un factor discriminante para la calidad de vida de los ciudadanos (Estrategia de ordenación territorial de Aragón-Memorias, p. 2).

9. Estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*

Denominación del término: Estructura y dinámica territorial

Término normativo: En la normativa, se mencionan elementos de la estructura y la dinámica.

Término académico: Tres grandes elementos conforman, físicamente, la sustancia del sistema territorial: la estructura, el funcionamiento y la imagen que transmite al exterior. A ello, se añade una cuarta, de índole temporal: la evolución hacia el futuro.

La estructura se manifiesta en las componentes del sistema, tales como: el sistema natural en el estado actual; la población; las actividades humanas; el sistema de asentamientos; los canales de relación, a través de los que se intercambian personas, mercancías e información; y las instituciones y agentes que vertebran la sociedad (Gómez, 2014).

10. Fragmentación territorial / *fragmentação territorial*

Denominación del término: Fragmentación territorial (a veces, es utilizado como sinónimo de segregación socio-territorial).

Término normativo: La ley de OT N°8051 expresa el concepto en uno de sus objetivos específicos. Sin embargo, no hay definición del concepto: “Planificar y priorizar los usos del suelo compatibles

para evitar los conflictos sociales, ambientales, la pérdida del espacio público y la *fragmentación del territorio*.”

Término académico: No aplica.

Observaciones: El concepto aparece en normativas vigentes, mas no su definición.

Otros conceptos vinculados: Segregación socio-espacial: Este concepto alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localización de diferentes segmentos sociales de población y sus actividades, como parte del proceso de producción de la ciudad. Cuando prima la lógica del mercado, la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (física y sociocultural) (Rodríguez et al., 2007).

Segregación residencial de las ciudades: a) diferenciación: simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales; b) segmentación: agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el pasaje de una a otra categoría y, por consiguiente, a la interacción entre miembros de esas categorías en los espacios donde se desarrolla la actividad segmentada (trabajo, educación, salud, transporte, esparcimiento, entre otros); y c) segregación: añade a los anteriores la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o fortalecer las barreras que segmentan los espacios (CEPAL, 2010).

Ciudad Fragmentada: un paisaje urbano cerrado, la pérdida de esferas públicas y una transformación de los hábitos de los ciudadanos. La formulación de este innovador modelo de ciudad latinoamericana privatizada y fragmentada considera los aspectos mencionados y, a la vez, establece un vínculo entre las teorías de EE.UU. y el desarrollo urbano en América Latina. La invasión de la clase media y media-alta en zonas habitualmente populares condujo a una intensificación de las desigualdades sociales en escala reducida. Este fenómeno es considerado, por algunos autores,

como un signo de fragmentación del área urbana y de desintegración social (Thuillier, 2001; Prévôt-Schapira, 2000). En realidad, la multiplicación de complejos habitacionales vigilados permite suponer que se trata de una forma de aislamiento que representa una nueva cualidad de segregación (Sabatini et al., 2001).

Fronteras urbanas: frontera es un instrumento heurístico que debería permitir abordar cualquier fenómeno que involucre procesos de fragmentación, diferenciación y relación entre entidades geohistóricas específicas. En este sentido, la ciudad contemporánea es un excelente ámbito para observar las diferentes prácticas materiales y simbólicas de la sociedad en el proceso de construcción social del espacio, a partir de las cuales emergen fronteras, de diversas características y extensión, en el espacio y el tiempo (Ghilardi y Benedetti, 2019).

11. Gestión territorial / *gestão territorial*

Denominación del término: Gestión territorial

Término normativo: La Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo de la Provincia de Mendoza propone, en su último fin: “Asegurar el proceso continuo de planificación para la gestión del desarrollo y del territorio, atendiendo en forma permanente al aporte y la introducción de mejoras, innovaciones y nuevas actividades que puedan optimizar la calidad de vida, la competitividad territorial, la seguridad y sustentabilidad en la Provincia, previniendo su adecuación en el tiempo mediante la aplicación de los mecanismos que la misma Ley prevé”.

Término académico: Proceso, a través del cual, se materializa un plan de ordenación territorial (Gómez, 2014).

Diligencias para conducir el sistema territorial hacia un sistema objetivo o fase de ejecución de un plan territorial. Proceso mediante el cual se llega a la imagen objetivo prevista en él (Gudiño, 2008).

Otros conceptos vinculados: Gobernanza territorial-consenso.

12. Gobernanza territorial / *governança territorial*

Denominación del término: Gobernanza territorial

Término normativo: La ley de OT N° 8051 expresa, en uno de sus propósitos, la idea de gobernanza:

Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán establecer un programa de información, formación, persuasión y concertación, comprendiendo una acción conjunta de gobernabilidad estratégica entre la Provincia, los Municipios y la población, definiendo lineamientos y posturas dinámicas a seguir, a fin de alcanzar el objetivo de un desarrollo equilibrado y sustentable del territorio.

Término académico: Nueva modalidad de acción pública asociada a las formas interactivas de gobierno, en las cuales los actores privados, las diferentes organizaciones públicas, los grupos o comunidades de ciudadanos u otros tipos de actores toman parte en la formulación de la política (Marcou et al., 1997).

13. Identidad territorial / *identidade territorial*

Denominación del término: Identidad territorial

Término normativo: Se menciona el concepto en la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la provincia de Mendoza-N°8051- Art. 21, Inciso P:

“Proteger y promover zonas productivas con *identidad territorial* como elementos de calidad y competitividad, considerando en los planes territoriales la presencia de singularidades y zonas rurales con producciones emblemáticas”.

Término académico: Conjunto de rasgos culturales que imprimen carácter a los territorios, ya que podría cuestionarse así la existencia de territorio sin un espacio de referencia que ofrezca identidad

a quienes en él viven y se reconocen (Crang, 2000). La identidad es el mejor indicador de la apropiación de un grupo humano de su marco vital (Giménez, 2005).

Otros conceptos vinculados: Homogeneidad-perfil territorial

14. Prospectiva territorial, Modelo territorial, Modelo urbano / *modelo territorial, modelo urbano*

Denominación del término: Modelo territorial

Término normativo: El Modelo Actual del Territorio expresa la relación entre medio biofísico, población y actividades económicas en las distintas regiones del país, así como flujos de bienes y personas que se producen en el mismo (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008).

Término académico: Imagen simplificada del sistema territorial representada sobre un plano, en términos de los siguientes elementos fundamentales del sistema territorial:

- Las Unidades de Integración o Ambientales, representativas del carácter, uso y aprovechamiento primario del medio físico.
- La distribución y jerarquía de los núcleos de población en el espacio, en forma de círculos de diferente diámetro. Opcionalmente, se puede añadir la especialización funcional de cada asentamiento, su base económica y equipamientos y servicios notables.
- Los canales de relación internos (redes de transporte y de telecomunicaciones) y con el exterior.
- Otros elementos significativos del territorio, entre los que destaca el estado legal del suelo, donde se incluye la propiedad y tenencia de la tierra (Gómez, 2014).

Observaciones: El modelo territorial requiere del conocimiento exhaustivo del territorio, representa la imagen actual del territorio con sus potencialidades y limitaciones

Otros conceptos vinculados: Diagnóstico territorial-sistema territorial-integración

15. Multiescalaridad / *multiescalaridade*

Denominación del término: Escalas territoriales

Término normativo: No se encuentra una definición en la normativa.

Entendido como espacio apropiado, el territorio es de naturaleza multiescalar. Es decir, puede ser aprehendido en diferentes niveles de la escala geográfica: local, regional, nacional, plurinacional o mundial (Giménez, 2005).

Observaciones: En las leyes, como en los planes de OT vigentes en el país, se considera la realización de propuestas a escalas provincial y municipal.

16. Ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do território*

Denominación del término: Ordenamiento territorial

Término normativo: Procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido este como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, al utilizar a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental, con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial (Ley

N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza).

Término académico: Expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad; se trata de una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Pero también es una disciplina científica y una técnica administrativa porque tiende a ejercer una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra un modelo de organización territorial (Consejo de Europa 20-V-83).

17. Plan de ordenamiento territorial, Plan maestro, Plan urbano, Plan general de ordenación urbana / *Planos Diretores Municipais*

Denominación del término: Plan de Ordenamiento Territorial

Término normativo: Instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial (Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza).

Término académico: Instrumento de planificación urbanística o territorial, donde los responsables públicos de una entidad administrativa definen las líneas de actuación, las estructuras generales y la estrategia a seguir a corto o medio plazo. Se trata de un proyecto global de organización de un territorio en sus aspectos estructurales, con la finalidad de planificar su desarrollo o evolución futura de una forma coherente e integral (López, 2015).

Otros conceptos vinculados: Análisis estratégico- prospectiva-gestión.

18. Planeamiento, Planificación / *planeamento, planejamento*

Denominación del término: Planificación

Término normativo: Forma de anticipar el curso de acción que debe adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada (Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza).

Término académico: Forma de anticipar el curso de acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. Secuencia de decisiones y actos realizados de una manera sistemática y ordenada (BID, 1979).

Otros conceptos vinculados: Planificación del desarrollo-planificación estratégica-territorio- desarrollo-estrategia-plan-proyectos.

19. Política territorial / *política territorial*

Denominación del término: Política territorial

Término normativo: Políticas a implementar en el territorio (Plan de Ordenamiento territorial del área metropolitana de San Juan, 2012).

Término académico: Acciones llevadas a cabo por gobiernos centrales para fomentar el crecimiento de todas las unidades territoriales que conforman un país (regiones, départements y ciudades, en el caso de Francia). Reduce, asimismo, las desigualdades entre ellas, especialmente en cuanto a oportunidades de desarrollo (OCDE, 2001).

20. Sistema territorial, Sistema urbano, Sistema de ciudades / *sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades*

Denominación del término: Sistema territorial, sistema urbano

Término normativo: Sistema territorial: como el espacio donde se desarrollan las actividades humanas y los procesos ecológicos. Considera que todo espacio es territorio, a partir del establecimiento de fenómenos de intercambio con su entorno. Existe una relación de reciprocidad entre el hombre y el soporte biofísico, dada por la influencia de las actividades humanas sobre el mundo biofísico, el cual, a su vez repercute sobre estas últimas (Martínez, 2006; Plan provincial de Ordenamiento Territorial. Ley °8999. Mendoza).

Término académico: El sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se va formando desde la noche de los tiempos y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro. Esto ocurre mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas, a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema (Gómez, 2014). El sistema territorial se define como un subsistema espacio-temporal, en el que se entiende que su “espacialidad como territorialidad y su temporalidad como historicidad significativa; contenedores y contenidos son construidos y producidos en procesos durables que actúan como marcos estructurantes” (Bustos, 2002, p. 117).

Observaciones: El sistema urbano forma parte del sistema territorial. Es más acotado.

21. Sostenibilidad, Sustentabilidad / *sustentabilidad*

Denominación del término: Sostenibilidad, sustentabilidad.

Término normativo: La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la provincia de Mendoza (N°8051/2009) explícita, en sus fines:

a) Asegurar una mejor calidad de vida para la población de Mendoza, en congruencia con los principios de equidad social y

equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

Por su parte, en el glosario de términos de la Ley Provincial N°8.999/2017, en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, se encuentra la siguiente definición:

Biopluralismo: “La sustentabilidad del desarrollo sólo estará dada en la medida que se logre preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y de materiales en la biosfera y, a la vez, se preserve la biodiversidad del planeta. Este último aspecto es de suma importancia porque significa que, para que sea sustentable, el desarrollo tiene que transitar del actual antropocentrismo al biopluralismo, otorgando a las demás especies el mismo derecho ontológico a la vida” (Guimarães, 2005, s.p.).

Término académico: Se define al desarrollo sostenible como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). El desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares; el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Observaciones: Son neologismos derivados de los adjetivos sostenible y sustentable, muchas veces asociados al concepto de desarrollo.

Otros conceptos vinculados: Guimarães (2005) expresa que la sustentabilidad del desarrollo en América Latina, donde existen amplias desigualdades sociales, es posible solo si se logra la sustentabilidad social basada en la justicia social (productiva y distributiva); la democratización de la sociedad y del Estado; el desplazamiento del crecimiento como fin último del desarrollo; la adopción del biopluralismo; y la preservación de la diversidad socio-cultural.

Tipos de sostenibilidad:

- La visión antropocéntrica tiene como eje temporal y fin en sí mismo al ser humano. Se sostiene en una ética que pone a la naturaleza al servicio del hombre y más que replantear la relación hombre-naturaleza, propone regular esta relación a través de preceptos morales que permitan tomar conciencia de la importancia de conservar el entorno natural (Guerra, 2001).
- Visión no-antropocéntrica: Existen varias corrientes con miradas más o menos radicales respecto a la visión del mundo y la relación de los seres que lo componen. Sin embargo, todas ellas rechazan lo que se considera una de las causas de la crisis ambiental: la superioridad del hombre por sobre la naturaleza, surgida del mandato bíblico, según Génesis 1:28. (Martínez y Porcelli, 2017). Además, reconocen el “valor o dignidad inherente” que posee todo organismo o elemento de la naturaleza (Taylor, 1986, citado en Ibarra, 2009).

22. Territorio / *território*

Denominación del término: Territorio

Término normativo: Espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se da la relación permanente entre los procesos sociales, económicos y ambientales (Ley de O.T. y usos del suelo. N°8051, 2009).

En la Ley 8999/2017 del PPOT de Mendoza, territorio “es tanto el espacio físico como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en este espacio, lo conforman y que son, a su vez, modificadas por él” (Raffestin, 1981)

Otros conceptos vinculados: Territorialidad-gobernanza-construcción social.

3.1.3 Reflexiones finales

La elaboración de este análisis pone en evidencia la importancia de construir un lenguaje común que facilite la comprensión y el análisis de los procesos territoriales, lo que resulta fundamental para la gestión y la planificación del territorio.

A lo largo de este trabajo, hemos podido constatar que la definición de los términos no es una tarea neutral ni estática, sino que responde a debates académicos, políticos y técnicos que evolucionan con el tiempo. La inclusión de conceptos vinculados a la sostenibilidad, la resiliencia y la equidad territorial reflejan el reconocimiento de nuevas problemáticas y enfoques que desafían las formas tradicionales de gestionar los territorios.

Finalmente, esperamos que este glosario contribuya al diálogo y la reflexión en el ámbito académico y profesional, al fomentar una mirada crítica sobre la construcción del espacio geográfico y sus implicancias para el futuro del territorio. La comprensión y el uso adecuado de estos términos no solo fortalecen la investigación y la docencia, sino que también permiten tomar decisiones informadas en beneficio de un desarrollo territorial más justo y equilibrado.

3.2 Brasil

Olga Lúcia Castreghini de Freitas⁸

Fernanda de Souza Sezerino⁹

Líria Yuri Nagamine¹⁰

⁸Olga Lúcia Castreghini de Freitas, ORCID 0000-0001-5840-2377, graduada (UNESP de Presidente Prudente - SP, 1984), mestre (UNESP de Rio Claro - SP, 1989), doutora (USP, 2001) e pós doutora (Paris I Panthéon - Sorbonne - França, 2008) em Geografia, Professora Titular aposentada da Universidade Federal do Paraná (Curitiba, Paraná, Brasil), professora visitante junto ao PPGEU da Universidade Federal do Pará (Belém, Pará, Amazônia, Brasil), Coordenadora do Projeto COP30 em Belém (PA): das oportunidades de transformações urbanas aos desafios para a participação e controle social, financiado pela Chamada CNPq/MCTI n. 10/2023 - Universal, olgafirk@gmail.com

⁹Fernanda de Souza Sezerino, ORCID 0000-0003-3028-6372, graduada em Gestão Ambiental (UFPR, 2013) e Geografia (UNINTER, 2021), mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável (UFPR, 2018) e doutoranda em Geografia pelo programa de pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil, com o projeto de pesquisa: ordenamento territorial e mudanças climáticas na zona costeira do Paraná, fernanda.sezerino@ufpr.br

¹⁰Líria Yuri Nagamine, ORCID 0000-0003-2440-7510, graduada em Arquitetura e Urbanismo, mestre e doutoranda em Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (PPG-GEO), Curitiba, Paraná, Brasil, com o projeto de pesquisa dinâmica transfronteiriça indígena e a violência do processo de urbanização, liriaok@gmail.com

3.2.1 Introdução

O Brasil é um país complexo tanto em razão de sua grande extensão territorial (8.510.417 km²), quanto em razão de sua diversidade étnico, social, cultural e econômica. São 26 Estados e o Distrito Federal (Brasília), que se organizam em 5.570 municípios que abrigam uma população de mais de 203 milhões de pessoas, das quais 87% residem em áreas urbanas; 8% população vive em favelas e 7% não são alfabetizados (IBGE 2022).

Cerca de um milhão e setecentos mil indígenas e mais de um milhão e trezentos mil quilombolas, dão ideia da dimensão das questões que envolvem a reparação de um passado nada responsável em relação aos povos originários e àqueles que foram forçados a estarem no Brasil, por meio de um extenso e vergonhoso processo de escravização. A população autodeclarada preta é de mais de 20 milhões de pessoas.

A esse quadro se acrescenta a diversidade natural que caracteriza o país: são seis biomas (Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal, Caatinga e Pampa), sendo dois deles (Mata Atlântica e Cerrado) hotspots de biodiversidade mundial, com características distintas e diferentes níveis de preservação e comprometimento ambiental.

Num tal contexto, muito brevemente descrito, as questões territoriais ganham extrema relevância e fortalecem as discussões em termos acadêmicos, bem como revelam a necessidade de normas e políticas que referenciem o tema. Isso justifica a importância da organização do presente glossário, que permitiu não apenas a sistematização de vários termos referentes ao ordenamento do território, como também de colocá-los numa perspectiva comparada com as compreensões existentes nos demais países que integram a RIDOT.

Para fazê-lo, a autoria foi organizada em dois momentos: no início, em meados de 2021, foram mobilizadas algumas pessoas que dividiram entre si os termos a serem tratados, foram elas: Antonio Cezar Leal, Maria Terezinha Serafim Gomes e Gabriel Men-

des Araujo, da UNESP de Presidente Prudente, além de Olga Lúcia C. de Freitas e Lucas Mansur Schimaleski, da UFPR em Curitiba.

Posteriormente, no ano de 2022, Olga L. C. Freitas assumiu a responsabilidade junto à Rede nessa tarefa e, no início de 2024 duas doutorandas aderiram ao trabalho e tiveram papel central na organização do vasto material que já estava compilado, mas requeria uma organização para atender ao formato proposto pelo grupo, foram elas Fernanda de Souza Sezerino e Líria Yuri Nagamine, ambas do PPGGEO/UFPR.

Como alguns novos marcos legais surgiram no transcurso do tempo, a equipe decidiu não apenas dedicar-se aos 12 termos da etapa 2 do Glossário, como também fazer a revisão daqueles elaborados na primeira etapa, razão pela qual, inserimos os participantes da etapa 1 como colaboradores, mas sem a responsabilidade pelos conteúdos, pois foram por nós modificados.

Importante registrar o percurso metodológico que nos orientou nessa tarefa. Em primeiro lugar, a diversidade e amplitude territorial do Brasil, resulta em um igualmente amplo universo de instituições, universidades e centros de pesquisa, que ora convergem ora não, no tratamento dos temas. Assim, optamos por priorizar alguns autores/as reconhecidamente atuantes na temática territorial e com produção consolidada na área, a maioria oriunda da Geografia, mas não apenas, sendo relevante as contribuições desde o planejamento regional e economia, dentre outros.

Priorizamos as legislações nacionais, pois seria impossível tratar o tema para cada um dos 26 estados federados e o Distrito Federal. Optamos por não tratar dos conteúdos a partir da literatura internacional, por entender que isso foge ao propósito do Glossário, de lançar luz sobre a produção e os entendimentos de cada país sobre os termos. Registra-se que alguns termos não são tratados conceitualmente no Brasil ou não têm referências legais.

Por fim, esperamos que esse capítulo possa contribuir para os propósitos do Glossário da RIDOT e oferecer uma ampla visão acerca do tratamento dos conceitos selecionados à realidade brasileira.

3.2.2 Definição de términos

1. Bem-estar / Proteção Social/ Bem-Viver

Termo normativo: Embora a Constituição Federal mencione o bem-estar em diversos momentos, não há uma definição em seu interior.

A menção ao bem-estar pode ser encontrada no Preâmbulo da Constituição Federal:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (Brasil, 1988b, Preâmbulo, grifo nosso).

No artigo 23 que dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a partir de seu parágrafo único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988b, Art. 23, Parágrafo único, grifo nosso).

E em dois artigos do Capítulo sobre a Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988b, grifo nosso).

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (Brasil, 1988b grifo nosso).

Em Políticas mais recentes, o termo “Bem-Viver” começa a ser utilizado pelo legislativo brasileiro, como é o caso do Decreto nº 11.641/2023, que institui o Programa Nacional de Cidadania e Bem Viver para Mulheres Rurais, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e do Ministério das Mulheres. No entanto, não há uma definição legal do que se entende por Bem-Viver.

No artigo 1º, é apresentado o objetivo do programa:

Garantir o acesso à documentação civil básica, à titulação conjunta da terra e ao território ocupado às mulheres rurais, compreendidas como mulheres do campo, das florestas e das águas, para que possam viver com dignidade, assegurados os seus direitos civis, políticos e sociais (Brasil, 2023e, Art. 1º, parágrafo único).

E dentre as ações previstas, está a promoção do “bem viver por meio de estratégias capazes de viabilizar a inclusão efetiva das mulheres rurais nos processos produtivos” (Brasil, 2023e, Art. 4º, inc. V).

Termo Acadêmico: Registra-se relevante contribuição oferecida pelo Observatório das Metrópoles, ao definir o bem-estar urbano, verticalizando, assim, o sentido do termo para aqueles que vivem em áreas urbanas, o que, no Brasil, representa cerca de 85% da população.

Desse modo, considera-se bem-estar urbano, aquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva. Neste aspecto, estamos nos afastando de uma concepção de bem-estar decorrente do consumo individual e mercantil, seja no sentido da busca de maximização de utilidades, centrada na realização do autointeresse, seja no sentido do ótimo de Pareto. Apesar de o bem-estar ser experimentado individualmente, procuramos considerar nessa concepção o bem-estar que se constitui e se realiza no plano coletivo, daí o sentido do urbano na determinação do bem-estar (Ribeiro e Ribeiro, 2013).

Para tanto, é proposto o Índice de bem-estar urbano (IBEU 2024), constituído por vinte indicadores, organizados em cinco dimensões urbanas: 1) Mobilidade; 2) Condições ambientais; 3) Condições habitacionais; 4) Atendimento de serviços coletivos; e 5) Infraestrutura.

Bem Viver. A produção acadêmica brasileira sobre o Bem Viver é incipiente. No entanto, Cunha e Souza (2023) identificaram, a partir de uma pesquisa bibliométrica, quatro usos principais para o termo bem viver em publicações no país:

- Como código de conduta e costumes, sem correlação com a discussão da temática do Bem Viver indígena;
- Como sinônimo de qualidade de vida, se referindo a estilo de vida e organização da cidade, ainda com correlação muita baixa com a discussão indígena;
- Como qualidade de vida associada ao bem comum, com estreita relação com o item anterior, entretanto, com ênfase em elementos que se referem ao bem comum e à perspectiva coletiva como caracterização de qualidade de vida;
- Pelos princípios originários, com referências diretas ou indiretas ao conceito de *sumaq kawsay* do povo Kichwa.

2. Coesão Territorial / Integração Territorial / Cooperação

Termo Normativo: No Brasil, compete ao Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o desenvolvimento de “estudos para a promoção da coesão territorial e social entre os entes federativos e para a ampliação e consolidação de seus elos econômicos” (Brasil, 2023d, art.º 28, inc. IV).

A coesão e integração territorial é abordada na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 11.962/2024a) quando apresenta como finalidade a redução das “desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (Brasil, 2024a, art. 1º). Fica a implícita a

cooperação federativa e da articulação regional como fundamento quando estabelece que a PNDR tem seu fundamento na “mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento” (Brasil, 2024a, art. 1º, Parágrafo único).

A cooperação federativa é também citada como uma das estratégias da PNDR, por meio da “estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo federal, a cooperação federativa e a participação social” (Brasil, 2024a, art. 4º, Inc. I). A promoção da articulação com os entes federativos (de modo a haver cooperação) é explicitada como competência do Comitê-Executivo do PNDR com a finalidade de convergência de ações (Brasil, 2024a, art. 10, inc. I).

Termo Acadêmico: O conceito de coesão territorial utilizado no Brasil, tem forte relação com sua origem europeia, em especial, norteadas por documentos oficiais da União Europeia, bem como orienta-se pelas proposições teóricas de geógrafos europeus. Para Nunes e Fonseca (2018), a expressão faz referência às possibilidades de ativação de interações colaborativas entre subespaços inscritos em um todo (um território nacional, uma região), capazes de, ao mesmo tempo, promover a articulação e suscitar a complementaridade em prol de um projeto de desenvolvimento solidário entre ‘as partes’ (Nunes e Fonseca, 2018).

Desse modo, a coesão territorial resulta de práticas cooperativas entre atores e agentes, pautadas por um sistema de relações entre espaços articulados do ponto de vista econômico, político e simbólico, capazes de fomentar complementaridades para um desenvolvimento mais justo. Em outras palavras, a coesão territorial supõe o engajamento e a articulação dos atores e agentes em modos de organização dos conflitos mais horizontalizados, orientados para a ampliação do acesso a direitos no território (Nunes e Fonseca, 2018).

Os autores ainda ressaltam que, observando-se sua aplicação no contexto brasileiro, a expressão remonta a projetos de integração nacional e crescimento (econômico), que fomentaram propostas de gestão e de intervenção no território em suas diversas escalas, notadamente as escalas regionais (Nunes e Fonseca, 2018).

3. Cooperação Interfederativa / Governança Interfederativa/ Governança Multinível

Termo Normativo: A Constituição Federal estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988b, Art. 23º, Parágrafo único). São leis que promovem a cooperação interfederativa e governança territorial no Brasil: Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e Lei Complementar nº 140/2011; Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997); Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000); Zoneamento Ecológico-Econômico (Decreto nº 4.297/2002); Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005); Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015); e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 11.962/2024). O Estatuto das Metrópoles, alterado pela Lei 13.683/2018, define:

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão (Brasil, 2018, art. 2º, inc. IX).

Termo Acadêmico: A governança interfederativa é um termo particular e inovador para o Brasil, especialmente da forma como é tratado no Estatuto das Metrópoles. Neste contexto, para Abrúcio e Sydow (2018, p. 59), a “governança multinível desponta como a abordagem mais apropriada para tratar da coordenação de es-

forços dos vários atores públicos e privados envolvidos na problemática das regiões metropolitanas”. Estes autores definem como sendo a governança entre as diferentes esferas governamentais (Multi-level governance MLG), devendo [...] “operar em múltiplas escalas para poder capturar as variações de alcance territorial das externalidades das políticas, que variam grandemente” (Abrúcio e Sydow, 2018, p. 51). Além disso, “ênfatiza principalmente os aspectos cooperativos das relações intergovernamentais, ao invés dos aspectos competitivos ou conflituosos” (Abrúcio e Sydow 2018, p. 52).

4. Descentralização

Termo Normativo: Do ponto de vista político-administrativo, a descentralização se relaciona à Constituição Federal de 1988, quando o federalismo assume contornos mais descentralizados, com a definição de três níveis de entes federados (União - que é o nível federal -, estados e municípios) e a redefinição de suas competências e atribuições na implementação de políticas públicas e na distribuição dos recursos (Brasil, 1988b).

Termo Acadêmico: Ao tratar da questão da descentralização, Souza (2002) chama atenção para a dimensão do Brasil no que tange à viabilidade de uma democracia direta e pondera que a partir da descentralização territorial seria possível decompor (mas mantendo a articulação em diferentes níveis) grandes unidades político-territoriais, com grandes populações, em subunidades, tornando inteiramente factível o exercício da política “em escala humana” e com base em contatos diretos (assembléias) (Souza 2002, p. 330).

Contudo, adverte que

A “descentralização” que se torna moda, de vinte e poucos anos para cá, é, principalmente (embora não exclusivamente), a “descentralização” que, ao lado das privatizações e da desregulamentação, compõe o tripé do receituário neoliberal típico (Souza, 2006).

Considera, por outro lado, que a descentralização se inscreve como forma de organização territorial que nos marcos da democracia representativa possui possibilidades de desalienação, pois

“A centralização represa, por assim dizer, as energias criativas da coletividade, e dificulta, se não breca, o atingimento de sinergias político-pedagógicas” (Souza, 2006, p. 442).

5. Desconcentração

Termo Normativo: O termo ‘desconcentração’ pode ser encontrado em um dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2024a), referindo-se a uma desconcentração do desenvolvimento regional, tendo em vista uma rede policêntrica de cidades: consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e a interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região (Brasil, 2024a, Art. 3º, Inc. II, grifo nosso)

Para tanto, considera como rede policêntrica de cidades: estruturação de redes de cidades que se conformam no território como intermediadoras de bens e serviços públicos para os seus entornos, e que cumprem funções específicas e complementares, com o papel de atenuar a pressão sobre as metrópoles e as capitais dos Estados (Brasil, 2024a, Art. 3º, Parágrafo único, Inc.II).

Termo Acadêmico: Processo por meio do qual observa-se a distribuição, pelo território, de certo elemento analisado, por exemplo, indústrias, atividades comerciais, instâncias decisórias, pessoas. A desconcentração significa, por exemplo, que parcelas da população ou das atividades passam a se localizar fora das áreas tradicionais, resultando numa ampliação espacial do fenômeno analisado ou, no caso das instâncias decisórias, que as mesmas passam a ter uma maior capilaridade pelo território, favorecendo a tomada de decisão.

6.Desenvolvimento Territorial / Desenvolvimento Local / Desenvolvimento Regional Endógeno

Termo Normativo: O conceito de desenvolvimento regional encontra-se implícito na finalidade e objetivos da Política Nacional

de Desenvolvimento Regional - PNDR (Lei nº 11.962, de 22 de março de 2024).

De acordo com o seu Art. 1º, a PNDR possui como finalidade:

Reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população (Brasil, 2024a, Art. 1º).

O Artigo 3º da lei, dispõe sobre os seus objetivos:

I. promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;

II. consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;

III. estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração;

IV. fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

Desta forma, conforme desenvolvido em 2006 no documento preliminar de desenvolvimento da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), o desenvolvimento regional é definido aqui como um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzam ao bem estar social e à redução de desigualdades.

Quanto ao planejamento territorial entende-se que é um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a al-

cançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados. Além da consistência técnica e instrumental, um aspecto essencial das três modalidades (gestão territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial) é a necessidade de concertação política (MI, 2006).

O desenvolvimento territorial e o desenvolvimento local são tratados, especialmente, nas legislações rurais e agrárias. A Lei 14.600/2023 estabelece como competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar a promoção da educação no campo que valorize a identidade e a cultura dos povos do campo, das águas e da floresta em uma perspectiva de formação humana e de desenvolvimento local sustentável (Brasil, 2023, art. 25º, inc. XVII, grifo nosso).

A esse Ministério está vinculada a Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental - Lei 11.968/2024 (Brasil, 2024b) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf (Lei 11.451/2023) que dentre as competências está “subsidiar a formulação de políticas públicas, com fundamento nos objetivos e nas metas referentes: [...] e) ao desenvolvimento territorial” (Brasil, 2023a, art. 2º).

No Estatuto das Metrópoles, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é apresentado como instrumento que estabelece as diretrizes para o “desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (Brasil, 2015, art. 2º, inc. VI).

Termo Acadêmico: Para Dallabrida (2020a, p. 66), o *desenvolvimento territorial* “é um processo empreendido desde dentro, do e no território, mesmo que, integrado externamente, resultando das práticas de territorialidade”. Sendo assim, é entendido como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população (Dallabrida, 2015, p. 325).

Como contribuição às abordagens sobre desenvolvimento na perspectiva territorial, Dallabrida (2020a) relaciona componentes da dinâmica territorial (território, governança territorial, patrimônio cultural e desenvolvimento territorial) com as categorias de análise geográfica proposta por Milton Santos. Nesta interpretação, o desenvolvimento territorial como função, é concebido como o resultado esperado das relações sociedade-natureza, como a utopia das pessoas envolvidas nos processos de ação coletiva que ocorrem nos territórios. Além disso, são apresentados referenciais metodológicos para a realização de estudos sobre uma determinada realidade, tendo o patrimônio territorial como ponto de partida e diretriz (Dallabrida, 2020a, p. 74).

Desenvolvimento regional endógeno: De acordo com Amaral Filho (2001), sob a perspectiva regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (Amaral Filho, 2001, p. 262).

As discussões sobre a natureza do desenvolvimento ganharam força após a Segunda Guerra Mundial. No Brasil e na América Latina, a perspectiva do desenvolvimento endógeno se contrapõe às teses eurocêntricas sobre desenvolvimento, podendo-se citar a contribuição do economista Celso Furtado para tal empreendimento teórico, bem como da CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina, para sua difusão.

Alves et al. (2020, p. 5-6), afirmam que para “os economistas e teóricos cepalinos, a superação do subdesenvolvimento passa pela superação do paradigma exógeno do desenvolvimento– e, portanto, pela elaboração de uma perspectiva de desenvolvimento endógena”, que considere como prioritária, as demandas próprias das sociedades.

Ocorre quando prevalece o desenvolvimento de certos lugares a partir de seus próprios recursos internos, referindo-se “a proces-

sos impulsionados por forças internas (disponibilidade econômica e investimento) de empresas e sociedade local” (Brustolin et al., 2022, p. 779). Portanto, se trata da mobilização de atores locais em busca de um objetivo em comum. A proximidade é um elemento essencial para o desenvolvimento endógeno:

Os paradigmas recentes de desenvolvimento sugerem uma combinação entre aprendizagem, flexibilidade, conhecimento e redes cooperativas voltadas a suportar o dinamismo empreendedor como propulsor do desenvolvimento endógeno (Brustolin et al., 2022).

Desenvolvimento local: Oliveira (2020) analisa o desenvolvimento local em duas vertentes:

A primeira analisa o desenvolvimento do sistema econômico em escala localizada (concepção convencional), a segunda, o desenvolvimento local é analisado de forma holística, ou seja, o ser humano é visto como agente transformador na sua própria localidade, tendo como elementos, a participação, a solidariedade, a cooperação e o pertencimento de toda sua evolução histórica e cultural do seu território (concepção avançada). (p. 1698)

7. Equidade Territorial / Função Social

Termo Normativo: A equidade territorial é abordada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019), contudo, com significado semelhante ao ‘equilíbrio’, referindo-se à igualdade de condições econômicas e sociais entre regiões. Ela é citada como um dos princípios da PNDR, visando a “competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo” (Brasil, 2024a, art. 2º, inc. VII); e como um dos objetivos da PNDR, visando “promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos” (Brasil, 2024a, art. 3º, inc. I).

Cabe observar que a equidade com o sentido contemplado por justiça social pode ser observada no significado de função social da cidade e da propriedade urbana, apresentada na Constituição Federal de 1988, que define como objetivo geral de sua política

urbana, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988b, art. 182). Além disso, argumenta que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988b, art. 182, inc. II).

Termo Acadêmico: Para Barros e Souza (2016), “equidade tem sido uma expressão bastante utilizada quando tratamos de direitos sociais, tanto em sentido mais genérico quanto em um mais específico. No primeiro, termina por confundir-se com o próprio sentido de justiça na perspectiva do estabelecimento de regras justas para a vida em sociedade, o que a aproxima do conceito e do sentido de igualdade [...] Já no segundo, [...] a equidade é uma adaptação da norma geral a situações específicas, pois a aplicação de uma norma genérica quando empregada literalmente, sem se levar em conta as especificidades de diferentes situações, poderia produzir injustiça. [...] A equidade poderia então ser uma prática indispensável para se chegar ao ideal de justiça e de cidadania plena, capazes de garantir o gozo de uma situação de igual bem-estar para todos os cidadãos” (p. 11-12).

No contexto da política urbana, Saule Jr. (2016) ressalta que “o direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento dos direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. O direito à cidade como um direito humano coletivo emergente cumpre esse papel de ser o coração da nova agenda urbana constituída por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis” (p. 74). Dentro deste contexto, o significado de função social está relacionada à prevalência do interesse comum sobre o direito individual, em especial, da propriedade urbana (De Grazia, 1990, apud Ferreira 2010, p.25). Pode-se dizer que se caracteriza, assim, como busca por justiça social a partir de uma equidade territorial tendo em vista a profunda desigualdade existente no acesso à mo-

radia urbana das cidades brasileiras, marcadas por um grande número de pessoas que vivem segregadas social e economicamente, em espaços marginais e periféricos, vitimizadas pelo processo de expropriação do território tendo em vista a garantia legal da propriedade privada da terra.

8. Equilíbrio territorial

Termo Normativo: Na Constituição Federal a noção de equilíbrio territorial está relacionada a formas de cooperação entre os entes federados (União, Estados e Municípios) e compatibilização de planos de diferentes escalas, visando superar disparidades regionais, estaduais ou municipais para o desenvolvimento nacional. Ela estabelece a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988b, art. 23, Parágrafo único), e define que serão elaboradas diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (Brasil, 1988b, art. 174).

Nos estudos técnicos de subsídio à PNOT (MI, 2006), o emprego do termo é utilizado com a mesma noção, referindo-se ao equilíbrio do território nacional. De acordo com o documento, “as transformações que vêm ocorrendo no plano internacional, como a globalização da economia e a preocupação com as condições ambientais do planeta comum, têm afetado, também, o equilíbrio federativo em diversas nações, uma vez que implicam reespecialização produtiva, criação de grandes áreas para preservação e rearticulação das economias regionais com o exterior” (p. 30). Além disso, ressalta que “respeitar o meio ambiente, distribuir melhor as atividades agropecuárias modernas, as indústrias e serviços de ponta, diversificar as fontes de energia, favorecer o crescimento de cidades médias, todas essas ações contribuem para re-equilibrar o território nacional” (p. 57). O estudo ainda deixa evidente que a noção de equilíbrio territorial compreende também o fomento à competitividade regional, quando cita que “sob uma ótica de ges-

tão, o ordenamento territorial constitui-se de políticas públicas concertadas, ações que visam ao ‘equilíbrio’ regional e organização física do espaço com o objetivo de criar uma nova racionalidade visando maior competitividade (MI, 2006, p. 18). Ou ainda como forma de integração nacional, quando apresenta objetivo de uma PNOT, como sendo “não apenas para equilibrar pressões diferenciadas, mas para integrar e promover objetivos nacionais” (MI, 2006, p. 23).

Termo Acadêmico: Equilíbrio territorial é definido por Ruckert (2007, s.p.) como “determinadas políticas setoriais como proteção do meio ambiente, expansão do agronegócio, redução da concentração industrial, revisão das matrizes de transporte, energia e informação, redução das desigualdades regionais, valorização da diversidade cultural, deverão estar incluídas numa política de ordenamento territorial ambiciosa. Neste sentido trata-se de manter a integridade do território nacional, não frente a uma hipotética ameaça externa, mas frente a um risco real de desagregação interna. Destaca o estudo que respeitar o meio ambiente, distribuir melhor as atividades agropecuárias modernas, as indústrias e serviços de ponta, diversificar as fontes de energia, favorecer o crescimento de cidades médias, todas essas ações contribuem para re-equilibrar o território nacional. Em uma época cada vez mais reticular, repensar as redes de transporte de pessoas, mercadorias, energia e informação, montar uma malha menos voltada para o abastecimento do centro e mais eqüitativa será sem dúvida uma das alavancas mais poderosas para distribuir melhor o desenvolvimento entre as partes do país”.

9. Estrutura Territorial / Divisão Político-Administrativa / Divisão Territorial

Termo Normativo: De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o trabalho realizado pela instituição sobre a Divisão Territorial Brasileira detalha a estrutura territorial do país, enumerando Macrorregiões, Unidades da Federação,

Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios, além de suas subdivisões internas, os distritos e subdistritos (Britto, 2023, s/p, grifo nosso).

A estrutura territorial, segundo o ‘Quadro geográfico de referência para produção, análise e disseminação de estatísticas’ (IBGE, 2022, 2024), organizado pelo IBGE, tem a seguinte composição: i) cinco Grandes Regiões, ou simplesmente Regiões, que constituem a Divisão Regional do Brasil. São formadas por extensos blocos territoriais caracterizados pela dominância de certo número de traços comuns – físicos, humanos, econômicos e sociais – que as tornam distintas umas das outras. São elas: Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste; ii) 26 Estados e um Distrito Federal, os Estados são os entes federados de maior hierarquia dentro da organização político-administrativa do País e são compostos por Municípios. A localidade que abriga a sede do governo denomina-se Capital.

O Distrito Federal (DF) é o ente federado autônomo onde se localiza a sede do governo federal, a sede do DF é Brasília, que é também a Capital Federal; iii) 5570 Municípios, que são unidades federativas autônomas de caráter local. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento se faz por lei estadual, observadas a continuidade territorial, a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e os estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei federal, além de depender de consulta prévia às populações diretamente interessadas, por meio de plebiscito; iv) os Distritos são unidades administrativas internas aos Municípios, possuem, geralmente, sedes distritais, denominadas vilas. Em 2022 o total de distritos era 10.670; v) os Subdistritos são unidades administrativas municipais criadas para fins de planejamento e organização territorial que, quando existentes, subdividem os Distritos. Em 2022 o total de subdistritos era 643; iv) os Bairros são subdivisões intraurbanas, de uso popular e relacionadas à história local, nem todos os Municípios possuem bairros legalmente definidos.

Termo Acadêmico: Esse conceito não é objeto de tratamento acadêmico na literatura consultada. Contudo, há outras aborda-

gens sobre estrutura territorial, como por exemplo, no Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, que trata a estrutura territorial relacionada à infraestrutura e à integração territorial.

10. Fragmentação Territorial

Termo Normativo: A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a última mudança da composição dos Estados no Brasil, constituído por 26 Estados e o Distrito Federal e não trata de nova fragmentação territorial. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atualiza e divulga dados sobre o processo da Divisão Territorial Brasileira. A “evolução de suas fronteiras internas constituídas pelo processo dinâmico de divisão municipal e estadual” (IBGE, 2011, Introdução) ou a fragmentação territorial que ocorreu entre 1972-2010 no Brasil é retratada na publicação do IBGE denominada Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Na atualização de 2023, foram contabilizados 5.568 municípios e 10.724 distritos e 645 subdistritos.

Termo Acadêmico: Para Vainer (2007) a fragmentação territorial é resultante de ações políticas que incidem setorialmente sobre os territórios, tendo como forte vetor os GPI – Grandes Projetos de Investimento, que possuem “grande potencial para decompor e compor regiões”. Pode-se tratar também de fragmentação político-administrativa do território, tendo em vista o processo de criação de municípios no Brasil, e o recorte do território em unidades municipais, em especial por meio do desmembramento de unidades pré-existentes.

A fragmentação político-administrativa resulta na dificuldade de implementação de políticas efetivamente integradoras no território, ao que se soma a divisão de atribuições entre os entes federados (municípios, estados, união), cujos mecanismos de integração ainda são incipientes. Também no âmbito dos estados federados, as regionalizações adotadas por diferentes secretarias de estado (ex. regionalização da saúde; regionalização da assistência social; regionalização da educação; regionalização da cultura, dentre ou-

tras), não concorrem para uma ação mais efetiva sobre territórios ou regiões delimitadas de acordo com interesses setoriais.

Nota: É importante destacar que no Brasil há também divisões regionais internas aos estados federados, no entanto, sem a padronização da abrangência territorial. Como exemplo, temos as divisões regionais da Secretaria de Educação, da Secretaria de Saúde, da Secretaria de Planejamento, dentre outras, que não correspondem às macrorregionais e microrregiões definidas pelo IBGE.

11. Gestão Territorial / Gestão do Território

Termo Normativo: A legislação brasileira não define o que é gestão territorial, mas cria comitês e instrumentos para a gestão do território. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 11.962/2024), por exemplo, estabelece a criação de um Comitê Executivo, composto por representantes de diferentes Ministérios, secretarias, Superintendências regionais e consórcios interestaduais. Além disso, podem ser considerados instrumentos para a gestão territorial, aplicados em diferentes escalas (nacional, estadual, regional, municipal ou local): o Zoneamento Ecológico-Econômico (Decreto nº 4.297/2002); o Plano de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988); o Plano de Bacia Hidrográfica (Lei nº 9.433/1997); os Planos Diretores (Lei nº 10.257/2001); os Planos de Manejo das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000); os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste e os planos sub-regionais de desenvolvimento (Lei nº 9.810/2019); e os Planos de Gestão territorial e ambiental previstos na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI (Lei 7.747/2012b) e na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola - PNGTAQ (Lei 11.786/2023).

Termo Acadêmico: A gestão territorial é compreendida como “prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo” (Becker, 1988, apud Becker, 1991, p. 179). O conceito de gestão do território, segundo Becker (1991), emergiu do reconhecimento das limitações do planejamento centralizado e técnico enquanto

instrumento de ordenamento do território. Ultrapassando um viés meramente administrativo e diante de progressivas articulações entre o público e o privado, “a gestão do território corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações” (Becker, 1991, apud MI, 2006, p. 14).

12. Governança Territorial

Termo Normativo: A legislação brasileira não define o que é governança territorial.

Termo Acadêmico: Gusmão e Barbosa (2015) tratam a governança territorial como um processo decisório; Fuini e Pires (2009) como um processo institucional- organizacional e Lima (2019) como o processo de coordenação de atores. Priorizamos a definição de Dallabrida (2011), que enuncia o termo como iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado, com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal (Dallabrida, 2011).

E de Dallabrida e Becker (2003) que refletem que a Governança Territorial é o exercício de poder e autoridade por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, no gerenciamento dos recursos na escala local/regional, implica na implementação de um processo de concertação social regional. Trata-se do processo mais amplo de articulação dos atores/agentes locais/regionais na definição do padrão de desenvolvimento almejado e dos objetivos a serem alcançados, para, a partir do diagnóstico da realidade, definir prioridades no tempo e no espaço, atribuir responsabilidades entre os grupos ali representados e definir ações estratégicas para dinamizar suas potencialidades e superar seus desafios (Dallabrida e Becker, 2003).

Além disso, em publicações mais recentes, Dallabrida (2020b) define que: “A governança territorial corresponde a um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais. No entanto, esse processo inclui lutas de poder, discussões, negociações e, por fim, deliberações, entre agentes estatais, representantes dos setores sociais e empresariais, de centros universitários ou de investigação. Processos desta natureza fundamentam-se num papel insubstituível do Estado, numa noção qualificada de democracia e no protagonismo da sociedade civil, objetivando harmonizar uma visão sobre o futuro e um determinado padrão de desenvolvimento territorial (Dallabrida, 2015, p. 325, apud Dallabrida, 2020b, p. 29).

13. Identidade Territorial / Identidade Cultural

Termo Normativo: A Constituição Federal de 1988 menciona sobre a identidade de diferentes grupos formadores da sociedade brasileira como parte do patrimônio cultural material e imaterial brasileiro (Brasil, 1988b, art. 216). Assim, no conjunto legal analisado, a noção de identidade está voltada à identidade cultural.

De acordo com a Lei 14.600/2023, é uma das competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), a “promoção da educação no campo que valorize a identidade e a cultura dos povos do campo, das águas e da floresta em uma perspectiva de formação humana e de desenvolvimento local sustentável” (Brasil, 2023b, Art. 25, Inc. XVII). Já o Ministério da Cultura (MC), por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outros, presta assistência ao MDA e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) “nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, observadas as competências do Ministério da Igualdade Racial” (Brasil, 2023b, Art. 21, Inc. IV).

A noção de identidade territorial propriamente dita pode ser encontrada no documento de estratégias de transição para a sustentabilidade do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da

Amazônia Legal (Decreto 7.378/2010), relacionada aos conhecimentos tradicionais:

“[...] Os conhecimentos tradicionais dizem respeito ainda à sua própria forma de transmissão, à identidade territorial e ao modo particular de organização de cada povo ou comunidade tradicional, em geral trabalhando em unidades familiares solidárias, onde se compartilham os recursos naturais, explorados de forma coletiva (Brasil, 2010, item 1.8).

Com estreita relação, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), instituída pelo Decreto nº 11.786/2023c, estabelece em sua primeira diretriz, o entendimento sobre a identidade quilombola:

“Reconhecimento dos valores ancestrais, da história, da religiosidade, dos laços de pertencimento, dos usos, dos costumes e das tradições, que conformam a identidade quilombola, os modos de vida e as relações das comunidades com seus territórios, em áreas urbanas e rurais” (Brasil, 2023c, art. 4º, Inc. I).

Termo Acadêmico: Para Haesbart (1997), a identidade territorial é atribuída pelos grupos sociais, como forma de “controle simbólico” sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos.

Sendo assim, segundo o autor, é possível encontrar desde territórios ditos tradicionais até territórios-rede modernos, sendo a multiterritorialidade humana um traço fundamental da modernidade (Haesbart, 1997). Com “seu ritmo multifacetado e sua complexidade”, na modernidade contemporânea, surgem também novas formas de identidade territorial e controle do espaço, que não se organizam apenas como territórios em sentido estrito, com fronteiras bem definidas e relativa homogeneidade interna, mas num amálgama complexo com redes de diversas ordens que extrapolam em muito a espacialidade das superfícies e fronteiras tal como até aqui temos reconhecido (Haesbart, 1997).

Nota: O Estado da Bahia utiliza o termo *Território de Identidade* para denominar a unidade de planejamento de sua Política

de Desenvolvimento Territorial, instituída pela Lei Estadual nº 13.214/2014:

“Para fins desta Lei, entende-se por Território de Identidade a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia” (Bahia, 2014, Art. 1º, § 1º).

14. Multiescalaridade

Termo Normativo: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto 11.962/2024) trata da ação multiescalar no território nacional como princípio:

Art. 2º São princípios da PNDR:

- I. transparência e participação social;
- II. solidariedade regional e cooperação federativa;
- III. planejamento integrado e transversalidade;
- IV. atuação em nível multiescalar no território nacional;
- V. atuação em nível multiescalar no território nacional;
- VI. desenvolvimento sustentável;
- VII. reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões;
- VIII. competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo (Brasil, 2024a, Art. 2º, grifo nosso).

O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) trata da governança interfederativa, cujo sentido é a visão multiescalar na definição das Funções Públicas de Interesse Comum, nas regiões metropolitanas brasileiras:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: [...]

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão (Brasil, 2015, Art. 2º, inc. IX).

O Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (Decreto 7.378/2010), em seu marco teórico-metodológico, relata que faz-se necessária a elaboração de um Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal que proporcione uma visão integrada da realidade socioambiental, econômica e territorial da região, capaz de oferecer um conjunto de estratégias e recomendações voltadas para ampliar a sustentabilidade das políticas, programas e projetos de desenvolvimento em curso na Amazônia, a partir de uma abordagem multiescalar que considere as diversas experiências de planejamento e ordenamento territorial já existentes (Brasil, 2010, grifo nosso).

Termo Acadêmico: A multiescalaridade é a perspectiva a partir da qual se busca compreender e agir no território considerando as diferentes escalas que incidem sobre o mesmo. Para Rückert (2011) as Políticas Territoriais inserem-se em cenários multiescalares, os quais são, progressivamente, mais evidentes não apenas porque o local pode articular-se ao global, mas porque esses cenários tornam-se mais densos, com múltiplos atores localizados em escalas intermediárias que visam implementar estratégias e ações setoriais e territoriais.

15. Ordenamento territorial / Ordenamento do território

Termo Normativo: Tendo como base o artigo nº 21, inciso IX da Constituição de 1988, que estabelece como competência da "União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (Brasil, 1988b), destaca-se a utilização do termo, na legislação brasileira, em referência aos estudos técnicos para a Política Nacional

de Ordenamento Territorial (PNOT), cujo esforço de elaboração existe desde 2003. Na ausência de um conceito legal, destaca-se a definição do termo proposta no documento preliminar de subsídios do PNOT em 2006:

Ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados (MI, 2006, p. 17 e 18).

Termo Acadêmico: Para Moraes (2005), a noção de ordenamento territorial no Brasil está muito associada àquela de *aménagement du territoire*, com forte influência francesa em sua concepção, nos anos de 1960. Na década seguinte, com as mudanças no campo da geografia, a influência passa a ser da ciência regional de matriz norte-americana. Deve-se registrar, ainda, o contexto nacional sob influência das teorias cepalinas do “nacional- desenvolvimentismo”, visando a diminuição das desigualdades regionais e inclusão social. O ordenamento territorial, de acordo com Moraes (2005), diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zonas de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território (Moraes, 2005).

16. Plano Diretor Municipal / Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

Termo Normativo: O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

determina que o plano diretor (municipal) é um instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana do município e deve ser aprovado por lei municipal. Consonante à Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento de um plano diretor municipal deve orientar-se segundo as diretrizes gerais desta política, formuladas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Outro instrumento definido pelo Estatuto da Cidade é o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. As especificidades em relação a este instrumento, contudo, encontram-se contempladas no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) que estabelece que as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas que devem ser instituídas pelos Estados. Ambos as elaborações desses planos devem contar com critérios para a garantia da participação democrática da sociedade em seu processo de elaboração.

Termo Acadêmico: O período pós primeira década da instituição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estimulou a realização de uma série de debates e de reflexões mediante a efervescência da retomada do planejamento municipal pela obrigatoriedade de elaboração de planos diretores. Nesse ambiente, Lacerda et al. (2005, p. 56) caracterizaram o plano diretor como “a matriz do desenvolvimento urbano do município, possuindo por isso mesmo uma interface necessária com todos os demais instrumentos de planejamento da administração municipal”. Segundo os autores, o plano diretor “visa orientar as ações dos agentes públicos e privados no processo de desenvolvimento municipal, podendo se tornar um importante instrumento de planejamento se for capaz de aglutinar diversos atores sociais” (Lacerda et al., 2005, p.56). Nesse sentido, ressaltam que a concertação das dimensões técnica e política se constituem no maior desafio, destacando que a elaboração de um plano diretor “constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses” (Lacerda et al., 2005, p. 56).

Nota: Embora os Planos Diretores Municipais sejam o principal instrumento de ordenamento territorial no Brasil, existem outros instrumentos, respaldados pela política ambiental e com outras escalas de atuação, que também têm como objetivo o ordenamento, o controle do uso do solo e a conciliação de múltiplos interesses e usos, como o Zoneamento Ecológico- Econômico, o Plano de Bacia Hidrográfica, o Plano de Gestão Costeira, os Planos de Gestão Territorial e Gestão Ambiental de terras indígenas e territórios quilombolas, entre outros.

17. Planejamento Territorial e Ambiental

Termo Normativo: A ideia de planejamento territorial na Constituição Federal Brasileira (CF/1988) se revela por meio do processo necessário à elaboração de planos e projetos para o ordenamento territorial. No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana brasileira), o planejamento municipal e das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é definido como instrumentos gerais da política urbana. É importante salientar a noção contida no Estatuto da Cidade que entende o planejamento como um processo participativo; e, além disso, em outra lei, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), a indicação do planejamento como um processo permanente composto por um sistema integrado e articulado. A legislação brasileira contempla o uso do termo planejamento também do ponto de vista ambiental, no qual se destacam: a execução do planejamento por intermédio do Zoneamento Ecológico Econômico (Brasil, 2002); processo de planejamento tendo em vista a fiscalização do uso dos recursos ambientais de acordo com o Art. 29, Capítulo VI, do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012a); a existência de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Brasil, 2000); a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997); o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC - Lei nº 7.661/1988). Cabe considerar, finalmente, a gestão territorial e ambiental de terras indígenas da política nacional de mesmo nome (PNGATI) que define o etnozoneamento como “instrumento de planejamento participativo

que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas” (Brasil, 2012b).

Termo Acadêmico: Optou-se pela definição de Limonad et al. (2021) segundo a qual se considera que o planejamento territorial perpassa uma diversidade de aspectos e dimensões, a saber:

Desde o direito à cidade, à moradia, à mobilidade urbana, formas alternativas de uso e de apropriação do espaço social no âmbito do planejamento urbano e metropolitano propriamente ditos até o desenvolvimento territorial, bem como a gestão territorial e ambiental, concernente à organização social do espaço, à gestão e exploração dos recursos naturais, das áreas de marinha e dos recursos hídricos, etc., em escalas que se estendem do local ao nacional (Limonad et al., 2021).

Segundo os autores, o planejamento territorial é muitas vezes entendido como planejamento desses aspectos e dimensões. Contudo, cabe entendê-lo para além, como planejamento do espaço social e sendo assim, “não se traduz, pura e simplesmente, no planejamento do território nacional, mas sim em um complexo conjunto de intervenções, conduzidas por diferentes agentes institucionais e atores sociais, em distintos setores e escalas” (Limonad et al., 2021, p. 10).

18. Política Territorial

Termo Normativo: A política territorial brasileira considera a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreendida pela “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (Brasil, 1988b, art.18). A partir do conjunto legal vigente, é possível classificar a política territorial brasileira a partir de cinco dimensões: i) na dimensão urbana, sob atribuição do atual Ministério das Cidades encontra-se em elaboração, desde 2019, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); ii) na dimensão do ordenamento e desenvolvimento regional, sob atribuição do atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, tem-se instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Recursos

Hídricos, sendo que se encontra em elaboração Política Nacional de Ordenamento Territorial; iii) na dimensão ambiental, sob atribuição do atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima destacam-se a Política Nacional de Meio Ambiente, tendo como instrumento de ordenamento e gestão territorial o Zoneamento Ecológico-Econômico; a Política Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece a bacia hidrográfica como unidade de planejamento territorial; o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; iv) na dimensão sociocultural, sob atribuição do Ministério dos Povos Indígenas encontra-se a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, e sob atribuição do Ministério da Igualdade Racial, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola; v) na dimensão rural e agrária, sob atribuição do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar, destaca-se a Política de Reforma Agrária (Lei 8.629/1993), a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei 11.326/2006) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (Resolução nº 2.191/1995).

Termo Acadêmico: Para Rückert (2011) a Política Territorial é definida como: “O campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios [...] As ações direcionadas ao desenvolvimento e à transformação das regiões estão voltadas tanto para as macropolíticas como as de infraestrutura quanto para as micropolíticas – ações direcionadas a projetos de desenvolvimento regional/local. Tanto as ações supranacionais – quando existentes – quanto aquelas estritamente nacionais tendem a imprimir novos usos políticos e econômicos do território, induzindo transformações territoriais, ainda que subsumidas às conjunturas das políticas dos diferentes governos, à instabilidade das políticas de desenvolvimento – especialmente no caso brasileiro/sul- americano – e à integração regional ou mesmo à ausência dessas (p. 3-4).

19. Prospectiva Territorial / Prospectiva Estratégica

Termo Normativo: O conceito não é tratado na legislação brasileira.

Termo Acadêmico: No Brasil, o enfoque está na abordagem regional e estes conceitos são pouco difundidos. O país adota como método, em diferentes planos territoriais, a prospecção de cenários. A prospectiva territorial vem sendo abordada pontualmente em estudos rurais, como em Fronzaglia (2021), de acordo com o qual, constitui em método que:

[...] se aplica a determinado território que busca identificar e agir frente aos desafios futuros para o seu desenvolvimento sustentável. Para que seja exequível a estratégia territorial, esta deverá se articular às dinâmicas regionais, nacionais e globais, e às políticas públicas, à ordenação territorial e às dinâmicas setoriais, políticas e psico-culturais (Fronzaglia, 2021, p. 23).

[...] se distingue da abordagem regional que apenas trazia elementos de apoio à decisão de uma unidade espacial político-administrativa, pois a primeira tem sua eficácia baseada no engajamento dos atores territoriais num projeto coletivo que ultrapassa limites espaciais administrativos (Vásquez, 2003, apud Fronzaglia, 2021).

[...] lida com tensões, mas possibilita gerar visões comuns sobre a evolução desejável do território. Entretanto, para que a ação derivada seja efetiva, requer o envolvimento das lideranças políticas no processo, sem que este seja capturado por um grupo que impõe suas visões e estratégias, o que poderia levar às dinâmicas perversas de desenvolvimento territorial, ou seja, menos inclusivo, menos diverso e menos sustentável (Fronzaglia, 2021, p. 23).

20. Rede Urbana

Termo Normativo: Em 2018, o IBGE atualizou o estudo denominado Regiões de Influência das Cidades - REGIC (2020), no qual renova o desenho da “rede urbana nacional, indicando quais Cidades estão subordinadas a quais, e até onde se estendem suas influências no território” (IBGE, 2020, p.11).

De acordo com o REGIC de 2018, a rede urbana brasileira se estrutura “em duas dimensões: a hierarquia dos centros urbanos, dividida em cinco níveis; e as regiões de influência, identificadas pela ligação das Cidades de menor para as de maior hierarquia urbana” (IBGE, 2020, p.13). No estudo, Cidades (com C maiúsculo), são unidades funcionais urbanas, compostas por mais de um município. A base para a definição está no estudo denominado Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil do IBGE (2016), publicado em 2016.

No REGIC (IBGE, 2020), a rede urbana brasileira tem a seguinte composição hierárquica: i) Metrópoles, ii) Capitais Regionais (divididas nos níveis: A, B e C); iii) Centros Sub- regionais (divididos nos níveis: A e B); iv) Centros de Zona; e v) Centros Locais.

Termo Acadêmico: Segundo Corrêa (2004), reflexo, meio e condição social, a rede urbana é parte integrante da sociedade e de sua dinâmica, incorporando e agindo sobre as suas contradições, conflitos e negociações. Nesse sentido é de se esperar que as diferenças econômicas, políticas, sociais, demográficas e culturais vão se traduzir em diferenças estruturais entre redes urbanas.

Para o autor, três diferentes estruturas devem ser observadas na constituição da rede urbana, respectivamente: i) a estrutura dimensional que “diz respeito ao tamanho dos centros de uma dada rede, revelando o grau de concentração ou dispersão de população e atividades nos seus centros urbanos”; ii) estrutura funcional, observada pelas diferentes atividades dos centros urbanos, que se manifesta na “diferenciação entre centros de uma dada rede e entre redes urbanas”; e iii) estrutura espacial, “refere-se ao modo como os centros urbanos e os fluxos estão dispostos sobre um dado segmento da superfície terrestre” (Corrêa, 2004).

Egler (2011), aponta que os avanços metodológicos sobre as interações espaciais entre cidades, tanto na escala nacional quanto supranacional, apontam para a definição de três categorias analíticas básicas que possuem status conceituais distintos, embora sejam muitas vezes utilizadas como sinônimos. Tais categorias são: estrutura, rede e sistema urbanos. De certa maneira, essas categorias representam níveis de abstração conceitual distintos,

com dimensões espaço-temporais diferentes. No nível mais geral, tem-se a estrutura urbana – ou armadura urbana, tal como utilizada por Rochefort (1967) e por Becker e Egler (1994) – para se descrever e interpretar a distribuição espacial das cidades moldada por processos gerais, provenientes das tendências de longo prazo da economia e da sociedade. A noção de rede urbana situa-se em um nível intermediário de abstração e manifesta características históricas e geográficas de um determinado território, assim como as conexões das redes técnicas de transportes e telecomunicações manifestam decisões de investimento de médio prazo. Por fim, os sistemas urbanos expressam o comportamento dos fluxos materiais e imateriais de curto prazo, isto é, os seus aspectos dinâmicos atuais (Egler, 2011).

21. Sustentabilidade / Desenvolvimento Sustentável

Termo Normativo: A Constituição Federal, no capítulo sobre Meio Ambiente, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988, art, 225). Para assegurar a efetividade desse direito, cabe ao Poder Público: i) preservar e restaurar os processos ecológicos e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; ii) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; iii) definir espaços territoriais especialmente protegidos; iv) exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental; v) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida; vi) promover a educação ambiental e a conscientização pública; vii) proteger a fauna e a flora; viii) manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis.

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), vigente antes mesmo da Constituição Federal de 1988, estabelece como objetivo: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao

desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”, compreendendo a sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões.

Termo Acadêmico: A sustentabilidade pode ser associada à diversas matrizes discursivas. Acselrad (1999) destaca a da eficiência (combate ao desperdício); a da escala (segundo a qual há um limite para o crescimento econômico em termos de pressão sobre os recursos); a da equidade (entre justiça e ecologia); a da autossuficiência (em termos de desvinculação ao mercado global); a da ética (a partir da consideração de valores e da continuidade da vida no planeta). De modo geral, está presente uma perspectiva do vir a ser, cuja base está nas ações do presente, revela uma “disputa entre diferentes práticas e formas sociais que se pretendem compatíveis ou portadoras de sustentabilidade” (Acselrad, 1999, p. 80).

22. Território

Termo Normativo: No âmbito da legislação, o termo território aparece com conotação relacionada a uma área territorial delimitada e associada à organização político-administrativa, sendo a base física de determinado Estado. Assim, tem-se o território nacional, o território estadual, o território municipal, a depender da escala em questão.

a) Território Nacional: é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (Brasil, 1988b, Art. 5º, Inc. XV, grifo nosso).

A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (Brasil 1988b, Art. 20, § 2º, grifo nosso).

b) Território a ser ordenado, pesquisado, explorado, analisado: Elaborar e executar planos nacionais e regionais de orde-

nação do território e de desenvolvimento econômico e social (Brasil, 1988b, Art. 21, Inc. IX, grifo nosso). Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (Brasil, 1988b, Art. 23, Inc. XI, grifo nosso). Rede policêntrica de cidades - estruturação de redes de cidades que se conformam no território como intermediadoras de bens e serviços públicos para os seus entornos, e que cumprem funções específicas e complementares, com o papel de atenuar a pressão sobre as metrópoles e as capitais dos Estados (Brasil, 2024a, Art. 2º, Inc. II).

c) Território Indígena: Fica instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (Brasil, 2012b, Art. 1º, grifo nosso).

d) Território Quilombola: Reconhecimento dos valores ancestrais, da história, da religiosidade, dos laços de pertencimento, dos usos, dos costumes e das tradições, que conformam a identidade quilombola, os modos de vida e as relações das comunidades com seus territórios, em áreas urbanas e rurais (Brasil, 2023c, Art. 4º, Inc. I, grifo nosso).

Valorização da contribuição dos territórios quilombolas para a conservação dos biomas, da biodiversidade e dos serviços ambientais desempenhados em tais áreas. (Brasil 2023c, Art. 4º, Inc. V, grifo nosso).

Termo Acadêmico: No Brasil, diversos autores têm se dedicado à formulação teórica sobre território. Na impossibilidade de abarcar

todos, priorizamos três perspectivas que, embora convergentes, apresentam especificidades analíticas.

Uma das últimas contribuições teóricas de Santos foi a publicação de um documento intitulado *O papel ativo da Geografia. Um manifesto*, no qual o autor demonstra sua preocupação com a forma com que conceituamos a geografia e seu objeto. Nesse sentido, propõe considerar o espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como território usado; e este é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas. Tal ponto de vista permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo socioterritorial (Santos et al., 2000, seção 2).

Haesbaert (2023, p.2), partindo da definição clássica do poder concebido a partir da política vinculada ao Estado-nação moderno, discorre sobre vários sentidos atribuídos ao território e algumas variantes de análise. Assim, tem-se o que o autor denomina de território *stricto sensu*, de matriz eurocêntrica e de caráter mais funcional, relativo a grupos hegemônicos que fazem do Estado o grande instrumento – ou o principal sujeito instrumentalizador – do poder. Trata-se de um poder que também possui, entre suas características, a de ser potencialmente delegado e/ou representado, na medida em que as instituições políticas se estruturam, entre outros, sob o princípio de uma representatividade de bases territoriais. Nesse sentido, o poder estatal é, por definição, também, territorial, por se exercer sob limites ou fronteiras de soberania e/ou de validade de um sistema jurídico. Um dos princípios dessa territorialidade é sua pretensão de exclusividade, não admitindo sobreposições espaciais, especialmente enquanto legitimadora da propriedade privada.

Também insere a perspectiva da des-re-territorialização e dos territórios identitários, ao afirmar que é imprescindível entender o território a partir dos múltiplos sujeitos sociais envolvidos nas dinâmicas de des-re-territorialização, especialmente considerando as distinções e imbricações entre classes ou grupos hegemônicos e classes ou grupos subalternizados. Só assim temos clareza do jogo de forças que se articula na construção do território e a complexi-

dade das ações em função da classe socioeconômica, do grupo étnico ou da condição de gênero e geracional (ou etária) – por vezes até mesmo do idioma falado ou da filiação religiosa.

O poder, assim, se estende por outras esferas da vida – e para além da vida (por exemplo, no domínio e exploração de aquíferos, energia eólica, solos e minerais pelo neoextrativismo), envolvendo dimensões como a simbólico-afetiva, cada vez mais presente através da força de símbolos (na construção de identidades, por exemplo) e emoções (como o medo, cada vez mais central na construção da política). Assim, podemos falar, também, por exemplo, em territórios identitários, onde o empoderamento se dá pelo acionar de uma identidade, que, dependendo do ponto de vista, pode também ser estigmatizada, inclusive por representações e sentimentos de medo de um grupo (e seu território) em relação ao outro. (Haesbaert 2023, p. 3, grifo nosso).

Ainda segundo Haesbaert (2023), poderíamos analisar duas outras perspectivas, a do território-rede e a do território-zona, ao considerar que: “Na globalização neoliberal esses territórios-rede, cujo elemento fundamental é a rede e seus polos ou hubs de articulação (imbricados a zonas e limites), se impõem sobre os territórios-zona mais tradicionais, como aqueles do Estado-nação. Seus limites (mais lineares) ou fronteiras (num sentido mais zonal) são fundamentais para o controle e reposicionamento de fluxos” (p. 4).

O elemento limite ou, mais amplamente, fronteira, é, portanto, central na definição de território.

Para Haesbaert (2023), há uma diversidade conceitual da abordagem descolonial sobre o território na América Latina: território integral da vida, segundo Milton Santos; território enquanto categoria prática de movimentos de resistência de luta por terra e território; corpo-território dos movimentos feministas de bases indígenas; multi ou transterritorialidade e a desterritorialização vista sobretudo como precarização territorial, do próprio autor.

Saquet (2008) é outro geógrafo que destacamos, e que oferece uma síntese das discussões sobre território. Para o autor, o território é uma construção coletiva e multidimensional, com múltiplas territorialidades, conforme argumentamos e demonstramos em

Saquet (2003 e 2001), diferenciando o território do espaço geográfico a partir de três características principais: as relações de poder, as redes e as identidades (Saquet, 2008).

Para nós, há territórios e territorialidades sobrepostos e em redes. Há redes nos territórios e territórios em redes, bem como movimento do território e das redes. Os territórios e as territorialidades humanas são múltiplos, históricos e relacionais. Há, em cada território, tempos históricos e tempos coexistentes (ritmos) presentes, em unidade, a mesma unidade da relação espaço-tempo e da relação idéia-matéria. Pela nossa concepção, há rompimento das delimitações e áreas; sobreposições; uma miríade de atores e redes sociais; movimento do e no território; movimento entre os territórios; transtemporalidade e transescalaridade; unidade entre sociedade e natureza. Unidade que se traduz, sucintamente, na vida, na atuação e na territorialização dos homens (Saquet, 2008).

O homem vive relações sociais, construção do território, interações e relações de poder; diferentes atividades cotidianas, que se revelam na construção de malhas, nós e redes, constituindo o território. A territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder, das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre sujeitos e entre estes com seu lugar de vida, tanto econômica como política e culturalmente (Saquet, 2008).

O território significa articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo (Saquet, 2008).

O território é produto social e condição. A territorialidade também significa condição e resultado da territorialização. O território é o conteúdo das formas e relações materiais e imateriais, do movimento, e significa apropriação e dominação, também material e imaterial, em manchas e redes (Saquet 2008).

3.2.3 Reflexiones Finales

O Brasil não possui uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Apesar da mobilização, a partir de 2003, para a sua elaboração, com a criação de um grupo de trabalho e produção de estudos técnicos para fundamentar o projeto de lei, não houve avanços significativos nos últimos anos. De acordo com a Lei nº 4.600, de 19 de junho de 2023, a competência para a elaboração da PNOT passou a ser do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, criado no governo atual (2023-2026). Diante disso, foi criado um novo grupo de trabalho para a sua discussão e elaboração. Em contraponto, o país instituiu e atualizou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2019, o que embasou a maior parte dos termos normativos deste glossário, respaldados na Constituição Federal de 1988.

Além disso, no Brasil, é a Política Urbana, vinculada ao Ministério das Cidades, que normatiza o principal instrumento de ordenamento territorial, o Plano Diretor Municipal. Por isso, diversos temas e normativas possuem o enfoque urbano. Somado a ela, as políticas e instrumentos ambientais, como os zoneamentos Ecológicos-Econômicos e as políticas de gestão ambiental e territorial de povos e comunidades tradicionais também são importantes no contexto do ordenamento territorial brasileiro.

No campo teórico, há uma diversidade de autores e grupos de pesquisa das áreas de geografia, planejamento urbano, regional e ambiental, desenvolvimento regional, direito, entre outras, que abordam os conceitos tratados neste glossário, no entanto, foi necessário fazer algumas opções que, por certo, não abarcam a totalidade das contribuições sobre o tema. É relevante considerar também a dimensão territorial no país e a sua sociobiodiversidade, o que dificulta uma sintetização da complexidade e sua apresentação a partir de uma única definição.

O que se observa também é que alguns conceitos são pouco difundidos no Brasil, ou possuem uma nomenclatura diferente daquelas utilizadas nos outros países ibero-americanos. Conforme salientado anteriormente, optou-se pela priorização de formulações conceituais que, embora com influência da literatura inter-

nacional, tivessem também a inserção de elementos específicos da cultura nacional, de modo a torná-los mais adequados à nossa realidade. Deve-se ressaltar, ainda, que para além das contribuições no âmbito acadêmico, a formulação desse glossário tem papel importante na associação dos termos às normas legais vigentes nos respectivos países, o que acrescenta uma perspectiva aplicada e operativa aos mesmos.

Por fim, esse texto baseou-se em escolhas e não numa metodologia que considerasse a bibliometria como caminho para a seleção dos(as) autores(as) citados(as). Foram escolhas relacionadas aos autores e autoras que fazem parte de nosso cotidiano de trabalho. Esperamos, de todo modo, aportar contribuição para um projeto coletivo de organização dos termos selecionados e que permita a comparação no contexto ibero-americano.

3.3 Chile

Rebolledo-Villagra, Jaime¹¹

Rivas-Maldonado, Juan¹²

Loyola Gómez, Christian¹³

3.3.1 Introducción

El presente glosario representa un esfuerzo por sistematizar y analizar conceptos fundamentales del ordenamiento territorial en Chile, al reconocer la compleja relación entre normativa jurídica y producción académica especializada. Desde nuestra perspectiva, se observa que muchos términos técnicos no están explícitamente definidos en la legislación chilena, pero operan como principios orientadores implícitos en el diseño e implementación de políticas públicas territoriales.

Como señala Fernández (2013), la administración estatal chilena ha desarrollado mecanismos de acción territorial que, aunque no siempre están formalizados en dispositivos legales específicos, guían la práctica administrativa y la interpretación normativa. Este fenómeno es particularmente evidente en conceptos como gobernanza territorial o equidad territorial, que funcionan como principios estructurantes del ordenamiento jurídico-administrati-

¹¹ Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bío-Bío, Chillán-Chile; jrebolle@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0002-7307-5447>

¹² Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bío-Bío, Chillán-Chile; jrivass@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0002-8937-4572>

¹³ Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bío-Bío, Chillán-Chile; cloyola@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0002-9078-056X>

vo, aunque su formulación legal sea ambigua o parcial (Delooz & Serrano, 2023).

La literatura académica especializada juega un rol crucial en la conceptualización y aplicación práctica de estos términos. Autores como Arenas (2017) y Márquez y Veloso (2021) han contribuido significativamente a precisar conceptos como ordenamiento territorial o sistema urbano, lo que supera las limitaciones de la normativa positiva. Esta producción científica permite identificar tensiones estructurales entre el marco legal y la realidad territorial, particularmente en temas como la descentralización y la fragmentación urbana (Lara y Enteiche, 2023; Ramírez Bruna, 2018).

Desde una perspectiva multidisciplinaria, este glosario asume la complejidad de abordar conceptos que trascienden lo meramente jurídico-formal para incorporar dimensiones socio- económicas, culturales y ambientales. Como destacan Trucco y Fernández (2023), la dimensión territorial es consustancial al pensamiento estructuralista, lo que implica comprender estos términos más allá de categorías técnicas o administrativas rígidas.

Esta introducción reconoce, por tanto, la necesidad de articular diferentes niveles de análisis: desde la normativa específica (como la Ley 21.074 o el Decreto 469 de 2021) hasta las interpretaciones académicas críticas que cuestionan la eficacia y suficiencia de estos marcos legales. Esta aproximación permite identificar vacíos normativos significativos y proponer nuevas formas de comprensión de los procesos territoriales contemporáneos.

En este contexto, el glosario se presenta como una herramienta conceptual que puede resultar valiosa para superar la dicotomía entre normativa y práctica, al integrar conocimiento jurídico, técnico y académico en la construcción de un lenguaje común para el ordenamiento territorial en Chile. En este contexto, los autores han optado por no incorporar la división de conceptos normativos y académicos, debido a la gran proliferación de estos últimos, e incluso en algunos aspectos jurídicos. Esto dificultaba aunar elementos que le dieran suficiente coherencia al documento, que, sin duda, representa una primera mirada y esfuerzo en la compleja trama de alcances conceptuales del Ordenamiento Territorial en nuestro país.

3.3.2 Definición de términos

1. Buen Vivir

El concepto de *Buen Vivir*, originado en las cosmovisiones andinas como el *Sumak Kawsay* y el *Suma Qamaña*, encuentra resonancia en Chile a través del *Küme Mongen*, de la cosmovisión mapuche. Este principio se vincula estrechamente con una filosofía de vida en armonía con la naturaleza y su dimensión espiritual (Meza-Cal-funa et al., 2018). Sin embargo, su implementación en el contexto chileno refleja resistencias entre las demandas históricas de los pueblos originarios y las políticas públicas estatales. Como señalan Vásquez et al. (2021), el Buen Vivir es un “*significante en disputa*”, sujeto a procesos continuos de apropiación, significación y resignificación (p. 122). En Chile, esta disputa se manifiesta en la tensión entre la visión ancestral de los pueblos originarios y la adaptación institucional del Estado, que busca integrar estos principios en marcos de gobernanza intercultural. Esta dinámica evidencia una contradicción estructural: mientras las comunidades indígenas abogan por la autonomía y el reconocimiento de sus derechos territoriales, el Estado tiende a priorizar la gobernabilidad y la estabilidad política.

La incorporación del *Buen Vivir* en la política pública chilena representa un intento de traducir principios ancestrales en acciones concretas de gobierno, aunque este proceso no está exento de desafíos. *El Plan Buen Vivir*, implementado por el gobierno de Gabriel Boric, se presenta como una estrategia integral para reorientar la acción del Estado hacia un enfoque intercultural, enfocado en regiones como Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

Según el documento fundacional del plan, este busca promover el diálogo con comunidades mapuche y atender demandas clave como tierras, agua y desarrollo productivo (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2022). No obstante, esta aproximación ha sido criticada por priorizar la gobernabilidad sobre la autonomía indígena, lo que refleja una interpretación ecologizada y ahistórica de las demandas ancestrales.

De la Cuadra (2015) señala que los gobiernos *progresistas* continúan atrapados en visiones tradicionales del desarrollo, lo que afecta a pueblos originarios y comunidades campesinas. Esto plantea serias interrogantes sobre la capacidad del Estado para articular un modelo de desarrollo verdaderamente inclusivo y respetuoso de la diversidad cultural.

2. Centralización vs. Descentralización

El proceso histórico chileno ha estado marcado por la persistencia de una tradición centralista y las demandas crecientes de autonomía territorial. Desde los albores de la República, el fallido experimento federal de 1826 sentó las bases para un modelo unitario que privilegió la centralización como mecanismo de cohesión nacional. Esta opción institucional no fue meramente coyuntural, sino que respondió a una *tradición centralista* arraigada en la cultura política latinoamericana, caracterizada por la ausencia de experiencias feudales, disidencias religiosas o procesos industriales comparables a los de Europa (Véliz, 1984, citado en Ferrada, 1999, p. 10). Durante el siglo XIX, bajo la influencia del modelo francés, la centralización administrativa se consolidó como una técnica progresista para organizar servicios públicos de manera uniforme. Sin embargo, esta lógica concentradora ha limitado históricamente la capacidad de las regiones y comunas para ejercer autonomía real, lo que ha perpetuado desigualdades estructurales.

El proceso de regionalización iniciado en 1974 y perfeccionado con la Ley N° 19.175 de 1992 representa un intento de descentralización, aunque su implementación ha sido parcial y condicionada por la herencia centralista. Según Lara y Enteiche (2023), la descentralización requiere integrar dimensiones administrativas, políticas y fiscales, lo que introduce nuevos desafíos en términos de control y responsabilidad. El sistema actual de transferencias intergubernamentales, materializado a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), muestra limitaciones significativas, particularmente en el ámbito municipal, donde la autonomía financiera entra en tensión con el control jerárquico (Bermúdez, 2014, citado en Lara y Enteiche, 2023). Aunque se han realizado

avances legislativos, como la incorporación de nuevas regiones y la democratización de las municipalidades, estos no han alterado sustancialmente la naturaleza centralizada del Estado, ni han resuelto los desafíos estructurales de la gobernanza multinivel. Para Helfmann et al. (2021), es fundamental establecer compensaciones claras para el agenciamiento local de políticas nacionales mediante mecanismos efectivos de descentralización fiscal.

3. Cohesión e Integración Territorial

Según Trucco y Fernández (2023), la dimensión territorial es consustancial al pensamiento estructuralista latinoamericano, lo que implica que estos conceptos no pueden reducirse a meras categorías técnicas o administrativas. La cohesión territorial, entendida como “el equilibrio y la articulación de los espacios socioeconómicos” (Trucco y Fernández, 2023), se encuentra en permanente tensión con los procesos de integración territorial, que refieren a “los mecanismos y procesos que permiten la vinculación funcional entre territorios”. Esta tensión se materializa particularmente en lo que Arenas (2003) identifica como una doble disyuntiva: “crecer sin restricción o hacerlo buscando asegurar la sustentabilidad temporal de las bases del modelo”. En el caso chileno, esta dinámica se ve exacerbada por un Estado históricamente centralizado, que ha generado zonas aisladas/desconectadas del desarrollo nacional y de sus beneficios (Arenas, 1999).

La relación entre cohesión e integración territorial enfrenta desafíos significativos derivados de la prevalencia de “islas sociales más que físicas” (Buscaglia, 2011, p. 196). Esto evidencia que las políticas de integración basadas únicamente en infraestructura física resultan insuficientes para abordar las brechas territoriales. Como señala Flint (2013), la comunidad debe entenderse como “un grupo de personas arraigadas en el sentido de un lugar a través del cual se encuentran en una relación de reciprocidad y confianza entre ellos y su paisaje” (p. 5). Este enfoque resalta la necesidad de superar los modelos puramente técnicos y adoptar una planificación territorial fundamentada en tres pilares estratégicos: equidad social, gestión prudente de los recursos y competitividad equili-

brada (CEPAL, 2019). Además, es imposible separar los factores culturales del entorno físico, lo que sugiere que el desarrollo territorial debe reconocer la naturaleza compleja y multidimensional de los territorios. Sin embargo, la persistencia de lógicas centralizadoras y la tendencia a conectar territorios periféricos hacia centros jerárquicos mayores, en lugar de valorar su centralidad única, sigue siendo un obstáculo crítico para avanzar hacia una verdadera cohesión e integración territorial.

4. Concentración y Desconcentración

Egaña y Pliscoff (2020) indican que el modelo centralista ha sido una constante en la gestión pública chilena, influenciado por factores geográficos, culturales e históricos que han limitado la autonomía subnacional. Este centralismo se consolidó durante el período dictatorial (1973-1990), cuando la regionalización introdujo una lógica que, paradójicamente, reforzó la concentración de poder en el nivel central. La Constitución de 1980 estableció un marco formal para la descentralización o desconcentración administrativa, pero esta no alteró significativamente la naturaleza centralizadora del Estado. Como señala Fernández (2013), la legislación urbanística chilena ha perpetuado esta dinámica, al priorizar la unidad administrativa sobre la diversidad territorial, lo que ha dejado a los municipios con limitaciones prácticas para ejercer autonomía real.

Las reformas democráticas post-1990, donde se incluyen la democratización de las municipalidades (1991) y la creación de Consejos Regionales (2009), representan avances parciales hacia la desconcentración, pero no han resuelto las asimetrías territoriales ni las tensiones entre niveles de gobierno. Espinoza (2018) indica que los instrumentos de planificación territorial (IPT) han mostrado limitaciones significativas para abordar las demandas locales específicas, especialmente en regiones periféricas. Además, como destaca Ramírez (2018), la fragmentación urbana y las restricciones logísticas en comunas como Quintero evidencian cómo las capacidades institucionales varían enormemente entre territorios, lo que genera desigualdades estructurales. Esta situación refuerza la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos de coordinación

intergubernamental que reconozcan tanto la unidad del Estado como la diversidad territorial, para avanzar hacia una gobernanza multinivel más integrada.

5. Coordinación/Asociativismo/Cooperación

Los principios de coordinación, asociativismo y cooperación están implícitos en varias normativas relacionadas con la descentralización y el ordenamiento territorial, aunque su formulación legal sigue siendo ambigua y carece de mecanismos institucionales claros para su implementación efectiva. La Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del país y la adopción de la *Política Nacional de Ordenamiento Territorial* (Decreto 469 05/07/2021) establecen la necesidad de articular institucionalmente los niveles nacional, regional y local, lo que busca superar la histórica fragmentación administrativa y promover una colaboración fluida entre actores estatales, privados y comunitarios. Sin embargo, la ausencia de una verdadera gobernanza multinivel limita la capacidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (BCN, 2024). Este desafío se ve exacerbado por las desigualdades territoriales, que profundizan las brechas entre municipios urbanos y rurales (Delooz & Serrano, 2023). Por ejemplo, mientras que comunas como Santiago y Valparaíso cuentan con abundantes recursos y personal capacitado, otros territorios carecen de infraestructura básica y capacidades institucionales, lo que genera una paradoja donde los municipios que más necesitan cooperar son precisamente aquellos con menos capacidad para hacerlo.

La coordinación y la cooperación no son meramente procesos técnicos, sino fenómenos sociales, políticos y culturales que requieren un enfoque holístico y adaptativo. El asociativismo intermunicipal emerge como una estrategia clave para empoderar territorialmente a los municipios mediante la creación de redes colaborativas que superen limitaciones individuales, como la falta de recursos o capacidades técnicas. Sin embargo, estas iniciativas han sido limitadas y fragmentadas en Chile, debido principalmente a la centralización del Estado y la resistencia de ceder poder a los niveles subnacionales. Aunque existen avances normativos, como la

creación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) en 2015, estos no han logrado transformar sustancialmente la relación entre los niveles de gobierno ni corregir las asimetrías territoriales. El Decreto 469 de 2021 enfatiza la importancia de la coordinación para responder a las demandas locales mediante un diálogo efectivo entre actores involucrados. No obstante, este documento no especifica cómo operacionalizar dicha coordinación ni qué recursos se asignan para garantizar su éxito.

6. Desarrollo Territorial, Local y Endógeno

Se entiende como un proceso multidimensional que busca integrar las particularidades de los territorios rurales y urbanos al desarrollo nacional, al promover equidad, sustentabilidad y bienestar. Según la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), este enfoque responde a la necesidad de enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales del siglo XXI, al fortalecer la identidad y el legado intergeneracional de las comunidades (Decreto 19, 2020). La PNDR se articula con otras políticas nacionales, como la de Desarrollo Urbano y Regional, al generar un marco estratégico que busca superar las limitaciones de las políticas sectoriales tradicionales. Esta integración permite abordar la heterogeneidad de los territorios mediante una visión holística que potencia actividades económicas, sociales y culturales, al resguardar los recursos esenciales para la sustentabilidad territorial (ODEPA, 2020). Sin embargo, la implementación práctica enfrenta tensiones derivadas de la centralización histórica y la insuficiencia de competencias ejecutivas a nivel local.

La Política Nacional de Desarrollo Rural se fundamenta en doce principios rectores y se desarrolla en cinco ámbitos complementarios: Bienestar Social de la Población, Oportunidades Económicas, Sustentabilidad Medio Ambiental, Cultura e Identidad y Gobernabilidad de la Política de Desarrollo Rural; que se ordenan en capítulos separados. Para cada uno de ellos, se establecen ejes estratégicos que dan lugar a objetivos específicos. El objetivo general de esta política es mejorar la calidad de vida y aumentar las opor-

tunidades de la población rural, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida del nuevo paradigma rural, para lo cual se concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, que propicie sinergias entre iniciativas públicas y público- privadas, con el objeto de diversificar y potenciar el desarrollo rural.

En el ámbito del desarrollo local, este se conceptualiza como un proceso endógeno que opera en cuatro planos interconectados: político, económico, científico-tecnológico y cultural. En el plano político, la endogeneidad refleja la capacidad local para tomar decisiones relevantes y negociar con actores externos, lo que implica un empoderamiento de las comunidades frente a dinámicas globales (Bosier, 2005). En el plano económico, se enfatiza la reinversión del excedente local para diversificar y sostener la economía a largo plazo; mientras que, en el ámbito científico-tecnológico, se destaca la importancia de la innovación para impulsar cambios cualitativos. Finalmente, en el plano cultural, la endogeneidad se expresa como una matriz generadora de identidad socio-territorial, fundamental para un desarrollo sostenible. Este enfoque ha ganado relevancia en el contexto de la globalización, donde organismos como la OECD destacan la necesidad de devolver competencias ejecutivas a los estamentos locales para fortalecer sus capacidades de respuesta ante desafíos globales.

7. Equidad Territorial

La equidad territorial enfrenta tensiones estructurales entre el mandato constitucional de desarrollo equitativo y la persistente centralización del Estado chileno, que limita la autonomía de los niveles subnacionales. Según Delooz (2016), las exigencias constitucionales de equidad y solidaridad territorial vinculan al legislador y a la administración para concretarlas a través de herramientas que cuestionan la autonomía de los territorios. Sin embargo, estas herramientas han sido insuficientes para corregir las asimetrías entre municipios urbanos y rurales. Fernández (2013) destaca una marcada heterogeneidad entre los 346 municipios chilenos. Esta disparidad evidencia la necesidad de mecanismos más efectivos

para garantizar la equidad territorial, especialmente en contextos donde la delegación de responsabilidades a entes privados ha exacerbado las inequidades, como ocurrió durante la reconstrucción post-terremoto de 2010 (González-González, 2017).

La equidad territorial se reduce exclusivamente a una dimensión económica o financiera, al abordarse a través de mecanismos de compensación financiera. Según Serrano (2005), la equidad implica asegurar principios de igualdad en las posibilidades de percepción de ingresos y justicia en su repartición. Además, la literatura académica enfatiza que debe considerarse una concepción más integral que incorpore dimensiones sociales, culturales y ambientales. Los desafíos actuales demandan una planificación territorial basada en pilares estratégicos: equidad social, gestión prudente de los recursos y competitividad equilibrada (CEPAL, 2019). Este enfoque permite reconocer la naturaleza compleja y multidimensional del desarrollo territorial, al superar visiones reduccionistas que han perpetuado desigualdades históricas.

8. Equilibrio Territorial

Está relacionado con los principios y objetivos establecidos en la normativa de ordenamiento territorial, que busca garantizar un desarrollo armónico entre lo económico, social y ambiental. Según la Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, todos los instrumentos de planificación territorial deben someterse a evaluación, con el fin de asegurar este equilibrio. Además, la Ley N° 21.074 establece que los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) deben promover un desarrollo equilibrado de las regiones. Sin embargo, como señalan Romero y Vásquez (2005), el sistema territorial chileno está organizado en tres niveles fundamentales—territorial, urbano y de ciudades—lo que genera tensiones entre la concentración y la desconcentración. Estas tensiones dificultan el logro de un verdadero equilibrio territorial, especialmente en contextos donde las políticas públicas han privilegiado ciertos territorios por sobre otros o ciertas actividades por

sobre otras, lo que ha generado procesos de especulación del suelo y fragmentación urbana.

Ya antes hemos mencionado la necesidad de plantearse pilares estratégicos (CEPAL, 2019) que verifiquen la construcción territorial. En este sentido, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), aprobada por Decreto 469 de 2021, enfatiza la necesidad de aprovechar la diversidad geográfica de Chile para expresar las potencialidades económicas, ambientales, sociales y culturales de cada territorio, bajo un enfoque de desarrollo sustentable que busca el equilibrio. Sin embargo, la implementación de este marco normativo enfrenta desafíos significativos, como la dinámica de segregación y fragmentación urbana descrita. Además, los territorios rurales y aislados enfrentan mayores dificultades para integrarse funcionalmente al resto del país, lo que agrava las desigualdades territoriales. Este contexto pone de manifiesto la necesidad de superar las lógicas centralizadoras y adoptar una aproximación multidimensional que integre lo físico, social y cultural, para avanzar hacia un desarrollo más justo y sostenible.

9. Estructura y Dinámica Territorial

La estructura y dinámica territorial en Chile presenta una configuración geográfica única, caracterizada por su extensión longitudinal y estrechez transversal, lo que genera una notable diversidad ecológica y cultural. Sin embargo, esta singularidad geográfica también ha contribuido a profundas desigualdades territoriales y un marcado centralismo político-económico, donde Santiago concentra más del 40% de la población y una proporción aún mayor de los recursos y decisiones estratégicas (Brevis, 2020). Este centralismo ha limitado el desarrollo regional, lo que ha perpetuado brechas en términos de acceso a servicios, infraestructura y oportunidades económicas. Además, el modelo económico chileno, basado en el extractivismo, ha moldeado el territorio mediante actividades como la minería en el norte, la agricultura en el centro y la industria forestal en el sur, pero estas prácticas han genera-

do externalidades negativas, lo que incluye la fragmentación de comunidades locales y la degradación ambiental (Heredia, 2023).

La Estructuración Territorial en Chile comienza a nivel de Comunas y tiene por finalidad establecer un marco de acción que permita analizar y evaluar las dificultades y desafíos que presenta el ordenamiento administrativo-territorial, como también dar respuesta a los requerimientos planteados por distintos actores sociales en materia de modificación a la actual división política y administrativa a nivel comunal: a) Apunta a definir acciones tendientes a superar el desfase entre la estructura territorial comunal y la estructura administrativa, funcional y participativa municipal. Establece un curso de acción que compromete el análisis del actual desarrollo territorial de las comunas de Chile y la detección de las situaciones que requieren una adecuación específica, en función de los lineamientos y roles que el país ha definido para la comuna y la acción del municipio. b) Es coherente con los objetivos de desarrollo del país, ya que procura conciliar los intereses nacionales con las demandas regionales y locales. Por lo tanto, en su formulación y en su aplicación, analiza las nuevas realidades y escenarios territoriales, al contrastar tendencias locales con las nacionales para incorporarlas en la evaluación de las distintas propuestas. c) Asume como elemento fundamental la diversidad del territorio nacional (físico y humano), y que los efectos e impactos que sobre él causan determinadas acciones o procesos (demográficos, económicos, políticos, culturales y funcionales) son diferenciados. d) Contempla una fundamentación resumida de las circunstancias que determinan los problemas que enfrentan los municipios y sus habitantes, derivados de la conformación territorial comunal. Esta es la base de la estructura territorial del país; en niveles intermedios está la Provincia y el nivel superior es la Región.

Desde una perspectiva crítica, es imperativo repensar el modelo territorial chileno para abordar estos desafíos estructurales y promover un desarrollo más equitativo y sostenible. La descentralización política y fiscal emerge como una estrategia clave para fortalecer la autonomía regional y reducir el centralismo histórico, aunque su implementación ha sido parcial hasta ahora. Asimismo, urge avanzar hacia una economía post-extractivista que priorice la

diversificación productiva y la sostenibilidad ambiental, donde se reconozca el valor intrínseco de los ecosistemas y las comunidades locales. Para Bustos et al. (2019), la transformación territorial en Chile debe integrar no solo criterios económicos, sino también éticos y culturales. Este enfoque integral requiere políticas públicas que articulen la participación ciudadana, la gestión sostenible de recursos naturales y la adaptación al cambio climático, lo que asegura un desarrollo inclusivo y resiliente.

10. Fragmentación Territorial

No existe una definición explícita de *fragmentación territorial*. Diversos documentos y normativas abordan esta problemática desde múltiples dimensiones: urbana, rural, ambiental y social. El Decreto Ley N° 1.305 de 1975 y la Resolución 2478 de 2023 buscan regular la expansión urbana en sectores rurales mediante autorizaciones previas, lo que evita la consolidación de núcleos urbanos al margen de la planificación intercomunal (Resolución 2478, 31/12/2021). Sin embargo, los procesos de fragmentación persisten, especialmente en territorios rurales donde la densificación puede consolidar asentamientos no planificados, lo que genera una pérdida de identidad territorial y desequilibrios socioeconómicos. Según Navez- Bouchanine (2001), la fragmentación urbana se manifiesta como una disociación social dentro del tejido urbano, lo que deriva en la proliferación de condominios cerrados y *ciudades privadas* que refuerzan la segregación y expulsan comunidades locales.

La fragmentación no solo afecta lo urbano, sino también lo ambiental y lo social. En el ámbito ambiental, la expansión residencial masiva de baja densidad contribuye a la fragmentación ecológica, asociada a la dependencia del automóvil y la insuficiencia de infraestructura de transporte (Ramírez, 2018). Este fenómeno agrava problemas de conectividad, biodiversidad y sostenibilidad, lo que degrada paisajes naturales y reduce servicios ecosistémicos. Desde una perspectiva social, la privatización de espacios públicos y la ruptura de redes comunitarias refuerzan la separación socioeconómica, lo que crea ciudades fragmentadas donde coexisten es-

pacios excluyentes con deficiencias estructurales, como carencia de áreas verdes y vías adecuadas. Esta dinámica subraya la necesidad de intervenciones regulatorias integrales que promuevan un desarrollo urbano equilibrado, cohesión social y conservación ambiental.

11. Gestión Territorial

Se encuentra implícito en diversos instrumentos legales relacionados con el ordenamiento territorial y la planificación. La Ley N°21.074 de 2018, que introduce los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), establece que estos deben orientar la ocupación del territorio de manera integrada, al compatibilizar las dimensiones económica, social y ambiental. Asimismo, el Decreto 469 enfatiza la necesidad de evaluar ambientalmente los instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, esta referencia es indirecta y no define claramente qué implica gestionar el territorio desde una perspectiva integral. Este vacío normativo refleja una ambigüedad en el marco legal, donde el concepto de gestión territoriales e subsume bajo principios más amplios como el ordenamiento territorial o la planificación estratégica, sin una operacionalización específica.

La gestión territorial debe entenderse como un proceso dinámico que involucra la articulación de múltiples actores, escalas y dimensiones del territorio; esta es una cuestión que no se limita a la administración técnica del espacio, sino que incluye la construcción de redes colaborativas entre el Estado, el sector privado y las comunidades locales. En este sentido, la gestión territorial enfrenta desafíos estructurales derivados de la centralización histórica del Estado chileno, que ha dificultado la implementación efectiva de políticas descentralizadas. Además, la fragmentación institucional y la falta de mecanismos robustos de coordinación entre niveles de gobierno han limitado la capacidad de responder a las demandas locales y regionales. Como señalan Trucco y Fernández (2023), la gestión territorial debe reconocer la complejidad inherente de los territorios, al considerar no solo aspectos físicos, sino también sociales, culturales y económicos, para avanzar hacia

un desarrollo equilibrado y sostenible. Este enfoque cobra especial relevancia en contextos de emergencia, donde la delegación de responsabilidades a entes privados exacerbó las inequidades en la gestión del hábitat residencial (González-González, 2017).

12. Gobernanza Territorial

El concepto de gobernanza territorial se refiere a los procesos, mecanismos e instituciones mediante los cuales se toman decisiones sobre el uso, la gestión y la transformación del territorio, al involucrar tanto a actores públicos como privados y a las comunidades locales. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) se refiere al “sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado, y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos”. El caso chileno enfrenta desafíos significativos debido a la persistencia del centralismo político-económico, que ha limitado la capacidad de las regiones para gestionar de manera autónoma sus recursos y prioridades. Este modelo de gobernanza tradicionalmente jerárquico ha sido cuestionado por su incapacidad para abordar las demandas de descentralización, equidad y sostenibilidad ambiental (Orellana et al., 2020).

En un contexto global marcado por la crisis climática y los conflictos socioambientales, la gobernanza territorial adquiere una dimensión estratégica para promover el desarrollo sostenible. En Chile, esto implica integrar principios de justicia social y ambiental en la planificación territorial, así como fomentar la colaboración entre múltiples actores, como gobiernos locales, empresas, organizaciones comunitarias y academia. La participación activa de las comunidades locales es esencial para garantizar que las políticas públicas respondan a las necesidades reales de los territorios y no reproduzcan patrones de exclusión o extractivismo (Bolados, 2016). Además, la gobernanza territorial debe adaptarse a las dinámicas globales, como la transición energética y la economía

circular, lo que promueve modelos de desarrollo que respeten los límites ecológicos y fortalezcan la resiliencia comunitaria. Para Santos (2016), la gobernanza territorial no puede ser reducida a un mero ejercicio administrativo; debe ser entendida como un proceso político y ético que busca construir territorios vivos y sostenibles.

13. Identidad Territorial

La Identidad territorial es un concepto dinámico que engloba tanto la asimilación espacial y la reivindicación de lo que distingue y hace únicos a esos espacios. Según SUBDERE (2013), no es un fenómeno estático, sino un proceso continuo de construcción y reconstrucción que responde no solo a la pregunta de *qué somos*, sino también a *qué queremos ser o cómo queremos ser vistos*. Este enfoque subraya que la identidad territorial implica una transformación constante a través del tiempo. Además, la identidad se compone de elementos tangibles e intangibles, como arraigos geográficos, productivos, lingüísticos, culinarios y musicales, entre otros, que pueden surgir de referentes históricos reales o ser contruados socialmente (MIDEPLAN, 2006). Estos rasgos identitarios son claves para generar un sentido de pertenencia y diferenciación, y pueden ser reelaborados en nuevos contextos, lo que genera incluso nuevos referentes culturales.

La identidad territorial en Chile es abordada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) como un elemento central para la gestión territorial y administrativa. Según SUBDERE (2011), la identidad regional alude a un sentimiento de pertenencia y a un sistema cultural de referencia basado en la conjunción entre el medio físico, la continuidad histórica y la continuidad social. Este enfoque permite fortalecer el capital social, mitigar antagonismos y generar valores comunes que contribuyen al desarrollo local. Sin embargo, la identidad territorial también enfrenta desafíos derivados de procesos de globalización y centralización que pueden erosionar las particularidades locales. Como señala MIDEPLAN (2006), la identidad territorial se convierte en una palanca del desarrollo cuando los individuos descubren su capaci-

dad de actuar y transformar su realidad, lo que exige políticas públicas que promuevan la participación ciudadana y la valorización de los saberes locales. En este sentido, la identidad territorial no solo refleja el pasado, sino que también se constituye como una herramienta estratégica para construir un futuro más cohesionado y sostenible.

14. Multiescalaridad

Se define como un enfoque que trasciende la mera existencia de marcos normativos para abordar las complejas interacciones entre diferentes niveles territoriales. Según Arias et al. (2023), esta conceptualización se manifiesta en la proliferación de intersecciones y las interferencias multilineales; es decir, que se repiten en el tiempo y en el espacio, lo que subraya la necesidad de comprender el territorio como un espacio de articulación compleja entre niveles de gobierno y actores sociales. Este enfoque encuentra eco en Orellana et al. (2020), quienes destacan que solo un tercio de los instrumentos de planificación local establecen referencias efectivas a instrumentos de mayor escala, lo que evidencia una fragmentación institucional que se intensifica ante dinámicas transnacionales que resignifican tanto el territorio como sus identidades (Saldívar, 2020).

El enfoque multiescalar en Chile requiere superar la segmentación administrativa que caracteriza las estructuras actuales. Aunque existen marcos legales como la Ley N° 21.074, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley de Gobiernos Regionales, estas herramientas operan de manera limitada, lo que contradice el espíritu de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y otros instrumentos orientados a promover una planificación integrada. Como señalan Boric et al. (2021), las dinámicas territoriales contemporáneas exigen reconocer la simultaneidad y multidireccionalidad como categorías clave para la interconexión en el espacio transnacional. Esto implica avanzar hacia un territorio concebido como un espacio multigeográfico donde circulan ideas, prácticas y recursos (Arias et al., 2023), lo que demanda mecanismos diagnósticos multi-nivel y respuestas adaptadas a las

geografías cambiantes. El desarrollo de capacidades territoriales diferenciadas emerge como un desafío crucial, que reconoce que los territorios poseen campos sociales transnacionales que vinculan nodos, flujos y enlaces, así como estructuras y procesos específicos (Boric et al., 2021).

15. Ordenamiento Territorial

Es un proceso técnico-político-administrativo que orienta la ocupación del territorio de manera integrada, al compatibilizar las dimensiones económica, social, cultural y ambiental. Según la Ley N°21.074 de 2018, este concepto busca traducir una visión de desarrollo equilibrado en acciones concretas a nivel regional, lo que promueve la articulación entre políticas, planes y programas. Además, el Decreto 469 de 2021 lo define como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, lo que subraya su carácter interdisciplinario y global. Sin embargo, como señalan Romero y Vásquez (2005), esta conceptualización enfrenta tensiones derivadas de la fragmentación institucional y la dependencia de decisiones centralizadas, lo que limita su efectividad práctica. La normativa vigente, aunque avanzada, no logra superar completamente la segmentación administrativa que caracteriza las estructuras actuales, lo que contradice el espíritu de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y otros instrumentos orientados a promover una planificación integrada.

Este instrumento es de alcance nacional y orienta la acción tanto de los órganos del Estado como de los actores privados con incidencia territorial en un horizonte temporal de 30 años. Esta política será actualizada cuando existan cambios estructurales que modifiquen sustantivamente el contexto que da origen a sus fundamentos esenciales. Su implementación se desarrolla tanto mediante la definición de ejes estratégicos, objetivos y directrices, así como sobre la base de un conjunto de acciones que deben ser impulsadas como parte de los mecanismos de gobernanza.

El ordenamiento territorial, según Márquez y Veloso (2021), abarca un constructo multidimensional donde los factores físicos,

sociales, culturales y económicos están interrelacionados, lo que exige un enfoque holístico que reconozca la diversidad geográfica y las dinámicas socioespaciales. Además, como señala Arenas (2017), el ordenamiento territorial debe ser entendido como “poner cada cosa en su lugar y cada lugar para múltiples cosas”, lo que destaca la necesidad de articular las cualidades intrínsecas del territorio desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, las visiones sectoriales predominantes, como las de los *urbanistas*, que reducen el ordenamiento a la regulación del suelo urbano, o los *ruralistas*, que lo asocian exclusivamente a la transformación física del espacio rural, reflejan una rigidez inherente que limita su alcance. En este contexto, el desafío actual es lograr un nuevo enfoque que integre la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional y herramientas metodológicas innovadoras para abordar las desigualdades socioterritoriales y replantear el modelo de desarrollo actual (Trucco y Fernández, 2023).

16. Plan De Ordenamiento Territorial/Plan director

Se entiende como tal, “la Expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. 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”.

A partir de esta definición, tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios, que han sido contenidas en las respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Por lo tanto, ordenar el territorio implica optar entre usos, vocaciones y potencialidades, alternativas y criterios para decidir cuál de esas opciones resulta ser la más adecuada, en función de los objetivos que se ha definido la sociedad involucrada y la capacidad política para impulsar la alternativa por la que se ha optado. Esta se manifiesta en el modelo de Ordenamiento Territorial. La contribución específica del OT al

cumplimiento de los lineamientos estratégicos y las políticas regionales (plasmados en la ERD) está en la armonización de las demandas sociales y económicas con las funciones y requerimientos ecológicos, para el logro del desarrollo regional sustentable bajo las limitaciones y potencialidades del espacio natural.

17. Planificación / Planeamiento

Es un proceso técnico y normativo que regula el uso del suelo y la ocupación del espacio, al buscar articular las cualidades intrínsecas del territorio desde perspectivas social, natural, institucional, política y cultural. Según Gómez (2002), esta práctica implica la necesidad de una visión integral que supere enfoques reduccionistas. Sin embargo, la implementación del planeamiento enfrenta desafíos significativos, particularmente en ciudades intermedias, donde las dinámicas de segregación y fragmentación han generado complejidades para la planificación territorial (Marchant et al., 2023). Aunque la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC) establecen marcos regulatorios claros, la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional limita la integración de criterios para la planificación.

La relación entre planificación y planeamiento en la normativa chilena refleja una dialéctica entre el diseño estratégico-normativo y la capacidad operativa para su implementación. Mientras que la planificación busca definir estrategias de largo plazo bajo una visión integral, el planeamiento se enfoca en la ejecución de soluciones concretas a nivel local, lo que evidencia tensiones entre ambos conceptos. Según Burt y Nair (2020), superar estas tensiones requiere un enfoque sistémico que incorpore participación ciudadana, coordinación interinstitucional y herramientas metodológicas innovadoras. Sin embargo, las carencias estructurales en la articulación vertical entre niveles de gobierno (Fernández, 2013) y la falta de gobernanza multinivel perpetúa la fragmentación administrativa y limita la capacidad de respuesta a desafíos territoriales emergentes, como la adaptación al cambio climático y la reducción de desigualdades socioespaciales.

18. Política Territorial

Es un conjunto de principios, estrategias e instrumentos diseñados para organizar, gestionar y transformar el espacio geográfico en función de objetivos de desarrollo equilibrado, integrado y sustentable. Desde una perspectiva normativa, se define como el marco estratégico que orienta las acciones públicas y privadas hacia el uso racional y ambientalmente sustentable del territorio, al compatibilizar las demandas económicas, sociales, culturales y ambientales. En Chile, este concepto está estrechamente vinculado a instrumentos legales como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), establecida mediante el Decreto 469 de 2021, que busca aprovechar la diversidad geográfica del país para expresar las potencialidades de cada territorio bajo un enfoque de desarrollo sostenible.

En el contexto chileno, la política territorial está influenciada por el legado del proyecto neoliberal, que ha priorizado intereses económicos sobre las necesidades locales, lo que ha profundizado las desigualdades territoriales. Según Bustos et al. (2019), este modelo ha llevado a la empresarialización del territorio, donde las regiones y comunas son vistas principalmente como espacios para la explotación de ventajas comparativas en beneficio de empresas nacionales y transnacionales. En este sentido, el desafío actual es superar estas lógicas sectoriales y adoptar un enfoque integral que integre la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional y herramientas metodológicas innovadoras para abordar las desigualdades socioterritoriales y replantear el modelo de desarrollo actual.

19. Prospectiva Territorial / Modelo De Organización Territorial

La relación entre prospectiva territorial y el modelo de organización territorial puede entenderse como una tensión dialéctica entre la anticipación estratégica del futuro deseado y la estructura normativa que regula la ocupación del territorio. Según Sanhue-

za-Aros y Peña-Cortés (2022), la prospectiva territorial implica la construcción colectiva de escenarios futuros que permitan gestionar los cambios estructurales del territorio bajo un enfoque de sostenibilidad. Este enfoque está alineado con el Decreto 469 de 2021, que aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y enfatiza la necesidad de integrar perspectivas multidimensionales para aprovechar las potencialidades geográficas de cada región.

Por otro lado, el modelo de organización territorial en Chile está definido por la estructura político-administrativa establecida en la Constitución Política, que divide el país en regiones, provincias y comunas (Navarrete e Higuera, 2014). Esta división jerárquica asigna roles específicos a cada nivel de gobierno, pero también refuerza la centralización histórica del Estado, lo que limita la autonomía de los gobiernos subnacionales. Esta rigidez institucional dificulta la implementación de políticas territoriales prospectivas, ya que los actores locales enfrentan serias restricciones fiscales y administrativas.

La literatura especializada destaca que la prospectiva territorial requiere un enfoque holístico que articule diferentes dimensiones del desarrollo. Sin embargo, su implementación práctica se ve obstaculizada por la fragmentación institucional y la falta de coordinación interinstitucional, tal como lo señalan Márquez y Veloso (2020). Además, las estrategias estatales espaciales, como las políticas de inversión infraestructural y regulación territorial, a menudo priorizan intereses económicos sobre las necesidades locales, lo que profundiza las desigualdades territoriales.

20. Sistema Territorial, Urbano y de Ciudades

Es característico por una complejidad que trasciende su definición formal establecida en la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Según Arenas y Bustos (1996), su comprensión contemporánea requiere integrar aspectos físicos, socioeconómicos y funcionales del territorio, lo que supera visiones reduccionistas tradicionales. El marco regulatorio fundamental está constituido por la Ley General de

Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC), que definen el área urbana como “superficie del territorio destinada al desarrollo armónico de los centros poblados” (OGUC, Art. 1.1.2). Esta definición técnica se complementa con los criterios del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para categorizar entidades urbanas. Sin embargo, la estructura del sistema territorial chileno se manifiesta en tres niveles fundamentales de organización espacial: el sistema territorial propiamente, el sistema urbano y el sistema de ciudades, los cuales conforman un “complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad” (Romero y Vásquez, 2005, p. 91).

El sistema de ciudades, aunque carece de una definición normativa explícita, emerge de la interacción entre la planificación territorial y la dinámica socio-espacial. Instrumentos como el Plan Regional de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Intercomunales reconocen implícitamente una jerarquía urbana, pero este modelo ha sido configurado históricamente por el centralismo estatal, lo que genera desafíos significativos en términos de equilibrio territorial y desarrollo urbano sostenible (Hidalgo et al., 2016). La Ley N°21.074 de 2018 marcó un avance, al introducir los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) y fortalecer la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planificación (Ley N°20.417). No obstante, las ciudades intermedias enfrentan dinámicas de segregación y fragmentación que evidencian la necesidad de nuevos enfoques en la gestión territorial (Marchant et al., 2023). En este contexto, Márquez y Veloso (2020) destacan que las crisis sociales y la pandemia han intensificado la demanda por cambios sustanciales en la planificación urbana, lo que exige mayor participación ciudadana, coordinación interinstitucional y herramientas metodológicas innovadoras para abordar las desigualdades socioterritoriales y replantear el modelo de desarrollo actual.

21. Sostenibilidad y Sustentabilidad

La distinción entre *sostenibilidad* y *sustentabilidad* refleja no solo un debate lingüístico, sino también epistemológico y político que

emerge de las tensiones inherentes a los modelos de desarrollo y la relación sociedad-naturaleza. Desde una perspectiva global, el término *sustentabilidad* ha sido ampliamente asociado con el enfoque tecnocrático-económico predominante en Europa, particularmente a partir del Informe Brundtland (1987), que define el desarrollo sustentable como la capacidad de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras. Sin embargo, este enfoque tiende a priorizar el crecimiento económico dentro del marco capitalista global, lo que subordina frecuentemente las dimensiones sociales y ambientales a la lógica productivista. Esta visión instrumental suele limitarse a medidas técnicas de eficiencia y gestión de recursos, lo que ignora las desigualdades estructurales y los impactos socioecológicos profundos que caracterizan crisis contemporáneas como la hídrica o climática.

En contraste, el concepto de *sustentabilidad/sostenibilidad* ha adquirido una dimensión más integral y crítica, donde se vincula con valores éticos, políticos y territoriales que trascienden el paradigma dominante. Según Contreras et al. (2005), la sostenibilidad incorpora principios como la solidaridad, la equidad y el bienestar, así como una perspectiva territorializada que integra saberes locales, prácticas comunitarias y procesos de restauración ecológica y cultural. En este sentido, la sostenibilidad/sustentabilidad no solo busca preservar los recursos naturales, sino también transformar las relaciones de poder y las dinámicas socioculturales que perpetúan la injusticia ambiental y la exclusión social. Este enfoque resulta particularmente relevante en contextos como el chileno, donde la articulación entre identidades culturales, potencialidades ecológicas y autonomía comunitaria se convierte en un elemento clave para abordar desafíos estructurales como la crisis hídrica, el extractivismo y la pobreza. La sustentabilidad, por tanto, emerge como un marco conceptual alternativo que interpela al modelo de desarrollo imperante y propone visiones más justas y resilientes desde lo local.

La sustentabilidad medioambiental apunta a la necesidad de velar porque nuestro desarrollo económico y social se realice en un marco de respeto y cuidado del entorno natural. El logro de

un crecimiento sostenible, mediante la conciliación de la omnipresente vinculación entre medio ambiente y desarrollo, constituye una prioridad estratégica. Su consecución implica integrar progreso económico, bienestar social y protección ambiental de manera armónica y complementaria.

Ello demanda utilizar de forma racional los recursos naturales, conservar la diversidad biológica y encarar responsablemente el colosal desafío que plantea el fenómeno del calentamiento global. No obstante, atender las necesidades de los habitantes y, en particular, superar la pobreza y el hambre, son también tareas principales para Chile. La capacidad de los países más desposeídos para enfrentar los desafíos medioambientales sólo puede ser incrementada mediante un mayor desarrollo económico y social, puesto que la pobreza es en sí misma una importante causa de la degradación medioambiental.

Si bien el concepto de sostenibilidad/sustentabilidad se adapta al de desarrollo sostenible, carece de una definición legal. No obstante, el desarrollo sustentable ha sido definido por la legislación de bases generales en materia ambiental como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”.

Dicha definición fue incorporada originalmente por la Ley N° 19.300, en el año 1994, aunque sin mayor empleo en el resto del articulado de dicha legislación. La modificación de este cuerpo legal, consagrada en el año 2010 a través de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación y la Superintendencia del Medio Ambiente, soluciona este último aspecto, al emplear la noción de sustentabilidad -o alguno de sus términos relacionados- en diversas reglas.

22. Territorio

El marco legal chileno aporta una perspectiva relevante para entender el territorio. La Constitución Política de la República de Chile (1980) define al territorio nacional como el espacio geo-

gráfico que incluye el continente, las islas, el mar territorial y el territorio antártico. Sin embargo, esta definición jurídica ha sido criticada por su reducción al ámbito físico y político, lo que deja de lado las dimensiones simbólicas y culturales. Desde una perspectiva crítica, el territorio se configura como un constructo complejo y multidimensional que integra elementos históricos, sociales, culturales, económicos y legales. Este enfoque reconoce la diversidad geográfica del país y también las disputas y resignificaciones que han surgido en torno a su uso y control, particularmente en contextos de desigualdad estructural y extractivismo (Mac-Clure et al., 2014; Bolados, 2014).

Desde una mirada académica, autores como Aliste y Romero han destacado que el territorio no puede entenderse simplemente como un contenedor de recursos o un espacio físico, sino como una construcción social y política. Aliste y Stamm (2016) argumentan que el territorio es “una expresión material de las relaciones de poder y de los procesos históricos que configuran los paisajes” (p. 12). En este sentido, el territorio se constituye en la interacción entre las comunidades humanas y su entorno, lo que implica un constante proceso de negociación y conflicto. Esta perspectiva es especialmente relevante en el contexto de los conflictos socioambientales generados por el extractivismo, donde el territorio se convierte en un espacio de disputa entre las lógicas de desarrollo económico y las reivindicaciones de las comunidades locales, especialmente los pueblos indígenas (Bolados, 2014; Romero-Toledo y Gutiérrez, 2016).

3.3.3 Reflexiones Finales

La recopilación de este conjunto de conceptos orientadores al Ordenamiento Territorial en Chile ha significado un ejercicio complejo desde la dimensión de los componentes normativos y el conjunto de los académicos, con fuerte arraigamiento en autores europeos, los que son adaptados y muchas veces *adoptados* literalmente, lo que se contrapone a realidades territoriales, de cosmovisión, identidades y aspiraciones de los habitantes de un país en vías de desarrollo. Ha sido frecuente, además, encontrar dentro de

los mismos organismos del Estado una gran proliferación de definiciones del mismo concepto, que dependen del área de interés a la que dicha institución se oriente.

Sólo a modo de ejemplo, existen más de veinte conceptos de ordenamiento territorial, lo que incluye visiones académicas e instrumentales. En este contexto, los autores de este aporte básico desde Chile han optado por no diferenciar los conceptos en aspectos normativos y académicos, ya que era una tarea de largo aliento conseguir las múltiples acepciones entregadas en la literatura nacional. De esa manera, sostenemos la necesidad de la integración conceptual, como una forma de amalgamar las posiciones transversales de los alcances de la temática. No obstante, también ha sido posible establecer que las diferencias son mínimas en los enfoques, pero muy dispersas según las finalidades y objetivos políticos; de allí surgen las dificultades de realizar un análisis más profundo de toda la literatura al respecto.

El *estado del arte* en materia de ordenamiento territorial en Chile está en fase inicial, a pesar de la larga tradición en planificación y ordenamiento urbano. Hay que tener en consideración que tanto la institucionalidad como las normativas son recientes; además, gran parte de los Planes regionales de ordenamiento territorial (PROT) no se han elaborado, están en fase de concreción o no existen los elementos técnicos-políticos adecuados para su culminación.

“Desde su dimensión política, el Ordenamiento Territorial se relaciona directamente con la manera en que el Estado estructura la administración y el gobierno del territorio. Chile consta de una estructura general de carácter unitario y vertical. La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración establece que es en primer lugar el Presidente de la República quien ejerce el gobierno del Estado, en apoyo con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos. Estos organismos se orientan en dos sentidos; por un lado, el carácter específico del sector o campo de actividades sobre el que ejercen funciones y por otro el nivel territorial de administración o el carácter espacial de su competencia. El carácter unitario del Estado hace que sea el mismo cuerpo legal el que rige para todo el territorio, estableciendo tres niveles administrativos fuera del nivel central: el regional,

el provincial, y el local o municipal. A nivel regional, el GORE es un órgano descentralizado con atribuciones generales en OT. Se constituye por el Intendente y el Consejo Regional. En la Ley 19.175 (modificada por la Ley N°20.035) sobre Gobierno y Administración Regional se especifican atribuciones especiales en materia de OT". Esto se establece en la página 17 de la Guía para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable.

Por ello, resulta de vital interés para los organismos públicos, y la sociedad en su conjunto, tener una participación activa en estas materias, conocerlas, estudiarlas en el sistema escolar en todos sus niveles, formar parte del currículo, sistematizar la información más relevante y transferir para generar procesos más exitosos de ordenamiento del territorio. De alguna manera, este conjunto de conceptos es un pequeño aporte para dichos logros.

3.4 Colombia

Buitrago-Bermúdez, Oscar¹⁴
Cabeza-Morales, Israel¹⁵
Gutiérrez-Rey, Franz¹⁶

3.4.1 Introducción

Definir es clave para poder estudiar, analizar y/o contrastar. La definición es el pilar para la comprensión y consigo de la comunicación, dentro o fuera de un campo del saber o de un universo temático. Este capítulo, como ejercicio de definiciones, busca aportar razones para que cada vez sean mejores las interpretaciones, desde y para los territorios/regiones. Para ello, el contexto es Colombia y la resignificación es lo que se espera a partir de la puesta en circulación del contenido del presente texto y su reflexión.

En Colombia, los temas afines a la planificación vienen impulsándose desde mediados del siglo XX; sin embargo, fue gracias a la Constitución Política de 1991 que se consolidó un direccionamiento en esta materia, posteriormente desarrollado a través de

¹⁴ Líder del grupo de investigación Territorios, Profesor Titular del Departamento de Geografía, Universidad del Valle [Cali, Colombia] . oscar.buitrago@correounivalle.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-1726-9888>.

¹⁵ Investigador del grupo Vida Territorial Sostenible VTS, Profesor en el área de Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC [Tunja]. israel.cabeza@uptc.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-0872-990X>.

¹⁶ Líder del grupo de investigación Vida Territorial Sostenible VTS, Profesor Titular del área de Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC [Tunja]. franz.gutierrez@uptc.edu.co. <https://orcid.org/0009-0003-0349-9126>.

la Ley de Desarrollo Territorial en el 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento en el año 2011. En la actualidad, es usual encontrar adjetivaciones que desconocen la base conceptual y normativa que enmarca la temática. Por ello, el propósito de este texto es revisar las definiciones en pro de impulsar una mayor claridad frente a la emergencia de iniciativas que surgen desde diversos campos del saber.

Desde la geografía, se reconoce la singularidad de las dinámicas territoriales. Por ello, y en pro del establecimiento de diálogos tanto disciplinares como interdisciplinares, surge este capítulo, con el propósito de aportar a delimitar los diferentes abordajes en temas de planificación y desarrollo territorial. Por ello, en este caso, investigadores del Grupo Territorios (Universidad del Valle) y del Grupo Vida Territorial Sostenible (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia) se unen para consolidar un ejercicio de síntesis que parte de la revisión y el análisis de definiciones, académicas y normativas, para concretar un referente que posibilite resignificar el lugar de Colombia en el contexto Iberoamericano en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, a través de la Red Iberoamericana de Observación Territorial RIDOT.

Este insumo servirá a la necesaria actualización y reorientación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como a nuevas iniciativas de investigación que surgen desde la arquitectura, el urbanismo, la administración pública, la geografía, entre otras. En tal sentido, no constituye una camisa de fuerza, pero sí un aporte construido desde la objetividad, en aras de promover el uso apropiado de dichos conceptos y evitar el abuso o uso inapropiado de los mismos.

Para cada uno de los conceptos seleccionados por el equipo de trabajo de la RIDOT, se revisaron las respectivas fuentes académicas y normativas. En algunos casos, se realizaron claridades desde la proximidad de algunos conceptos que permiten vislumbrar el alcance de los usos dados, así como la existencia de vacíos que abren la puerta a escenarios para investigar y debatir. Este ejercicio cierra con una reflexión que valida la necesidad de revisar las definiciones para que exista una mejor comunicación y/o comprensión en pro de la transformación de nuestros territorios.

3.4.2 Definición de términos

1. Buen Vivir / Vivir Sabroso (Buitrago y Hurtado)

Buen Vivir desde la normatividad: n/a

Buen Vivir desde lo académico: Burgos (2016) define el buen vivir como una forma de vida armónica del ser humano consigo mismo, de este con el resto de la humanidad y con la naturaleza que lo rodea. Tal concepción se retoma en los últimos años, incluso a nivel de constituciones políticas nacionales, ante la desarmonía ocasionada por diversas acciones humanas, que parten de las consecuencias del actual modelo de desarrollo, como una respuesta estructural civilizatoria para hacer una cultura de justicia socioambiental. Por otra parte, en Colombia existe el concepto de vivir sabroso, el cual hace parte del acervo lingüístico de las comunidades del Pacífico colombiano, particularmente del departamento de Chocó. Ese concepto se refiere a un modelo de organización espiritual, social, económica, política y cultural de armonía con el entorno, con la naturaleza y con las personas (Lozano & Copete, 2019).

Observaciones: Vivir sabroso (concepto acuñado por el actual gobierno colombiano) implica ser consciente del conjunto de condiciones que harán que una comunidad sea conocedora de sus capacidades para la toma acertada de decisiones sobre sí misma y sus recursos.

2. Centralización vs. Descentralización (Buitrago y Hurtado)

Centralización vs. Descentralización desde la normatividad: El artículo 1 de la Constitución Política (1991) consagra que Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada, dividida en entidades territoriales que, según el artículo 286, son los departamentos, los distritos, los muni-

cipios y los territorios indígenas, aunque prevé que la ley podrá darle el carácter de entidad territorial a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley. En el artículo 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la descentralización es considerada como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial, en donde se menciona que corresponde a “la distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”. Por otra parte, la ley 489 de 1988 asocia la descentralización administrativa con la autonomía de las entidades territoriales.

Centralización vs. Descentralización desde lo académico:

La descentralización territorial en Colombia no solo es transferir competencias y otorgar autonomía a las entidades territoriales, sino también acompañarlo de reformas institucionales responsables y programas de capacitación y entrenamiento que permitan fortalecer las capacidades de autogobierno a largo plazo de las entidades territoriales y las capacidades de comunicación, cooperación y coordinación entre funcionarios y entidades en diferentes niveles de gobierno (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

Observaciones: En Colombia, la descentralización ha tenido avances y retrocesos a lo largo de su historia. Si bien las normas presentan claridad acerca de la importancia de la descentralización en la materialización de las políticas de Estado y de gobierno, en la práctica, este proceso ha sido convertido en un mecanismo de sustentación de las relaciones clientelares y del gamonalismo político, cosa que explica su repliegue.

3. Cohesión Territorial, Integración Territorial (Buitrago y Hurtado)

Cohesión Territorial, Integración Territorial desde la normatividad: El artículo 2 de la Constitución Política (1991) menciona entre, los fines esenciales del Estado, mantener la integridad territorial, lo cual alude a la defensa del territorio nacional para mantener sus límites y esa necesaria condición de conservar vinculadas a la república a todas las partes del territorio nacional. En el artículo 101 de Constitución Política, se mencionan las partes que integran el territorio colombiano; por lo tanto, la integración territorial se puede definir como la capacidad que debe tener el Estado para mantener juntas todas las partes del territorio nacional, para evitar secesiones o pérdidas territoriales. Otro marco normativo que alude al tema es el artículo 3 de la ley 1454 (Ley orgánica de ordenamiento territorial), el cual menciona, como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial, que “los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado”.

Cohesión Territorial, Integración Territorial desde lo académico: Para Cabeza-Morales (2015), la cohesión territorial debe ser entendida como un conjunto de actuaciones orientadas a reducir disparidades más que a integrar territorios, lo cual se logra si se considera la diversidad territorial en las dimensiones socioculturales, económicas, políticas y biofísicas. Ello permite articular las configuraciones territoriales para el análisis espacial de fenómenos sociales y su incidencia territorial. También argumenta que el concepto de cohesión territorial en Latinoamérica debe apuntar a un mayor alcance que el cobijado en el caso europeo, lo que incluye elementos que comprendan procesos de participación o apropiación para la construcción de un territorio.

Observaciones: Si se parte de la definición de territorio político, es decir, de la forma cómo el Estado nacional aborda la administración de su territorio nacional y garantiza su soberanía, se puede decir que la cohesión territorial es el apropiado ejercicio de territorialización del Estado en la búsqueda del cumplimiento de sus funciones fundamentales. En el caso colombiano, la territorialización del Estado en la búsqueda de la cohesión o integración territorial debe cumplir con el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; la defensa de la independencia nacional, la integridad territorial y la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Otro concepto vinculado al término es Territorialización del estado nacional.

4. Concentración vs. Desconcentración (Buitrago y Hurtado)

Concentración vs. Desconcentración desde la normatividad: El artículo 8 de la ley 489 de 1998 determina que: “La desconcentración, hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos”.

Concentración vs. Desconcentración desde lo académico:
n/a

Observaciones: En Colombia, es clara la diferencia entre descentralización y desconcentración, ya que la primera se refiere a la asignación de toma de decisiones por parte de la nación a

entidades territoriales como los departamentos, municipios y formas asociativas, en tanto que la desconcentración se refiere a la asignación de funciones de instancias y agencias que se encuentren fuera de sede central con el propósito de descongestionar.

5. Coordinación Territorial- Asociatividad Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Coordinación Territorial- Asociatividad Territorial desde la normatividad: El artículo 27 de la ley 1454 de 2011 establece la coordinación como uno de los principios para el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial. Al respecto, dice:

“La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.”

Normativamente, en Colombia se ha asumido la coordinación y la articulación como condiciones necesarias para el direccionamiento inter-escalar de los procesos de planificación, especialmente como base de la gestión de estos. La asociatividad, por su parte, se plantea como un insumo a una mayor coordinación y articulación. Todo ello ocurre en el marco de las iniciativas en pro de la descentralización; se reconoce como un principio del ordenamiento territorial según la ley 1454 de 2011, artículo 3 numeral 13:

“Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”

Coordinación Territorial- Asociatividad Territorial desde

lo académico: Tanto la norma como las apuestas académicas han propendido por la búsqueda de sinergias al interior y entre los territorios. El tema de la coordinación se relaciona con la necesidad de la articulación inter-escalar y los procesos de descentralización. Según Robledo (2023), la asociatividad territorial se soporta en la libertad de asociación de las entidades públicas, cuya garantía está contenida en el artículo 38 de la Constitución. Así mismo, se ha enfatizado en que todos esos mecanismos son voluntarios y hacen parte del ideal al interior del estado.

6. Desarrollo Territorial, Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno (Buitrago y Hurtado)

Desarrollo Territorial, Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno desde la normatividad:

La ley 388 de 1997 es conocida como la ley de desarrollo territorial, la cual está orientada a armonizar y actualizar las disposiciones las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. En esta ley, se habla del desarrollo del territorio como 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.

Desarrollo Territorial, Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno desde lo académico:

Pérez y Avendaño (2021) expresan que el desarrollo territorial tiene que ver con los procesos que permiten el desarrollo a partir de una base social situada en una base material del territorio. De este modo, el desarrollo territorial es una forma de territorialidad, la cual aparece como una alternativa de aprovechamiento del espacio. Es por esto que el desarrollo territorial se convierte en escenarios en los que cada territorio tiene valor propio, por el hecho de que en él convergen procesos que permiten el desarrollo de personas

autónomas, independientes, respaldadas, y que ven reflejados, en sus modos y calidad de vida, estos principios elementales. Por último, Pérez y Avendaño (2021) afirman que el desarrollo territorial debe afirmar y revalorar las formas cómo se hace territorio; dicho de otra forma, debe promulgar una idea que diluya los condicionamientos del mercado, con el propósito de instaurar un territorio configurado por múltiples actores y en concordancia con las necesidades de quienes dependen de él.

7. Equidad Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Equidad Territorial desde la normatividad: La ley 1454 de 2011, en su artículo 3, donde hace mención a los principios rectores del ordenamiento territorial, contempla como principio número 08: Solidaridad y equidad territorial. Sobre este, expresa:

“Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.”

Equidad Territorial desde lo académico: De acuerdo con Gutiérrez-Rey (2015), la equidad es la imagen objetivo de toda política territorial y se entiende como una relación equilibrada en el territorio; por ejemplo, la polarización geográfica conlleva a problemas de inequidad territorial o la concentración del poder, lo que genera desequilibrios que se buscan contrarrestar al reconocer la equidad como objetivo o fin. En tal sentido, la equidad constituye una alternativa a una igualdad injusta o de difícil materialización, a través del reconocimiento de las singularidades, para actuar desde la noción de equilibrio y proporción en pro de la reducción de inequidades.

8. Equilibrio Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Equilibrio Territorial desde la normatividad: La ley 1454, en su artículo 3, donde hace mención a los principios rectores del ordenamiento territorial, contempla el principio número 15: Equidad social y equilibrio territorial. Al respecto, desarrolla:

“La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial”.

Equilibrio Territorial desde lo académico: El equilibrio territorial está directamente relacionado, en la dimensión social, con la equidad y la justicia social y territorial; en la cultural, con la identidad, el arraigo y la pertenencia territorial; en la económica, con la igualdad social y territorial; en la ambiental, con la sostenibilidad y armonía ambiental territorial; y en la dimensión político institucional, con la gobernabilidad y la cohesión social y territorial (Gutiérrez-Rey, 2015). Con base en lo anterior, el equilibrio territorial se reconoce más allá de una expresión contraria al desequilibrio, como el reconocimiento de un mínimo de armonía, por el cual se debe propender para los territorios, a partir de sus particularidades.

El equilibrio, como constructo geográfico, es una situación (espacio-temporal) de armonía, que hace referencia a las interrelaciones que son objeto del saber geográfico. Por ello, se habla de equilibrio socioespacial, equilibrio ambiental, cooperación, justicia, entre otros. Al mencionar el equilibrio territorial, se lleva el concepto a la complejidad del sistema territorial (en-

tramado relacional por dimensiones: económico-productivo, político-institucional, físico-ambiental, sociocultural), por lo cual se asume lo territorial como dinámica inherente a dicho entramado (Cabeza-Morales, 2023).

9. Estructura y Dinámica Territorial (Buitrago y Hurtado)

Estructura y Dinámica Territorial desde la normatividad: La ley 388 de 1997, implícitamente, define para los municipios unas estructuras espaciales a partir de lo urbano-rural y lo intraurbano, que se buscan alcanzar a largo plazo. Entre ellas, están las infraestructuras, las redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala, áreas de reserva, zonas que presenten alto riesgo, la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Estructura y Dinámica Territorial desde lo académico:

Para Gómez y Mahecha, la dinámica territorial está asociada a las relaciones de poder que ejercen los distintos agentes en el territorio. Esta se expresa, por ejemplo, en los acelerados procesos de urbanización y metropolización, que paulatinamente desplazan los centros de control político a las ciudades, desde donde se define el carácter del Estado; en el regionalismo y en el localismo; en la descentralización administrativa que pretende aliviar las tensiones entre los poderes nacionales, regionales y locales (Gómez & Mahecha, 1998).

Observaciones: En Colombia, el concepto de dinámica territorial es diferente al de estructura territorial. Este último está asociado a la configuración de la división político-administrativa del Estado en sus distintos niveles de gobierno. Esta, en el caso municipal, llega a una escala que permite diferenciar lo urbano de lo rural.

10. Fragmentación Territorial (Buitrago y Hurtado)

Fragmentación Territorial desde la normatividad: n/a

Fragmentación Territorial desde lo académico: Se encontró el concepto de territorialidad en déficit, el cual alude a la situación de muchas zonas colombianas que presentan flujos de poblamiento débiles (en muchos casos, por el aislamiento geográfico y las condiciones naturales del territorio). Por ello mismo, no comparten con el centro los mismos mecanismos de regulación económica, política y social que prevalecen en las zonas urbanas y en las más densamente pobladas (Botero, 2019).

Observaciones: Si se parte de la definición del concepto de fragmentación como acción de fragmentar algo, es decir, dividir un todo en fragmentos, se podría entender, para Colombia, como la partición del territorio nacional por la acción de agentes sociales distintos al poder político democrático que tiene la función de mantenerlo integrado. La fragmentación territorial, para el caso colombiano, expresa la presencia de territorializaciones de agentes al margen de la ley, que pretenden controlar espacios para sus acciones ilícitas. Otro concepto vinculado al término es *Territorialidad en déficit*.

11. Gestión Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Gestión Territorial desde la normatividad: Pese a que no se cuenta con una definición de gestión territorial desde la norma, la gestión es clave tanto en la ley 388 de 1997 como en la ley 1454 de 2011, al ser asociada como clave en la puesta en marcha de la misma. Se menciona como un escenario intermedio posterior a la planeación y previo a la administración y/o evaluación. En tal sentido, puede asociarse la gestión con la operacionalización de los procesos de planeación; sin embargo, es necesario precisar que se hable de gestión y no propiamente de gestión territorial.

Gestión Territorial desde lo académico: Más que un elemento operativo, la gestión responde a la materialización del conjunto de acciones que conforman una política o plan. La gestión territorial es la herramienta utilizada por el Estado, para implementar trayectorias espaciales, sociales, económicas, ambientales, entre otras, consideradas como deseables, las cuales se concretan a través de los modelos de ordenamiento y desarrollo en diferentes escalas. Su puesta en marcha u operatividad requiere coherencia (Massiris, 2012; Posada-Arrubla, 2020).

12. Gobernanza Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Gobernanza Territorial desde la normatividad: No existe normatividad en la que se definan la gobernanza territorial. En las cartillas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se habla de la gobernanza como pieza clave para la formulación de planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo, como un elemento o principio que permite que la toma de decisiones se realice con solidez desde diversos aspectos y niveles. En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, ley 2294 de 2023, se menciona la gobernanza en la sección I, capítulo II: Ordenamiento Ambiental del Territorio y Gobernanza Inclusiva. Sin dar una definición del concepto, se reconoce como un sinónimo de participación, no solo comunitaria, sino institucional (multinivel), donde se incluye al sector privado.

Gobernanza Territorial desde lo académico: La gobernanza territorial lleva a una nueva manera de relacionar la acción pública y las formas en que se aplica en los territorios, gracias a la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales. De ese modo, los procesos de participación son garantía de la misma (Mateus, 2023). Aunque puede asociarse con un ideal, en la actualidad, es una precondition para los procesos de integración y articulación, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados) a diversas escalas (Rosas-Ferrusca et al., 2012).

13. Identidad Territorial (Buitrago y Hurtado)

Identidad Territorial desde la normatividad: n/a

Identidad Territorial desde lo académico: Soto (2006) entiende la identidad territorial como la identificación de todos los actores de la comunidad local con su territorio, sus organizaciones, sus productos y servicios. Por otra parte, Muñoz (2020) asocia la identidad territorial con el conjunto de rasgos culturales propios de una colectividad, como los bailes, música, cantos, comida típica, paisajes, lenguaje, vestuario y arquitectura.

Observaciones: Si se considera la teoría de la producción del espacio, en la que el espacio se entiende como un proceso social propio de un modo de producción que, en el caso de las sociedades modernas, corresponde al modo de producción capitalista, se puede decir que la identidad territorial asume, al menos, dos definiciones: Por un lado, deviene de la producción de los espacios vividos, es decir, la espacialidad de la vida cotidiana; y, por otro, comprende el sentido de pertenencia de las personas hacia el territorio político que, en el caso del Estado nacional, sirve para producir precisamente la identidad nacional. En el primer caso, la identidad territorial aludiría a la producción del territorio cultural, el cual se fundamenta principalmente en el poder sustancial que otorga la cultura. En tanto, la identidad territorial de corte político es una estrategia del Estado nacional para mantener la integridad territorial.

14. Modelo de Ocupación Territorial MOT (Cabeza y Gutiérrez)

Modelo de Ocupación Territorial MOT desde la normatividad: La ley 388 de 1997, en su artículo 12, parágrafo 1, establece:

“Se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general

la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas”.

Modelo de Ocupación Territorial MOT desde lo académico:

El Modelo de Ocupación Territorial es la imagen territorial que permite espacializar los objetivos de mayor alcance y el escenario proyectado para orientar las políticas de uso y ocupación del espacio, con un reconocimiento de las limitantes y potencialidades del mismo. También, se reconoce como una herramienta de simulación que evalúa los efectos integrados de las políticas de planificación urbana y regional (SUR, s.f.). Se emplea la expresión Modelo Territorial para hacer referencia a un ideal o propuesta en los instrumentos de ordenamiento, como alternativa a construir o reorientar las acciones necesarias de ajuste, según el modelo de ocupación territorial que se identifique en el diagnóstico.

15. Multiescalaridad (Buitrago y Hurtado)

Multiescalaridad desde la normatividad: n/a

Multiescalaridad desde lo académico: La multiescalaridad es la condición transversal que adquieren las disputas territorializadas cuando entran a estar determinadas por el ordenamiento entre niveles geográficos, jurídicos y políticos diferenciados. Así mismo, esta puede ser entendida como la reformulación de escalas en los diversos procesos globales de confrontación de intereses. De este modo, la multiescalaridad se puede concebir como un conjunto de escalas y arenas en las que pueda tramitarse o intensificarse un fenómeno; tiene como unidad escalar básica el territorio en el que se presente (Córdoba, 2021).

Observaciones: La multiescalaridad se puede considerar como un concepto útil para observar las relaciones horizontales y ver-

ticales que constituyen parte de los fenómenos socioespaciales. En este sentido, la multiescalaridad presenta varios aspectos a considerar: la magnitud del fenómeno socioespacial, las jerarquías, el nivel de referencia y el encadenamiento de sucesos en la estructura jerárquica.

16. Ordenamiento Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Ordenamiento Territorial desde la normatividad: De conformidad con la ley 1454 de 2011, en su artículo 2, se define:

“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.

Ordenamiento Territorial desde lo académico: La ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico, político y administrativo, con el que se apuesta a configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, en correspondencia con las potencialidades y limitaciones del mismo, entre otros (Massiris, 2002). El ordenamiento se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo, que la sociedad percibe como deseable, y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para avanzar hacia la materialización del mismo.

17. Plan de Ordenamiento Territorial POT (Cabeza y Gutiérrez)

Plan de Ordenamiento Territorial POT desde la normatividad: Según la ley 388 de 1997, en su artículo 9:

“Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio, se denominará:

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Plan de Ordenamiento Territorial POT desde lo académico: Según Massiris (2011), es un conjunto de objetivos, estrategias y acciones a realizar en un plazo determinado. Estas implican actuar sobre actividades que se realizan en un territorio, para fortalecerlas o desestimularlas, cambiarlas, reubicarlas y cambiar su comportamiento futuro.

18. Planificación/ Planeación Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Planificación/ Planeación Territorial desde la normatividad: La planeación es una actividad fundamental para la gestión pública en Colombia. Así lo establece la Constitución Política de 1991; en su artículo 339, la define como una función del Estado que debe ser adelantada de manera participativa, descentralizada y articulada, y que debe ser considerada como un instrumento de desarrollo nacional. Asimismo, la ley 152 de 1994 define el Sistema Nacional de Planeación como el con-

junto de principios, normas, procesos, instituciones y recursos destinados a orientar y articular el desarrollo económico, social y cultural del país.

Planificación / Planeación Territorial desde lo académico:

Para Rengifo (2012), la planificación se entiende como un medio por el cual se hace efectiva la aplicación de políticas, con la incorporación de la participación ciudadana, mediante una gestión correcta de los recursos, de modo que se apunte al interés general.

Según Massiris (2011), la planificación territorial ha sido uno de los instrumentos de mayor alcance utilizado en esta región del mundo para intervenir sobre los territorios, especialmente los planes de ordenamiento territorial. Dichos planes comenzaron a plantearse desde los años ochenta y estaban enfocados, en algunos países, en la planificación física espacial con énfasis urbanístico; en otros, a la planificación física con énfasis ambiental; y en otros, a la planificación socioeconómica.

19. Política Territorial (Cabeza y Gutiérrez)

Política Territorial desde la normatividad: No existe, desde la norma, una definición de política territorial. Sin embargo, desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se habla de políticas de desarrollo territorial y reconoce a la política de ordenamiento territorial como parte de ella. Igualmente, al interior de la ley 1454 de 2011, se habla del ordenamiento territorial como base para la concertación de políticas públicas entre la nación y otras entidades territoriales (Municipios, Departamentos, Distritos, Regiones Administrativas).

Política Territorial desde lo académico: Los trabajos de Montoya-Navia (2017), Rincón (s.f.) y Puyana (2019) son abordajes desde las políticas públicas territoriales. El primero lo hace desde el enfoque territorial para desarrollo rural; el segundo, desde las dificultades que enfrenta el ordenamiento territorial en el país; y el tercero, desde los cambios recientes en las polí-

ticas públicas territoriales en el país. Sin embargo, en ninguno de los trabajos se hace una definición de política territorial, ni tampoco se define política pública territorial. Si se parte de lo implícito en los tres trabajos, puede inferirse que una política territorial corresponde a un conjunto de acciones, formuladas y ejecutadas en pro de subsanar, erradicar o prevenir problemática(s) en un sistema territorial.

20. Sistema de Ciudades (Buitrago y Hurtado)

Sistema de Ciudades desde la normatividad: El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– número 3819 sobre la *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*, política enmarcada en lo establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, entiende el sistema de ciudades como el conjunto de dos formas de ocupación urbana del territorio: las ciudades funcionales y ciudades uninodales.

“Las primeras entendidas como el conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos (incluidos sus territorios de influencia) entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios. Usualmente las ciudades funcionales se encuentran concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo. La segunda forma, definida mediante los demás criterios, se refiere a las ciudades uninodales, que corresponden a aquellos centros urbanos cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define su municipio” (CONPES 3819, 2014).

Sistema de Ciudades desde lo académico: La definición más usual obedece al concepto de economías de aglomeración, con el cual se entiende a este concepto como un sistema de ciudades, configurado a través de las relaciones entre ciudades de una misma jerarquía, así como las relaciones que se establecen entre ellas y una red de ciudades subsidiarias. Es posibilitada, particularmente, por la concurrencia de múltiples actores y la existencia de una variedad de servicios que soportan las activi-

dades y con un potencial en cuanto a la explotación de la articulación de las ciudades y la profundización de la especialización (DNP, 2012).

21. Sostenibilidad, Sustentabilidad (Cabeza y Gutiérrez)

Sostenibilidad, Sustentabilidad desde la normatividad:

Desde la norma, se habla de sostenibilidad ambiental y posteriormente de sostenibilidad, pero no se hace definición del término. Tanto la ley 388 de 1997 como la ley 1454 de 2011 reconocen la sostenibilidad como un fin del ordenamiento para lo cual hacen mención al desarrollo sostenible, concepto que tampoco definen. Cabe señalar que lo más próximo a la definición de sostenibilidad es la ley 99 de 1993, la cual, en su artículo 3, define el desarrollo sostenible así: “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.”

Sostenibilidad, Sustentabilidad desde lo académico:

Desde la academia, la sostenibilidad tampoco ha sido definida de manera aislada, sino como desarrollo sostenible, asociado con la necesidad de atender a las necesidades del presente sin amenazar a las generaciones futuras. Al respecto, Gutiérrez-Rey (2015) señala:

“El desarrollo sostenible proclama la *conservación del desarrollo* y no la *conservación de la naturaleza*. El énfasis pasa de la *protección de la naturaleza* a la *protección de la productividad de los recursos naturales para el uso económico*” (p. 54).

Paralela a la postura anterior, están diversos autores. Algunos están a favor del discurso que implica la noción de desarrollo sostenible y otros que propenden por la necesidad de resignificar el desarrollo (Múnera, 2007).

22. Territorio (Buitrago y Hurtado)

Territorio desde la normatividad: En el artículo 101 de la Constitución Política (1991) se comprende el territorio nacional como la extensión que se encuentra dentro de los límites establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Este territorio nacional, que se menciona en la Constitución, enmarca el territorio continental, los territorios de ultramar y los espacios en que la Nación ejerce soberanía, jurisdicción o explotación económica (el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa).

Territorio desde lo académico: Gómez y Mahecha (1998) indican que el territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción. Por ende, este se construye a partir de la actividad espacial de agentes que operan en diversas escalas (Massey, 1995). De este modo, el territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales. Esto hace que el territorio no sea fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado; es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial, que generan las posibilidades de construcción de territorio, que a su vez cambian a través de la historia, conforme han ido cambiando las formas y la complejidad de las relaciones y de los medios técnicos que facilitan la interacción social (Gómez & Mahecha, 1998).

Observaciones: En el ámbito de las relaciones sociales, en Colombia se manejan al menos dos definiciones del concepto de territorio: por un lado, el territorio político, vinculado princi-

palmente al poder del Estado nacional; y, por otro lado, el territorio cultural, conceptuado por comunidades ancestrales y afrodescendientes. Mientras el primer concepto alude al espacio concebido, en el cual el territorio es un espacio abstracto, cartesiano y absoluto, el segundo alude al espacio vivido, en el cual prima la idea de red o espacio fluido.

3.4.3 Reflexiones finales

Elaborar un glosario relativo al ordenamiento territorial implica expresar la riqueza de enfoques y alcances que, sobre el tema, existe en el conjunto de país de la RIDOT, rasgo que también puede verse como una limitación, al momento de tratar el manejo de hechos sociales o naturales distribuidos en diferentes territorios nacionales. Las normas de cada país están sustentadas en intereses y enfoques propios que deben ser interpretados al momento de realizar acuerdos multilaterales para efectos de avanzar en la elaboración de lineamientos conjuntos que orienten la producción de políticas e instrumentos para el manejo de elementos naturales y artificiales que sobrepasan los límites internacionales.

Así, por ejemplo, abordar el manejo compartido de ecosistemas, cuencas hidrográficas, zonas de frontera en proceso de expansión urbana, redes comerciales, entre otros hechos socioespaciales, implican el reconocimiento mutuo de las diferencias institucionales y normativas. Esta situación se puede resolver, parcialmente, con el uso de este glosario.

Por otro lado, la importancia de tener un glosario de términos relacionados con el ordenamiento territorial, que considere distintos países, radica en que se provee a investigadores y académicos de un listado ordenado de términos, con sus respectivas definiciones, lo cual facilita la comprensión de contextos particulares. De este modo, el glosario permitirá contrastar enfoques, definiciones y alcances, tanto normativos como académicos; es un aspecto que puede ser objetivo de una investigación especializada en el tema o como insumo para temarios de cursos de formación profesional o especializada.

3.5 Cuba

Roberto González Sousa¹⁷
Pedro Álvarez Cruz¹⁸

3.5.1 Introducción

Cuba, república socialista unitaria e indivisible, se organiza política y administrativamente en 15 provincias y 168 municipios, lo que incluye el municipio especial (Isla de la Juventud). Con una superficie de 109 884,01 km², alberga una población efectiva¹⁹ de aproximadamente 10 885 341 habitantes, lo que resulta en una densidad poblacional de alrededor de 99,1 hab/km².

Este capítulo del libro *Miradas cruzadas sobre términos de ordenamiento territorial para Iberoamérica* se centra en el análisis de la pertinencia y la relevancia de los conceptos clave del ordenamiento territorial dentro del contexto específico de Cuba. A diferencia de un enfoque comparativo general sobre Iberoamérica, nos adentramos en la singularidad de la experiencia cubana, al examinar cómo los términos teóricos se traducen en la práctica, donde se tienen

¹⁷ <https://orcid.org/0000-0003-3984-8167> Doctor en Ciencias Geográficas, Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, coordinador del nodo Cuba en la RIDOT, rgsousa@geo.uh.cu

¹⁸ <https://orcid.org/0000-0003-1169-2850> Doctor en Ciencias Pedagógicas, Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, miembro de la RIDOT, pealcruz@gmail.com

¹⁹ Contempla a todos los nacidos vivos en un año calendario y a los residentes, nacidos o no en Cuba, que hayan acumulado 180 días y más de residencia en el territorio nacional en los últimos 365 días y no han fallecido (ONEI, CUBA, 2024).

en cuenta sus particularidades socioeconómicas, políticas y ambientales. La larga tradición de planificación territorial en Cuba, sumada a su sistema político socialista, proporciona un caso de estudio único para evaluar la tensión –y a veces la divergencia– entre las definiciones teóricas y su implementación en la realidad.

El libro ofrece un panorama amplio de la diversidad de enfoques en Iberoamérica. Sin embargo, la heterogeneidad de los sistemas políticos, económicos y culturales de la región dificulta la creación de una taxonomía universal para los términos de ordenamiento territorial. Conceptos como *desarrollo sostenible* o *planificación participativa*, si bien tienen una aparente universalidad, adquieren connotaciones y aplicaciones muy variables según el contexto. La experiencia cubana, con su sistema socialista, ofrece un contraste interesante con otros modelos iberoamericanos, lo que permite analizar cómo estos términos se reinterpretan y se adaptan a realidades políticas y sociales específicas.

Para este capítulo, se ha empleado como base fundamental el sistema normativo y legal cubano, al recurrir al trabajo del Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanístico (INOTU) como fuente principal de información. Se ha complementado este análisis con una cuidadosa selección de normas y definiciones provenientes de la academia cubana, lo que busca la precisión y la contextualización adecuadas. Esta metodología nos permite ofrecer una visión rigurosa y matizada, lo que evita las generalizaciones simplistas que, a menudo, se aplican al abordar el tema del ordenamiento territorial en Cuba.

La estructura de este capítulo presenta los términos en orden alfabético, tanto en su dimensión normativa como académica. Esta decisión se basa en la necesidad de proporcionar una consulta clara y sistemática. El orden alfabético facilita la localización de información específica, lo que permite al lector acceder rápidamente a las definiciones y análisis de cada término, independientemente de su peso o relevancia dentro del debate teórico. Si bien existen otras posibles estructuras (cronológica, temática, jerárquica), la opción alfabética prioriza la accesibilidad y la facilidad de consulta, sin que esto implique una jerarquización implícita de los términos analizados. Cada entrada, sin embargo, profundiza en su signifi-

cado contextual en el sistema cubano, al examinar su aplicación práctica y su relevancia en relación con los otros conceptos del ordenamiento territorial.

3.5.2 Definición de términos

1. Bienestar/Bienestar Social

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: Grado de desarrollo y de satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de la población que se expresa cualitativamente mediante el nivel y diferenciación de sus ingresos, el volumen de consumo de bienes materiales y espirituales, así como de una serie de otros indicadores. Comúnmente, se considera sinónimo de nivel de vida (Estrada-Santander, 1987).

Bienestar social: Conjunto de factores que participan en la calidad de vida de la persona y que permiten su existencia en todos aquellos elementos que den lugar a su tranquilidad y satisfacción (Pérez, 2012).

Las definiciones seleccionadas presentan perspectivas diferentes sobre el bienestar: Una está centrada en indicadores materiales y otra en la satisfacción personal.

Estrada-Santander (1987), por su parte, presenta un enfoque que refleja una perspectiva más económica y sociológica, al vincular el bienestar con indicadores medibles como ingresos y consumo. Este tipo de definición es útil para análisis cuantitativos y estudios de políticas públicas.

Pérez Capote et al. (2012) ofrecen una visión más holística y centrada en el individuo, al enfatizar la calidad de vida, la tranquilidad y la satisfacción personal. Este enfoque se alinea con perspectivas más subjetivas y cualitativas del bienestar.

Una definición más completa debería integrar ambos enfoques, al reconocer tanto los aspectos objetivos como los subjetivos del bienestar. Una propuesta sería:

Bienestar: Estado de satisfacción general de un individuo o una población, que resulta de la interacción entre un conjunto de factores objetivos (como el nivel de ingresos, acceso a recursos, salud, y seguridad) y factores subjetivos (como la sensación de satisfacción personal, propósito en la vida, relaciones sociales positivas y realización personal).

Esta definición integra los aspectos materiales y espirituales, los indicadores medibles y la experiencia subjetiva, al proporcionar una imagen más completa y holística del bienestar. Reconoce que el bienestar no es solo la ausencia de enfermedad o pobreza, sino un estado multifacético que abarca el desarrollo físico, mental y social.

El concepto de bienestar, en el contexto cubano, se manifiesta mediante una rica gama de conceptos interrelacionados, lo que incluye el bienestar social, el bienestar material y espiritual, el bienestar individual y colectivo, la prosperidad individual y colectiva, y la calidad de vida. Todos ellos reflejan la búsqueda de una existencia plena y satisfactoria para la población.

2. Centralización vs. Descentralización

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: No se registran referencias, aunque se trata la aglomeración como resultado de los procesos de concentración y centralización de las fuerzas productivas. En este sentido, es importante entender que la centralización implica la concentración del poder de decisión y control en un punto central, ya sea geográfico o administrativo; mientras que la descentralización, su contraparte, busca distribuir el poder y la autoridad entre diferentes entidades, regiones o niveles de gobierno. La distinción entre ambos procesos es importante para analizar el fenómeno de la aglomeración y sus implicaciones.

3. Cohesión territorial, integración territorial

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: No se registran referencias. No obstante, los conceptos de cohesión territorial e integración territorial son importantes en los estudios de ordenamiento territorial, ya que proporcionan un marco analítico para comprender y gestionar el desarrollo espacial de manera equilibrada y sostenible.

La cohesión territorial se refiere a la capacidad de un territorio para mantener un desarrollo equilibrado y equitativo entre sus diferentes partes. Un territorio cohesionado minimiza las disparidades regionales en términos de desarrollo económico, social, y ambiental. En los estudios de ordenamiento territorial, la cohesión es fundamental para:

- Reducir las desigualdades: Identificar y abordar las brechas entre áreas desarrolladas y subdesarrolladas, al promover la equidad espacial.
- Fomentar la solidaridad: Establecer mecanismos de cooperación y transferencia de recursos entre diferentes zonas del territorio.
- Optimizar la asignación de recursos: Direcciona el uso eficiente de recursos públicos y privados para un desarrollo más armónico.
- Promover la competitividad: Aumentar la capacidad del territorio en su conjunto para competir en un mercado global.

La integración territorial se centra en la conexión y articulación entre diferentes partes de un territorio, lo que mejora la accesibilidad, la conectividad y la interdependencia funcional entre ellas. En el ordenamiento territorial, la integración es importante para:

- Mejorar la accesibilidad: Facilitar el movimiento de personas, bienes y servicios entre diferentes áreas, lo que reduce la fragmentación espacial.

- Optimizar las infraestructuras: Planificar y desarrollar redes de transporte, comunicaciones y servicios que conecten de manera eficiente las diferentes partes del territorio.
- Fomentar la cooperación intermunicipal: Promover la coordinación entre diferentes entidades territoriales para la gestión conjunta de recursos y la resolución de problemas comunes.
- Crear sinergias: Aprovechar las ventajas comparativas de las diferentes áreas para generar un desarrollo más dinámico e innovador.

En definitiva, tanto la cohesión como la integración territorial son complementarias y necesarias para un ordenamiento territorial efectivo. La cohesión asegura la equidad y el equilibrio espacial, mientras que la integración promueve la conectividad y la eficiencia funcional. Un buen plan de ordenamiento territorial debe considerar ambos conceptos para asegurar un desarrollo sostenible, inclusivo y competitivo. Sin la consideración de estos dos importantes factores, el ordenamiento territorial corre el riesgo de generar mayor desigualdad y fragmentación espacial, lo que genera consecuencias negativas para el desarrollo social y económico del territorio.

4. Concentración vs. Desconcentración

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: No se registran referencias. No obstante, se define el concepto de concentración territorial:

Distribución territorial desigual de alguna actividad económica de las fuerzas productivas de la población, etc. O sea, es una forma tal de la ubicación espacial en la cual el territorio (o los territorios) participan en mayor medida que los demás en la actividad económica dada. Tanto mayor será la concentración cuanto más desigual sea la distribución; o sea, cuando se concentra el fenómeno en un número menor (y más pequeño) de territorios, y en caso extremo, en una sola unidad territorial (Álvarez & Verdura, 2010).

5. Cooperación territorial

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: Agrupación de actividades de tipo productivo y no productivo para ejercer una determinada actividad económica eficiente. Como forma de relaciones de producción surgidas en el territorio (o entre los territorios), significa relaciones de producción entre empresas industriales (industriales u otras) en interés de la elaboración conjunta de los productos. La base de su surgimiento es la división social y específicamente territorial del trabajo y el proceso de especialización (Álvarez & Verdura, 2010).

La Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022), al emplear el término *articulación multinivel en lugar de cooperación territorial*, revela una particularidad en el enfoque legal cubano hacia la gestión del desarrollo territorial. La ausencia de una definición explícita para *articulación multinivel* dificulta una comprensión precisa de su significado y alcance práctico. Esto genera incertidumbre sobre cómo se implementará la coordinación y la colaboración entre estos niveles en la práctica, así como sobre los mecanismos concretos para lograr la cohesión y la integración territorial.

La comparación con el concepto más ampliamente usado de *cooperación territorial*, que implica la colaboración voluntaria y la participación de diferentes actores, resalta la necesidad de una clarificación conceptual que defina con precisión los mecanismos y responsabilidades inherentes a la *articulación multinivel* en la legislación cubana.

6. Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento. Sin embargo, se utilizan indistintamente.

Definiciones académicas: Se define el desarrollo local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial/nacional). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas, desde la gestión del conocimiento y la innovación, al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población. En el contexto cubano, el concepto de desarrollo territorial abarca una perspectiva amplia, que se refleja en el uso de términos como *desarrollo territorial planificado*, *desarrollo regional*, *desarrollo urbano* y *estrategia de desarrollo local*. Si bien cada uno posee matices específicos, todos convergen en la idea de un proceso de transformación socioeconómica y espacial de un territorio, aunque con diferentes escalas y enfoques:

- Desarrollo territorial planificado: Subraya la importancia de la planificación estratégica y la intervención gubernamental en la dirección del desarrollo, al enfatizar en la regulación y la coordinación de acciones para alcanzar objetivos predefinidos. Esto refleja el enfoque centralizado tradicionalmente presente en Cuba.
- Desarrollo regional: Se centra en el crecimiento económico y social de regiones geográficas específicas, donde se consideran las particularidades de cada área. Implica un análisis de las potencialidades y limitaciones de cada región para guiar las estrategias de desarrollo.
- Desarrollo urbano: Se concentra en el crecimiento y transformación de las áreas urbanas, al considerar aspectos como la vivienda, la infraestructura, los servicios y la calidad de vida en las ciudades.
- Estrategia de desarrollo local: Enfatiza la participación de la comunidad y los actores locales en la definición y ejecución de las estrategias de desarrollo. Si bien la planificación centralizada es predominante, la idea de la participación local como elemento enriquecedor y potenciador del desarrollo está presente.

Estos términos no son completamente sinónimos, sino que representan diferentes facetas o niveles de análisis del mismo fenómeno: el desarrollo de un territorio. Un enfoque integral del desarrollo territorial en Cuba debería integrar estos diferentes enfoques, al buscar un equilibrio entre la planificación centralizada y la participación local, que considere tanto las escalas regionales como las urbanas, y siempre con un plan que oriente los esfuerzos hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

7. Equidad territorial

Definición normativa: “Las decisiones que se adopten en relación con el territorio contribuyen a garantizar a las personas naturales y jurídicas igualdad de oportunidades, en especial la atención a los grupos vulnerables, con el fin de aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios de diferente jerarquía, donde prima el interés general sobre el particular para lograr justicia social” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Definiciones académicas: No se registran referencias. Además, precisar que el término en la legislación cubana se define como principio que rige el ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo.

En el contexto cubano, el concepto de equidad territorial se relaciona estrechamente con la idea de *distribución equitativa* de recursos y oportunidades. Si bien no son completamente intercambiables, se complementan y refuerzan mutuamente. Equidad territorial es un concepto más amplio que abarca no sólo la distribución material de recursos (como infraestructura, servicios de salud o educación), sino también la distribución equitativa de oportunidades de desarrollo social y económico a lo largo del territorio nacional, al procurar disminuir las desigualdades entre zonas rurales y urbanas, y entre diferentes regiones del país. La *distribución equitativa*, por su parte, se centra específicamente en el reparto justo de los recursos, aunque no necesariamente implica la misma accesibilidad o oportunidades para acceder a ellos.

Por ejemplo, una distribución equitativa de la riqueza podría implicar una división proporcional del PIB per cápita entre las regiones. Sin embargo, la equidad territorial iría más allá, pues considera si todas las regiones tienen las mismas posibilidades de generar esa riqueza, o si existen barreras (geográficas, de acceso a tecnología, etc.) que impiden un desarrollo similar. La equidad territorial, por tanto, busca una distribución justa, pero también un acceso equitativo a las oportunidades que permiten el progreso y el desarrollo pleno en cada zona del territorio.

La equidad territorial busca nivelar el terreno de juego para que todas las zonas tengan oportunidades de desarrollo, mientras que la distribución equitativa se centra en el reparto justo de los resultados.

8. Equilibrio territorial

Definición normativa: “Consolida, diversifica y potencia las actividades económicas, en armonía con las potencialidades y ventajas comparativas de cada territorio, lo que garantiza un hábitat seguro y saludable” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Definiciones académicas: No se registran referencias. Además, hay que precisar que el término en la legislación cubana se define como principio que rige el ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo.

El concepto de equilibrio territorial es fundamental en el ordenamiento del territorio, ya que se refiere a la distribución armónica y justa de las actividades económicas, sociales y ambientales a lo largo de un espacio geográfico. Su importancia radica en evitar la concentración excesiva de recursos y oportunidades en ciertas áreas, lo que previene la generación de desequilibrios que pueden conducir a problemas como la desigualdad, la fragmentación espacial, la sobreexplotación de recursos y la degradación ambiental. Un ordenamiento territorial que prioriza el equilibrio territorial busca:

- Reducir las disparidades regionales: Minimizar las diferencias en los niveles de desarrollo económico, social y ambiental entre distintas zonas del territorio. Esto implica promover la inversión y el desarrollo en áreas menos favorecidas, lo que evita la concentración en los polos de crecimiento ya establecidos.
- Optimizar la utilización de los recursos: Gestionar de manera sostenible los recursos naturales y la infraestructura, lo que evita la sobreexplotación en determinadas áreas y la subutilización en otras. Un equilibrio territorial promueve la distribución eficiente de los recursos disponibles.
- Promover la cohesión social: Un desarrollo territorial equilibrado contribuye a una mayor cohesión social, al reducir la migración forzada desde áreas rurales o subdesarrolladas hacia zonas urbanas con mayores oportunidades, y fomenta la permanencia de la población en sus lugares de origen.
- Preservar el medio ambiente: Un enfoque equilibrado considera la capacidad de carga del ecosistema y evita la concentración de actividades con alto impacto ambiental en determinadas zonas, lo que promueve la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental.
- Fortalecer la competitividad territorial: Un territorio equilibrado es más competitivo en su conjunto, al diversificar sus actividades económicas y reducir su dependencia de unos pocos polos de crecimiento.

El equilibrio territorial es un principio rector esencial para un ordenamiento territorial sostenible e inclusivo. Su implementación requiere una planificación estratégica que considere las características específicas de cada zona, promueva la cooperación interterritorial y establezca mecanismos de redistribución de recursos y oportunidades para lograr un desarrollo más equitativo y armónico.

9. Estructura territorial. Dinámica territorial

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: No se registran referencias.

En el contexto cubano, comprender tanto la estructura como la dinámica territorial es fundamental para un ordenamiento efectivo del territorio. Cuba enfrenta retos específicos como:

- Desigualdades regionales: La estructura territorial histórica ha generado desigualdades significativas entre las provincias, con concentraciones de población e infraestructura en ciertas áreas y un desarrollo menos avanzado en otras. El ordenamiento territorial debe considerar estas diferencias para promover un desarrollo más equitativo.
- Crecimiento urbano descontrolado: La dinámica territorial incluye un crecimiento urbano que, en ocasiones, no está planificado, lo que genera problemas de vivienda, infraestructura y servicios públicos en las ciudades. El ordenamiento territorial busca regular este crecimiento y promover un desarrollo urbano sostenible.
- Vulnerabilidad a desastres naturales: La ubicación geográfica de Cuba la hace vulnerable a huracanes y otros desastres naturales. Entender la estructura y la dinámica territorial permite identificar las áreas más vulnerables y planificar estrategias de mitigación y adaptación.
- Desarrollo sostenible: El ordenamiento territorial debe integrar la estructura y la dinámica para asegurar un desarrollo sostenible que conserve los recursos naturales, proteja el medio ambiente y garantice la calidad de vida de la población. Esto requiere una gestión integrada del territorio que considere las interacciones entre la sociedad y la naturaleza.
- Desarrollo económico diversificado: Analizar la estructura actual (concentración de industrias, etc) y la dinámica (posibilidades de nuevos polos de desarrollo) permite una mejor planificación de la diversificación económica y la creación de nuevas oportunidades en diferentes regiones.

Dinámica territorial: Describe los procesos de cambio y transformación que ocurren en el espacio geográfico a lo largo del tiempo. Es el estudio de cómo la estructura territorial evoluciona, lo que incluye la migración, el crecimiento urbano, los cambios en la actividad económica, la transformación de los paisajes, y la evolución de las relaciones sociales y políticas. Se enfoca en la movilidad, las interacciones y las transformaciones que alteran la configuración espacial.

El ordenamiento territorial en Cuba requiere un análisis integrado de la estructura y la dinámica territorial. Entender la configuración espacial actual y los procesos de cambio permite una planificación más eficaz, un desarrollo más equitativo y sostenible, y una mejor respuesta a los retos específicos del país. Sin un conocimiento profundo de ambas, las políticas de ordenamiento serían menos efectivas y podrían incluso exacerbar las desigualdades existentes.

Modelo de estructuración del territorio. Regiones

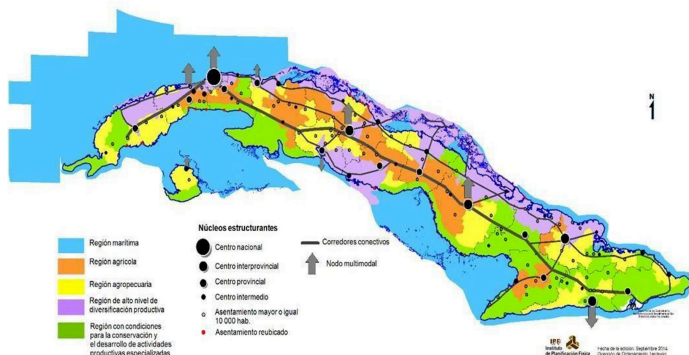


Figura 1. *Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial*

El territorio nacional con sus 109 mil 884,01 kilómetros cuadrados, y una población estimada al 2030 de 11 millones 179 mil 103 habitantes, se estructurará bajo el principio de aprovechar las potencialidades para tomar ventajas de las oportunidades que brinda el entorno, sin descuidar la disminución de las debilidades para neutralizar las amenazas. (Gaceta Oficial No.75 Ordinaria del 29 de octubre de 2020, Acuerdo 8928/2020).

Otro concepto clave es la división territorial: “Es la forma en que se enmarca el espacio de acuerdo a diferentes criterios y fines. Se reconocen varias divisiones principales, como la político-administrativa, la estadística y la geográfica, entre otras” (Junta Central de Planificación-Ministerio de Salud Pública, 1976, p. 18).

Este es fundamental para comprender y gestionar tanto la estructura como la dinámica territorial de cualquier región. Su importancia radica en varios aspectos:

- Organización espacial: La división territorial proporciona un marco para organizar y analizar la distribución espacial de fenómenos y recursos. Define unidades espaciales (provincias, municipios, etc.) que permiten la comparación y el análisis de características socioeconómicas, ambientales y demográficas a diferentes escalas. Sin una división, sería difícil gestionar y comprender la heterogeneidad espacial.
- Gestión de recursos: Facilita la asignación y administración de recursos, tanto a nivel público como privado. Las divisiones territoriales delimitan áreas de responsabilidad gubernamental, lo que permite la planificación y ejecución de políticas públicas de manera más eficiente.
- Identidad y pertenencia: Las divisiones territoriales contribuyen a la formación de identidades locales y regionales. Las áreas delimitadas pueden desarrollar características culturales, económicas y sociales específicas, lo que genera un sentido de pertenencia entre sus habitantes.
- Planificación: La división territorial es la base para la planificación del uso del suelo, la infraestructura y los servicios. Permite definir zonas con características similares para implementar políticas de desarrollo más adecuadas a sus necesidades específicas.
- Monitoreo de cambios: Permite el seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo. Al analizar datos a nivel de las divisiones territoriales, se pueden identificar tendencias en la migración, el crecimiento económico, la transformación del paisaje, etc.

- **Análisis de procesos:** Facilita el análisis de los procesos que dan forma a la dinámica territorial, como la urbanización, la desertificación o la industrialización. La división permite estudiar la evolución de estos procesos en áreas específicas y comprender sus impactos a nivel local y regional.
- **Evaluación de políticas:** Es esencial para evaluar el impacto de las políticas públicas en el espacio. La comparación de indicadores a nivel de las divisiones territoriales permite evaluar la eficacia de las intervenciones gubernamentales y realizar ajustes según sea necesario.
- **Predicción de cambios:** Un análisis de la estructura y dinámica territorial basado en divisiones permite generar modelos y proyecciones para anticipar futuros cambios espaciales. Esto es crucial para una planificación territorial proactiva y sostenible.

La división territorial no es un simple ejercicio cartográfico, sino una herramienta necesaria para comprender la complejidad del espacio, gestionar los recursos, planificar el desarrollo y adaptarse a los cambios que se producen en el territorio a lo largo del tiempo. La elección de los criterios para la división es fundamental y debe considerar las características específicas de cada contexto, así como los objetivos de la gestión territorial.

10. Fragmentación territorial

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: No se registran referencias.

La fragmentación territorial describe la división de un territorio en unidades espaciales inconexas, heterogéneas y a menudo aisladas, lo que dificulta su gestión integrada y desarrollo armónico. Esta fragmentación puede ser física (debido a barreras geográficas como montañas o ríos, o la dispersión de asentamientos) o funcional (derivada de la falta de conectividad en infraestructura, servicios o políticas públicas). La consecuencia es una ineficiencia

en la gestión y la creación de desigualdades entre las diferentes partes del territorio.

En el contexto cubano, la fragmentación territorial es un desafío significativo para el ordenamiento territorial debido a varios factores:

- Fragmentación física: La geografía insular de Cuba, con sus cadenas montañosas y la propia configuración de archipiélagos, crea una fragmentación física que dificulta la conectividad entre regiones. Esto es especialmente relevante en zonas de difícil acceso, lo que limita el desarrollo socioeconómico.
- Fragmentación administrativa: La estructura administrativa cubana (provincias y municipios) puede contribuir a la fragmentación funcional si no se coordina adecuadamente. La falta de coherencia en las políticas entre diferentes niveles administrativos genera ineficiencias y desigualdades.
- Fragmentación económica: La concentración de actividades económicas en ciertas áreas, usualmente urbanas, deja otras regiones con menos oportunidades de desarrollo. Esto crea una fragmentación económica que amplifica las disparidades. Ejemplos incluyen la concentración del turismo en determinadas zonas.
- Fragmentación de servicios: La desigual distribución de servicios básicos (salud, educación, transporte) contribuye a la fragmentación. Las áreas rurales o de difícil acceso suelen tener un acceso limitado a servicios esenciales comparado con los centros urbanos.
- Fragmentación social: Esta fragmentación puede generar brechas sociales. La falta de oportunidades en ciertas zonas puede provocar migración hacia centros urbanos, lo que deja atrás poblaciones envejecidas y con menos recursos.

La importancia de considerar la fragmentación territorial en el ordenamiento territorial cubano radica en la necesidad de:

- Invertir en infraestructura (carreteras, telecomunicaciones) para conectar las diferentes partes del territorio, reducir la

dispersión y mejorar la integración regional.

- Fomentar la cooperación entre diferentes niveles de gobierno para asegurar la coherencia de las políticas y una gestión integrada del territorio.
- Implementar políticas que promuevan el desarrollo económico y social en regiones menos favorecidas, lo que reduce las desigualdades y la dependencia de los centros urbanos.
- Una gestión integrada del territorio es imprescindible para la conservación ambiental, al considerar la fragmentación como un factor que influye en la distribución y acceso a los recursos naturales.
- Los planes de ordenamiento territorial deben incorporar la fragmentación como elemento de análisis, al buscar estrategias para minimizar sus efectos negativos y promover la cohesión territorial.

Abordar la fragmentación territorial es vital para un ordenamiento territorial eficaz en Cuba, que busque un desarrollo sostenible, equitativo e integrado. Ignorar la fragmentación significa perpetuar las desigualdades y limitar el potencial de desarrollo del país en su conjunto.

11. Gestión del suelo

Definición normativa: La gestión del suelo, como conjunto de procesos e instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos, está dirigida a ocupar y utilizar de manera racional y sostenible el suelo para la satisfacción de las necesidades crecientes de la sociedad y su desarrollo (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Definiciones académicas: No se registran referencias. En la legislación cubana (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022) el suelo, en el ordenamiento territorial y urbano y su gestión, como recurso finito, se ordena y delimita para servir de soporte a la actividad agropecuaria, forestal y minera, a las edificaciones, las infraestructuras técnicas, el equipamiento y los espacios públicos o

se protege de la urbanización y de actividades no afines, según su vocación.

Si bien *gestión del suelo* y *gestión ambiental* no son sinónimos completos de gestión territorial, son componentes esenciales e interrelacionados dentro de esta. No son intercambiables, ya que cada uno tiene un enfoque particular:

- Gestión territorial: Es un proceso integral que busca la planificación, organización y control de los recursos y actividades dentro de un territorio, donde se consideran las dimensiones económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales. Busca un desarrollo sostenible e integrado del territorio.
- Gestión del suelo: Se centra específicamente en el uso y manejo del suelo, lo que incluye su planificación, asignación para diferentes usos (urbano, agrícola, industrial, etc.), conservación y protección. Es una parte fundamental de la gestión territorial, ya que el suelo es un recurso básico para muchas actividades.
- Gestión ambiental: Se enfoca en la protección y conservación del medio ambiente, lo que incluye la gestión de los recursos naturales, la mitigación de la contaminación, la prevención de riesgos ambientales y la promoción de la sostenibilidad. Es igualmente importante dentro de la gestión territorial, ya que la sostenibilidad ambiental es un pilar del desarrollo territorial sostenible.

La relación entre estos conceptos es que la gestión territorial integra la gestión del suelo y la gestión ambiental, junto con otros aspectos como la gestión económica, social y política. Una buena gestión territorial requiere una planificación que coordine eficazmente el uso del suelo con la protección ambiental y el desarrollo social y económico. No se puede hablar de una buena gestión territorial sin considerar la gestión del suelo y la gestión ambiental, pero estas últimas no abarcan la totalidad de los aspectos que incluye la gestión territorial.

12. Gobernanza territorial

Definición normativa: No se declara explícitamente en la legislación vigente, aunque con el incremento de las formas de propiedad privada y su reconocimiento en la Constitución de la República (2019), comienza a hacerse visible en documentos académicos.

Definiciones académicas: “Proceso directivo de la sociedad que fortalece el ciclo de gestión de los gobiernos en los territorios, a partir de una construcción compartida y sistémica entre los actores locales, los que desde la orientación integrada propician la coproducción, corresponsabilidad, coinnovación, cocreación y gestión de riesgos, concertando intereses, recursos y acciones, en función de tomar decisiones sobre pilares básicos que aseguren la informatización y la comunicación (transparencia y rendición de cuentas), para impulsar propuestas y proyectos que promuevan iniciativas locales y potencien el impacto de las políticas públicas y estrategias como requisito para alcanzar el desarrollo local sostenible” (González et al., 2023).

La gobernanza en Cuba enfrenta retos importantes con el surgimiento de nuevas formas de propiedad en un estado socialista (Constitución de la República de Cuba, 2019). La transición hacia un modelo económico más diversificado, que incluye el emprendimiento privado y formas de propiedad mixtas, exige una adaptación significativa en la forma en que se gestionan y regulan las actividades económicas y sociales. La importancia de una gobernanza efectiva radica en su capacidad para:

1. Asegurar la transición ordenada y controlada: Una gobernanza robusta es vital para gestionar el cambio sin generar inestabilidad social o económica. Esto implica la creación de marcos legales claros, transparentes y justos que regulen las nuevas formas de propiedad, lo que protege los derechos de todos los actores involucrados, tanto estatales como privados. La falta de una gobernanza adecuada podría llevar a la proliferación de la informalidad, la corrupción y la desigualdad.

2. Promover la eficiencia y la competitividad: El objetivo de diversificar la economía es, en parte, mejorar la eficiencia y la productividad. Una gobernanza efectiva facilita la competencia leal, estimula la innovación y promueve la inversión, tanto nacional como extranjera. Esto requiere mecanismos que garanticen un campo de juego nivelado, sin favoritismo o el proteccionismo excesivo. Asimismo, la regulación debe ser flexible y adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado, sin renunciar a los objetivos sociales del estado.
3. Mantener el equilibrio entre el desarrollo económico y los objetivos sociales: El socialismo cubano se caracteriza por su compromiso con la equidad social y el bienestar de la población. La gobernanza debe garantizar que el desarrollo económico no se realice a expensas de estos objetivos. Esto implica la creación de mecanismos para evitar la concentración excesiva de la riqueza, la protección de los trabajadores y la provisión de servicios sociales esenciales a toda la población, independientemente de su nivel de ingreso o su vinculación con el sector privado.
4. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas: La participación ciudadana es fundamental en un proceso de transformación económica tan profundo. Una gobernanza eficaz promueve la transparencia en la toma de decisiones, facilita el acceso a la información y fomenta la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Esto crea confianza en el proceso y permite una participación más informada de la ciudadanía en la construcción del nuevo modelo económico.
5. Desarrollar las capacidades institucionales: La gestión de una economía más compleja requiere de instituciones sólidas y capaces. La gobernanza debe incluir estrategias para fortalecer la capacidad de las instituciones estatales para regular y supervisar las actividades económicas, promover la formación de personal capacitado y adaptar las estructuras administrativas a las nuevas realidades.

6. Gestionar el Conflicto: El surgimiento de nuevas formas de propiedad inevitablemente genera tensiones y conflictos entre diferentes actores. Una gobernanza efectiva proporciona mecanismos para la negociación, la mediación y la resolución de conflictos de manera pacífica y constructiva.

La gobernanza en Cuba juega un papel fundamental en la gestión del cambio económico y social asociado a la incorporación de nuevas formas de propiedad. Su eficacia determinará, en gran medida, el éxito de la transición hacia un modelo económico más dinámico y sostenible, sin comprometer los principios sociales que definen el proyecto cubano.

La clave reside en la capacidad de articular un marco regulatorio que promueva la eficiencia económica y, al mismo tiempo, asegure la equidad social y la participación ciudadana.

13. Identidad territorial

Definición normativa: No se define, como concepto, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: El concepto que se aborda en el ámbito académico es el de identidad nacional: Rasgos que identifican a un pueblo; tradiciones, cultura, conducta, costumbres, historia que son inimitables e irrepetibles que se van enriqueciendo dialécticamente en el tiempo. Es *conciencia de mismidad*. La identidad es resultado de la lucha de un pueblo por su independencia y soberanía, y se construye de obras, proyectos y de acciones de grupos, generaciones, de gentes y de personas (Pérez, 2012). Otros conceptos que se utilizan son: identidad regional e identidad local, que están presentes en la Ley N° 155, Ley general de Protección al Patrimonio Cultural y al Patrimonio Natural.

14. Multiescalaridad

Definición normativa: No se declara explícitamente en la legislación vigente, aunque se utiliza como concepto en documentos metodológicos y académicos.

Definiciones académicas: No se registran referencias.

Multiescalaridad: En el contexto del ordenamiento territorial, se refiere a la capacidad de analizar y gestionar un territorio al considerar simultáneamente diferentes escalas espaciales, desde lo local hasta lo global, donde se reconocen las interrelaciones entre ellas. No se trata solo de observar fenómenos a diferentes niveles (local, regional, nacional, internacional), sino de comprender cómo estos niveles interactúan e influyen entre sí. Un enfoque multiescalar reconoce que las decisiones y procesos a una escala pueden tener consecuencias significativas en otras escalas.

Cuba presenta una gran heterogeneidad geográfica, económica y social. Un enfoque exclusivamente a una escala (por ejemplo, nacional) puede ignorar las realidades y necesidades específicas de regiones o comunidades locales. La multiescalaridad permite una comprensión más completa y matizada de esta complejidad. Las diferentes regiones de Cuba están interconectadas a través de flujos económicos, sociales y ambientales. Por ejemplo, decisiones relacionadas con el manejo de recursos hídricos en una región pueden afectar a otras regiones aguas abajo. La multiescalaridad facilita la identificación y gestión de estas interdependencias.

La implementación de políticas públicas exitosas requiere un enfoque multiescalar. Las políticas nacionales deben considerar las condiciones locales para asegurar su pertinencia y efectividad. Un enfoque multiescalar ayuda a adaptar las políticas nacionales a las necesidades específicas de cada contexto. La multiescalaridad es fundamental para la promoción de un desarrollo sostenible. La conservación de recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la adaptación a los desastres naturales requieren una comprensión y gestión integrada de diferentes escalas, desde la gestión local de ecosistemas hasta las políticas internacionales de cambio climático.

Un enfoque multiescalar implica una mayor participación de actores a diferentes niveles, desde la comunidad local hasta el gobierno nacional, lo que mejora la gobernanza territorial y la toma de decisiones más participativa e informada.

15. Ordenamiento territorial

Definición normativa: El ordenamiento territorial, como política pública, expresa en el espacio las políticas ambiental, económica, social y cultural de toda la sociedad con la cual interactúa, para lograr, mediante una adecuada gestión del suelo, el desarrollo sostenible. Se implementa mediante el planeamiento físico espacial, que orienta la actuación de los actores públicos y privados sobre el uso del suelo (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Definiciones académicas: Estudio que se hace de los recursos naturales y socioeconómicos con los que cuenta un espacio geográfico, con la finalidad de hacer un óptimo manejo espacial de los mismos, con un marcado carácter administrativo y estratégico. Es una técnica administrativa y una política global, dirigida a lograr un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio, de acuerdo con unas directrices (Álvarez & Verdura, 2010).

Actividad estatal que regula y controla el uso y transformación del territorio. Incluye tanto la formulación de políticas, como la elaboración de planes y el desarrollo de la gestión (Álvarez & Verdura, 2010).

Es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa. Es una disciplina científico-técnica, administrativa y política orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio según un concepto rector (Padrón et al., 2013).

Las tres definiciones presentan aspectos relevantes del ordenamiento territorial, pero cada una se enfoca en facetas distintas. La selección de autores se justifica con base en el documento utilizado en el campo del ordenamiento territorial del ámbito cubano. Se destaca el análisis de recursos (naturales y socioeconómicos) y el manejo espacial óptimo, con énfasis en el aspecto administrativo y estratégico. Es una visión amplia que incluye el desarrollo regional equilibrado. Por su parte, otros autores ponen el acento en el control estatal sobre el uso y transformación del territorio, al abarcar la formulación de políticas, planes y gestión. Resalta el

papel regulador del Estado en el sistema político cubano. Padrón et al. (2013) presentan el ordenamiento territorial como la expresión espacial de la política en sus múltiples dimensiones (económica, social, cultural y ambiental), al acentuar su carácter científico-técnico, administrativo y político. Se destaca el concepto rector que guía la organización del espacio.

Ninguna definición es completamente incorrecta, pero ninguna captura la totalidad del concepto de ordenamiento territorial. Aquí, se presentaron algunas definiciones que son más completas, ya que incorporan los aspectos económicos, sociales y ambientales, mientras que otras definiciones se centran más en el aspecto regulatorio del Estado. Si se consideran las tres acepciones analizadas, una definición más englobante podría ser:

Ordenamiento territorial: es un proceso multidisciplinario e integral que, guiado por un concepto rector y políticas explícitas, regula el uso y la transformación del territorio para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible. Esto implica la evaluación de los recursos naturales y socioeconómicos, la planificación estratégica del espacio, la gestión de su uso y la armonización de los intereses económicos, sociales, culturales y ambientales de la sociedad.

Esta definición integra los aspectos clave de las tres definiciones originales: el análisis de recursos, el control estatal y la gestión y la expresión espacial de la política con un concepto rector. Además, añade la importancia de la sostenibilidad y la multidisciplinariedad inherentes al ordenamiento territorial.

16. Plan de ordenamiento territorial, plan de ordenamiento urbano, plan maestro y plan urbano

Definición normativa: Hay un Plan de Ordenamiento Territorial, con un carácter estratégico, que formula el modelo de ordenamiento, las políticas, las determinaciones y las regulaciones territoriales específicas, según el alcance del instrumento, así como el programa de acciones. Se elabora para el ámbito municipal y parcial, con un alcance de corto y mediano plazos (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Plan de Ordenamiento Urbano, con un carácter estratégico, que formula el modelo de ordenamiento, las políticas, las determinaciones urbanísticas para la organización del uso del suelo, su ocupación y utilización, la estructura y morfología, las regulaciones urbanísticas específicas, según el alcance del instrumento, así como el programa de acciones. Se elabora para el ámbito de asentamientos humanos y parcial, zonas con regulaciones especiales, zonas priorizadas para la conservación y actividades productivas y no productivas, con un alcance de corto y mediano plazos (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Definiciones académicas: No se registran referencias. Los conceptos plan maestro y plan urbano no se definen en la legislación vigente. Sin embargo, se utilizan como instrumentos en el ámbito de la revitalización integral de centros históricos. Ese es el caso del Plan Maestro Centro Histórico de La Habana Vieja (<http://www.planmaestro.ohc.cu>) y su plan urbano.

Estudio de detalle, Estudios territoriales o urbanísticos y Estudios de localización son conceptos estrechamente relacionados con los de *Plan de ordenamiento territorial, Plan de ordenamiento urbano, Plan maestro y Plan urbano*. Se trata de instrumentos y fases previas a la elaboración de estos planes; o bien, estudios complementarios para profundizar aspectos específicos dentro de estos.

Los estudios territoriales o urbanísticos son estudios generales que analizan las características físicas, sociales, económicas y ambientales de un territorio. Proporcionan la base de conocimiento para la elaboración de cualquier plan de ordenamiento, ya sea territorial o urbano. Incluyen análisis de uso del suelo, equipamiento, infraestructura, medio ambiente, demografía, economía, etc.

Por su parte, los estudios de detalle son mucho más específicos y profundos, que se realizan para un área determinada dentro de un plan de ordenamiento. Sirve para complementar la información de los planes generales y definir con precisión las características de un área para su desarrollo. Se usa para definir regulaciones específicas de uso del suelo, diseñar espacios públicos, resolver conflictos de uso del suelo, etc.

Los estudios de localización se centran en la selección del lugar óptimo para un proyecto o actividad específica. Analizan diferentes alternativas que consideran factores como la accesibilidad, la proximidad a servicios, el impacto ambiental, etc. Se utilizan para seleccionar la ubicación de infraestructuras, determinar la ubicación de desarrollos urbanos, optimizar la distribución de actividades económicas, etc.

Los estudios de detalle, territoriales o urbanísticos y de localización son investigaciones previas y complementarias que proporcionan la información detallada y el análisis necesario para la formulación de planes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento urbano, planes maestros y planes urbanos. Sin estos estudios, la elaboración de planes de desarrollo sería incompleta, poco precisa y podría carecer de fundamentos sólidos.

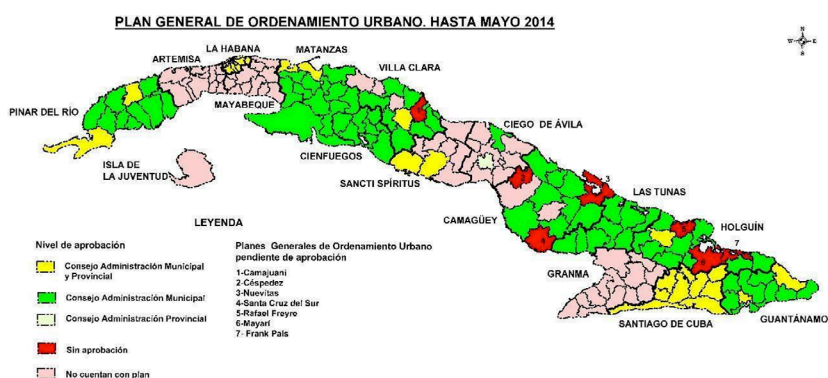


Figura 2. *Plan General de Ordenamiento Urbano, República de Cuba*
Fuente: INOTU. <https://www.inotu.gob.cu/es/content/nacionales>

17. Planeamiento y planificación (Se usan indistintamente, con tendencia a utilizar el primer término, que es planeamiento).

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: En la formación inicial del profesional de la geografía, en los planes de estudios vigentes (D y E), se utiliza el término de planificación para designar las asignaturas de Planificación Territorial (Ministerio de Educación Superior, 2008) y Planificación Territorial y Ambiental (Ministerio de Educación Superior, 2018).

Durante años, el concepto utilizado es el de *planificación física*, que se define como:

“La actividad que en concordancia con los objetivos, tareas y directrices del Plan Único de Desarrollo Económico y Social, mediante la investigación de las condiciones naturales, demográficas, económicas y técnicas del país, procura el ordenamiento territorial en sus diferentes niveles, con el fin de lograr la más correcta distribución territorial de las fuerzas productivas” (Álvarez & Verdura, 2010, s.p.).

Por otra parte, se asume el concepto de planeamiento como la “herramienta para la toma de decisiones ante las nuevas situaciones emergentes” (Álvarez & Verdura, 2010, s.p.).

En la formación inicial del profesional de la geografía, se utiliza como texto básico el libro de Rúa (2014), llamado *Planificación Territorial*, de la Editorial Universitaria Félix Varela. En este, no se expresa una definición propia de planificación, concepto que se usa, sino que se referencian siete definiciones de autores foráneos.

Otros conceptos que se utilizan son planificación física, planificación en el socialismo, planificación territorial.

18. Política territorial

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: Directivas y guías globales que expresan los principios o premisas bajo las cuales el Plan debe enfocar la solución de los problemas. Las políticas indican direcciones, no metas cuantificadas a alcanzar. Se formulan con consideración del diagnóstico y las políticas de ámbito superior. Son la base programática del Plan, sin voto jurídico. Requieren de un nivel de aprobación superior, por cuanto implican coordinación y compatibilización (Álvarez & Verdura, 2010).

Política territorial: se refiere al conjunto de estrategias, acciones, instrumentos y decisiones gubernamentales dirigidas a la organización, gestión y desarrollo del espacio geográfico de un país o región. Busca orientar el uso del suelo, la distribución de la población, la infraestructura, los servicios y las actividades económicas, con el objetivo de lograr un desarrollo territorial equilibrado, sostenible e inclusivo. No es un documento en sí mismo, sino un conjunto de acciones y decisiones que se plasman en leyes, planes, programas y proyectos.

La política territorial cubana se ha caracterizado históricamente por una alta centralización en la planificación y toma de decisiones, aunque en años recientes se observa una limitada descentralización. Fundamentalmente, se basa en una exhaustiva planificación territorial a escalas nacional, provincial y municipal, con planes diseñados para regular el uso del suelo y guiar el desarrollo. Tradicionalmente, ha buscado un equilibrio entre el desarrollo urbano y rural, aunque con resultados desiguales; procura evitar la excesiva concentración en las ciudades. El Estado cubano mantiene un rol central en la gestión territorial, ya que controla la propiedad de la tierra y orienta el desarrollo mediante políticas públicas, si bien la propiedad privada existe, bajo estrictas regulaciones. Se ha priorizado la sostenibilidad ambiental, al reconocer la necesidad de proteger los recursos naturales, a pesar de los desafíos persistentes en este ámbito. Si bien se busca la integración sectorial en la planificación (economía, medio ambiente, salud, educación), la coordinación intersectorial sigue siendo un reto. La política territorial cubana ha demostrado capacidad de adaptación a diversos contextos históricos, económicos y sociales, lo que incluye períodos de crisis y cambios en su modelo socioeconómico.

La política territorial cubana, con sus propias características y desafíos, es esencial para guiar el ordenamiento territorial del país, al buscar un desarrollo sostenible, equilibrado y socialmente justo. Su éxito depende de la capacidad del gobierno para implementar, de manera eficiente, las políticas y lograr la coordinación interinstitucional, así como de la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación territorial.

19. Prospectiva territorial, modelo territorial, modelo urbano (o urbanístico)

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: Prospectiva: Tiene su explicación en que el futuro es la razón de ser del presente. Por lo tanto, se deben explotar todos los futuros posibles y analizar la confrontación de los proyectos de los actores que intervienen en el problema que se estudia (Álvarez & Verdura, 2010).

En la legislación cubana (Acuerdo N° 8928/2020 del Consejo de Ministros) se aprobó el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, que contiene el *Modelo de estructuración del territorio, las políticas y determinaciones territoriales para el desarrollo hasta el año 2030*.

El esquema de ordenamiento territorial, con un carácter estratégico, es el que formula el modelo de ordenamiento, las políticas y las determinaciones territoriales y urbanísticas. Se elabora para el ámbito nacional y provincial con un alcance de largo plazo (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

En Cuba, la prospectiva territorial, guiada por el Esquema de Ordenamiento Territorial, analiza las potenciales evoluciones del país en las próximas décadas, al proyectar necesidades de infraestructura, recursos, población y desarrollo económico en diferentes regiones. Su importancia radica en permitir una planificación más estratégica y adaptada a las posibles transformaciones, lo que evita decisiones improvisadas y maximiza el impacto positivo de las inversiones.

Prospectiva Territorial: Es un proceso de reflexión y análisis que busca anticipar escenarios futuros del territorio, al considerar las tendencias actuales y posibles cambios en factores económicos, sociales, ambientales y políticos.

Un modelo territorial, en el caso cubano, basado en el Esquema de Ordenamiento Territorial, define la estructura espacial ideal hacia la que se aspira a desarrollar el país.

En Cuba, este modelo, busca regular el crecimiento urbano, evitar la expansión desordenada de las ciudades y promover una gestión sostenible de los recursos urbanos. Se busca optimizar la eficiencia de los servicios públicos, mejorar la calidad de vida de la población urbana y preservar el patrimonio cultural y arquitectónico. Su importancia reside en la mejora de la habitabilidad y la sostenibilidad de los centros urbanos.

Modelo Territorial: Es una representación simplificada de la organización espacial de un territorio, que describe sus componentes principales (usos del suelo, asentamientos humanos, infraestructura, recursos naturales) y sus interrelaciones.

Modelo Urbano (o Urbanístico): Es una representación específica del modelo territorial, centrada en las áreas urbanas. Describe la estructura espacial de las ciudades, lo que incluye la distribución de los usos del suelo, la red de transporte, los espacios públicos y la densidad poblacional.

El Esquema de Ordenamiento Territorial utiliza estos tres conceptos de forma interrelacionada para guiar el desarrollo del país. La prospectiva territorial informa la elaboración del modelo territorial, lo que permite establecer los escenarios futuros deseados. El modelo territorial, a su vez, define las directrices generales del desarrollo, que luego se concretan en modelos urbanos específicos para cada ciudad o región. La importancia de esta integración radica en la planificación a largo plazo, el equilibrio territorial, la sostenibilidad y la coherencia.

20. Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades

Definición normativa: No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: *Sistema urbano:* “Es el sistema de todos los asentamientos urbanos del país o de las diferentes regiones, que se forma como resultado del desarrollo y distribución de las fuerzas productivas. La densidad del sistema urbano es uno de los indicadores de nivel de desarrollo socioeconómico del territorio”.

Sistema de ciudades: “Es el conjunto de ciudades, sus características y la interrelación entre estas localidades y sus características. Es la combinación compleja de los lugares centrales y sus áreas de influencia (Álvarez & Verdura, 2010, s.p.).

En el Artículo 18, se define al Sistema de Ordenamiento Territorial y Urbano como el conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Rige el desarrollo y transformación físico espacial de los territorios en el ámbito nacional, provincial, municipal, asentamiento humano y parcial, entre los que existe articulación multinivel (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Las características de estos sistemas, en Cuba, están influenciadas por factores históricos, políticos y económicos específicos.

El sistema territorial se caracteriza por una alta centralización histórica en la planificación y gestión del territorio, aunque con tendencias recientes a la descentralización. Existe una fuerte influencia del Estado en la economía y el uso del suelo. Presenta una distribución de la población y las actividades económicas con fuertes contrastes entre zonas urbanas y rurales. La sostenibilidad ambiental es un tema clave, ya que considera la vulnerabilidad del país a eventos climáticos.

Sistema Territorial: Un sistema territorial es una entidad compleja y dinámica formada por la interacción de componentes naturales (clima, geología, recursos hídricos) y socioeconómicos (población, actividades económicas, infraestructura, instituciones) dentro de un espacio geográfico delimitado. Se caracteriza por

la interdependencia de sus elementos, la existencia de flujos (de materiales, información, personas, capital) y la retroalimentación entre ellos. No es simplemente la suma de sus partes, sino un todo integrado y organizado.

El sistema urbano cubano está marcado por una jerarquía de ciudades, con La Habana como centro principal. Existe una tendencia a la concentración de la población en las áreas urbanas, aunque con limitaciones en términos de infraestructura y servicios en muchas ciudades. Se observa un proceso de crecimiento urbano con desafíos de gestión y planificación, especialmente en términos de sostenibilidad ambiental.

Sistema Urbano: Un sistema urbano es un subsistema del sistema territorial que se centra en las áreas urbanizadas y sus interrelaciones. Incluye las ciudades, pueblos y asentamientos urbanos; considera su estructura interna (usos del suelo, densidad poblacional, servicios) y sus conexiones con otras áreas urbanas y rurales. Se caracteriza por la concentración de población, actividades económicas y servicios, lo que genera importantes flujos y dependencias entre sus componentes.



Figura 3. *Mapa Sistema de Asentamientos Humanos*

De los 7 mil 014 asentamientos concentrados existentes (Censo de Población y Viviendas en 2012), 46 de ellos tendrán una jerarquía de centro. De carácter nacional, uno (1), la capital del país; interprovinciales: cuatro (4) y provinciales: nueve (9); intermedios (intermunicipales): 32. Así mismo, se mantendrán otros 107 asentamientos con función de centro sólo para el ámbito municipal. Fuente: Dirección de Ordenamiento Territorial del IPF. XV Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, 2015.

El sistema de ciudades cubano presenta una jerarquía clara, aunque la interconexión entre ciudades es desigual. La dependencia de La Habana es significativa para muchas ciudades, lo que crea un flujo de personas y recursos hacia la capital. Existe una necesidad de mejorar la conectividad e integración entre ciudades para un desarrollo más equilibrado del país. El desarrollo de polos turísticos ha generado patrones de interacción espacial específicos dentro del sistema de ciudades.

Sistema de Ciudades: Un sistema de ciudades es una red de centros urbanos interconectados y jerarquizados que funcionan como nodos de un sistema más amplio. Se caracteriza por la existencia de ciudades de diferentes tamaños y funciones, con patrones de interacción y dependencia entre ellas. Los flujos de personas, mercancías, información e incluso cultura se mueven a través de esta red, lo que crea una dinámica espacial compleja.

Es importante considerar que estos sistemas están en constante evolución, y las políticas de ordenamiento territorial, como el Esquema de Ordenamiento Territorial, buscan remodelar su estructura y funcionamiento para lograr un desarrollo más sostenible, equitativo y eficiente. La comprensión de estos sistemas como entidades complejas e interconectadas es crucial para una planificación territorial efectiva en Cuba.

21. Sostenibilidad

Definición normativa: “Promueve el manejo eficiente y racional de los recursos teniendo en cuenta las dimensiones espacial, ambiental, económica, social y cultural para la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022).

Definiciones académicas: Se define en la legislación cubana como un principio que rige el ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo. La sostenibilidad, como principio en el ordenamiento territorial cubano, reviste gran importancia por diversas razones, que se entrelazan con las particularidades del contexto insular y las aspiraciones de desarrollo del país:

Cuba es un archipiélago con una alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, lo que incluye el aumento del nivel del mar, la intensificación de eventos meteorológicos extremos (huracanes, sequías) y la erosión costera. Incorporar la sostenibilidad en el ordenamiento territorial es fundamental para mitigar estos riesgos, al proteger ecosistemas vitales y asegurar la resiliencia de las comunidades. Esto implica una planificación que considere la conservación de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y la reducción de la huella ecológica.

El archipiélago posee recursos naturales limitados, tanto renovables como no renovables. Un ordenamiento territorial sostenible busca optimizar el uso de estos recursos, al promover la eficiencia, la diversificación económica y la prevención de la degradación ambiental. Esto incluye la gestión sostenible del agua, la protección de la biodiversidad y la promoción de energías renovables.

La sostenibilidad no se limita a la dimensión ambiental, sino que integra también los aspectos económicos y sociales. Un ordenamiento territorial sostenible en Cuba debe contribuir a un desarrollo económico que genere riqueza de forma equitativa, al crear empleos y mejorar la calidad de vida de la población, sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Esto exige la integración de estrategias para reducir la pobreza, mejorar la infraestructura en zonas vulnerables y promover el desarrollo local.

Cuba posee un rico patrimonio cultural y natural que forma parte integral de su identidad. Un ordenamiento territorial sostenible debe proteger este patrimonio, al integrar la conservación de sitios históricos, paisajes culturales y biodiversidad en las estrategias de desarrollo. Esto implica la promoción del turismo sostenible, la rehabilitación de centros históricos y la protección de áreas naturales con valor cultural.

La sostenibilidad de los sistemas alimentarios es vital para Cuba. Un ordenamiento territorial que integre la seguridad alimentaria promueve la agricultura sostenible, la diversificación de cultivos, la reducción de la dependencia de importaciones y la optimización de los recursos hídricos para la producción agrícola.

La planificación territorial sostenible en Cuba debe integrar la gestión del riesgo de desastres naturales y antrópicos, que considere la ubicación de asentamientos humanos, infraestructuras críticas y la capacidad de respuesta ante eventos extremos.

La sostenibilidad como principio rector en el ordenamiento territorial cubano no es una opción, sino una necesidad. Es fundamental para garantizar la resiliencia del país ante el cambio climático, asegurar el desarrollo económico y social equitativo y preservar el patrimonio natural y cultural para las futuras generaciones. El Esquema de Ordenamiento Territorial representa un esfuerzo por integrar estos principios, aunque su implementación efectiva requiere una gestión integral y la participación activa de todos los actores.

22. Territorio

Definición normativa: No se define, como concepto, en la legislación vigente hasta el momento.

Definiciones académicas: *Territorio:* En determinado espacio geográfico, se pueden formar territorios en la medida en que las personas, grupos, empresas y gobiernos estipulen formas particulares de uso. De ese modo, la colectividad, en general, acaba por admitir el ejercicio del dominio, ya sea por la fuerza cultural, militar, política o económica (Pérez, 2012).

El concepto de territorio ha sido de importancia fundamental en el ordenamiento territorial cubano desde la Constitución de la República de Cuba, aunque su interpretación y aplicación han evolucionado a lo largo del tiempo. La Constitución, en sus diferentes versiones, ha establecido las bases para la gestión y el desarrollo del territorio nacional, pero la comprensión del concepto territorio ha ido enriqueciéndose con las experiencias y los desafíos enfrentados por el país.

La Constitución (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019) establece la soberanía nacional sobre el territorio cubano, lo que incluye sus aguas territoriales y su espacio aéreo. Esto implica la necesidad de un ordenamiento territorial que proteja la integridad territorial, los recursos naturales y la seguridad del país. El concepto de territorio trasciende la simple delimitación geográfica, al representar un espacio fundamental para la identidad nacional y la defensa de la soberanía.

Por otra parte, la Constitución, en el período revolucionario (1959 hasta los momentos actuales), ha establecido la meta de lograr un desarrollo económico y social equitativo en todo el territorio nacional. Esto implica un ordenamiento territorial que promueva la distribución equilibrada de los recursos, las oportunidades y los servicios públicos, lo que evita la concentración de la riqueza y el desarrollo en determinadas regiones. El concepto de territorio se convierte en un espacio donde se materializa la aspiración de bienestar social para toda la población.

También, desde los fundamentos constitucionales, se ha reco-

nocido la necesidad de un uso racional y sostenible de los recursos naturales. Esto exige un ordenamiento territorial que proteja los ecosistemas, conserve la biodiversidad y promueva el desarrollo económico, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. El concepto de territorio se entiende como un sistema complejo que debe ser administrado de forma responsable.

El concepto de territorio ha sido central para la planificación integral del desarrollo nacional. Se ha establecido la importancia de la planificación territorial a largo plazo, que considere las interrelaciones entre los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales en la toma de decisiones. Si bien la centralización histórica ha sido una característica del sistema cubano, la actual Constitución ha enfatizado en la importancia de la descentralización y la participación ciudadana en la gestión del territorio. Esto requiere una comprensión del concepto de territorio que involucre a los habitantes locales en la toma de decisiones que afectan sus comunidades. El territorio se percibe como un espacio de acción colectiva y responsabilidad compartida.

3.5.3 Reflexiones finales

La realización del libro *Miradas cruzadas sobre términos de ordenamiento territorial para Iberoamérica* es altamente valioso y aportaría significativamente a las investigaciones, tesis, estudios y a la toma de decisiones en el ámbito del ordenamiento territorial en Iberoamérica. La razón principal es la armonización conceptual.

La investigación en ordenamiento territorial a menudo se enfrenta a la dispersión de términos y definiciones. Un mismo concepto puede ser nombrado de diferentes maneras en distintos países, o incluso dentro de un mismo país, lo que dificulta la comparación de estudios, la replicabilidad de investigaciones y el entendimiento entre investigadores de diferentes contextos. Un glosario que busca consensuar definiciones, explicar la etimología de los términos y contextualizar su significado dentro del panorama iberoamericano solucionaría, en gran medida, esta problemática.

Sus beneficios serían múltiples:

- **Para investigadores:** Facilitaría la búsqueda de información, la comparación de estudios y la construcción de marcos teóricos más robustos y comparables. Permitiría una mejor contextualización de las investigaciones y la identificación de las diferencias y similitudes conceptuales entre países.
- **Para tesisistas y estudiantes:** Ofrecería un recurso fundamental para la comprensión de los conceptos clave del ordenamiento territorial, lo que facilita la elaboración de trabajos académicos más sólidos y precisos. Un glosario claro y conciso es una herramienta inestimable para la formación de profesionales en este campo.
- **Para decisores públicos:** Proporcionaría un lenguaje común para la comunicación y la coordinación de políticas de ordenamiento territorial a nivel regional. Facilitaría la elaboración de políticas más coherentes y la implementación de estrategias más efectivas. Un entendimiento compartido de los términos es fundamental para la planificación y gestión territorial eficiente.

El libro no solo facilita la comprensión de los conceptos, sino que también contribuye a la construcción de una comunidad académica y profesional más cohesionada y colaborativa en el campo del ordenamiento territorial iberoamericano. Su impacto es positivo en la calidad de las investigaciones, la formación de profesionales y la toma de decisiones para un mejor desarrollo territorial.

3.6 Ecuador

Lorena Vivanco²⁰

Juanita Bersosa²¹

3.6.1 Introducción

Ecuador está ubicado sobre la línea ecuatorial, en América del Sur, con una extensión de 256.370 kilómetros cuadrados. Tiene una población de 16'938.986 habitantes, de los cuales el 63,1% habita en el área urbana y el 36,9% vive en el área rural²². Es un Estado unitario, intercultural, plurinacional y laico que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Territorialmente, se organiza en regiones aún no conformadas, provincias (24), cantones (222), parroquias rurales (797); es decir, hay un total de 1043 niveles de gobierno.

Para entender el proceso de evolución de la planificación terri-

²⁰ Lorena Vivanco, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2286-3010>. Arquitecta Urbanista, Master en Ordenación Territorial y Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad de Cuenca – Ecuador. Proyectos de investigación vinculados a la planificación territorial, gestión de la información, ciudad de las infancias, planificación para la sostenibilidad energética. lorena.vivanco@ucuenca.edu.ec

²¹ Juanita Bersosa, ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2380-4477>. Ingeniera en Sistemas, Magister en Administración de Empresas y Doctoranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Universidad del Azuay. Directora General de Vinculación. Proyectos vinculados a los derechos humanos, género, gestión pública y ordenamiento territorial. jbersosa@uazuay.edu.ec

²² Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). *Clasificador Geográfico Estadístico 2022*, Gobierno del Ecuador https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://aplicaciones2.ecuadorenci.fras.gob.ec/SIN/descargas/cge2022.xls&ved=2ahUKEwiFxNHdyKiLAXULmbAFHYREE4QQF-noECBQQAQ&usq=AOvVaw2X30_Y_EdliHAXxc9e_0Jf

torial, es importante señalar que, desde un contexto institucional, “Ecuador plasmó en 1830 su Independencia y su primera organización política” (Reynoso, 2019, p.116). Su división territorial ha sido el núcleo de la representación política a lo largo del proceso de 22 Constituciones, que oscilaron entre diferentes orientaciones ideológicas: conservadora, republicana, liberal, civil, militar, corporativista, socialismo del siglo XXI, entre otros²³.

La planificación territorial en Ecuador tiene alrededor de 50 años de vigencia, durante los cuales ha transitado por diversos marcos legales: organismos rectores, tales como la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica -JUNAPLA- (1954), el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- (1979), la Oficina de Planificación -ODEPLAN- (1998), Secretaría Nacional de Planificación del Estado -SENPLADES- (2004), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES- (2007), Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019), Secretaría Nacional de Planificación -2021-; y teorías capaces de conducir a una evaluación crítica que permita innovar metodologías y contenidos, proponer sistemas de monitoreo y control y gerenciar su concreción en el territorio (Lozano, 2012).

Hasta antes de la Constitución del 2008, el ordenamiento territorial estaba fuertemente vinculado al ente rector del ambiente, como herramienta necesaria que promovió la organización dirigida a la coordinación administrativa, a la aplicación de políticas sectoriales, al logro del equilibrio regional, desarrollo sustentable y a la protección del medio ambiente²⁴.

Paralelo a este enfoque, la Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal establecía, en materia de planeamiento y urbanismo, que únicamente a la administración municipal le correspondía “formular los planes reguladores de desarrollo físico canto-

²³ Diego Esteban Reynoso, “La dependencia histórica de los criterios territoriales de representación, Ecuador 1830-2013,” *Perfiles latinoamericanos*, 27, núm. 54 (2019): 116, <https://doi.org/10.18504/pl2754-005-2019>.

²⁴ Ecuador, *Codificación a la Ley de Gestión Ambiental*, Registro Oficial Suplemento núm. 418, 10 de septiembre de 2004. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>.

nal y los planes reguladores de desarrollo urbano”²⁵.

La aprobación de la Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los objetivos del Buen Vivir - Agua y alimentación, Ambiente sano, Comunicación e información, Cultura y ciencia, Educación, Hábitat y vivienda, Salud, Trabajo y seguridad social-. Además, se establece la garantía de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; los derechos de participación; los de la naturaleza; y el derecho a la ciudad.

La Carta Magna establece que la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial. Entonces, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al cual deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; así como la inversión y asignación de los recursos públicos. La observancia de este Plan es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores²⁶.

La competencia de planificación del Ordenamiento Territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. Para su efectivo ejercicio, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del año 2016, en su artículo 12²⁷ señala su objetivo, alcance e instrumentos para los ámbitos:

- *Supranacional*: El ente rector de la planificación nacional propone, en coordinación con el ministerio rector de las políticas de relaciones exteriores, planes fronterizos, binacionales, regionales.
- *Nacional*: Tiene que ver con la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos estratégicos y planes sectoriales del ejecutivo con incidencia en el territorio.
- *Local*: Son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territo-

²⁵ Ecuador, *Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Registro oficial núm. 159, 5 de diciembre de 2005, art. 146.

²⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador (CRE)*, art. 280 (Registro Oficial núm. 449, 20 de octubre de 2008).

²⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*, art. 12 (Registro Oficial Suplemento núm. 790, 5 de julio de 2016).

rial Regionales, Provinciales, Municipales/ Metropolitanos/ Parroquiales y el Plan del régimen especial para Galápagos.

Para el caso de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, la ley prevé que estos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.

En este contexto, es lógico suponer que los instrumentos o figuras del ordenamiento territorial en Ecuador se han visto influenciados por teorías o paradigmas vigentes sobre el funcionamiento del territorio y la sociedad, mismas que se reflejan en definiciones provenientes tanto del ámbito académico como del legal, lo que permite una comprensión integral de los términos esenciales para la planificación del ordenamiento territorial. Las definiciones académicas analizadas proporcionan el marco teórico, mientras que las definiciones legales permiten entender cómo estas ideas se transforman en leyes, políticas y decisiones gubernamentales.

Este capítulo tiene como objetivo proporcionar un compendio de términos clave relacionados con el ordenamiento territorial en Ecuador, con base en definiciones académicas y legales que han emergido desde el año 2008 hasta la fecha. Su relevancia es esencial tanto para estudiantes, profesionales y académicos, como para funcionarios públicos y ciudadanos interesados en comprender las dinámicas y desafíos asociados al ordenamiento territorial en Ecuador.

3.6.2 Definición de términos

1. Sumak Kawsay-Buen Vivir / *bem estar*

Definición normativa: Como parte del Régimen de Desarrollo, el Sumak Kawsay o Buen Vivir “requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturali-

dad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”²⁸.

La Constitución establece, como derechos del Buen Vivir, el agua, la alimentación, la salud, el ambiente sano, la comunicación e información, la cultura y ciencia, la educación, el hábitat y vivienda digna y adecuada, el trabajo y seguridad social, la participación, la libertad y la protección.

Adicional a estos derechos, la Carta Magna reconoce los Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, y los derechos de la naturaleza.

Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada²⁹.

Les corresponde a las personas, colectividades y diversas formas organizativas, para la obtención del Buen Vivir:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y

²⁸ CRE, art. 275

²⁹ Ibid., art. 277

de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental³⁰.

Definición académica: El Sumak Kawsay proviene del debate desde otras epistemologías y cosmovisiones de los pueblos andinos sobre la vida plena. Ahí, la noción del desarrollo es inexistente.

“El futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el «estar» juntos con todos estos seres. Seres que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral del tiempo no lineal”³¹.

El pensamiento ancestral es colectivo. Por lo tanto, el Buen Vivir:

“Recorre a la idea del nosotros porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del «yo» de Occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno «somos». De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. «El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia» (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada comportamiento tiene consecuencias

³⁰ Ibid, art. 278

³¹ Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009), 32.

cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se ríen o se entristecen, sienten... piensan... existen (están)”³².

El Sumak Kawsay consiste en llegar a un grado de armonía con la comunidad y con el cosmos. Es decir:

“Es una reivindicación y propuesta de los pueblos indígenas de Suramérica que plantea la posibilidad de vivir de una manera armónica con la naturaleza, entre las personas y llevando una vida en comunidad. Es una reivindicación porque trata de un modo de vida diferente al “occidental” que propone el desarrollo y el crecimiento económico a toda costa, que arrasa con la pachamama (madretierra) y lleva al ser humano a despojarse de su conexión con la esencia de la vida para convertirse en un productor/consumidor alejado de los ritmos naturales de la vida; también es una propuesta porque tiene fundamento filosófico, práctico, experiencial, histórico, social y político, por lo cual se ha convertido una alternativa considerada como una oportunidad para cambiar el modelo depredador de malvivir³³.

En concreto, el Buen Vivir:

“Es la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro)”³⁴.

2. Centralización vs. descentralización /

³² Ecuador. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, 32

³³ Adriana Rodríguez Salazar, “Buen Vivir”, *Filosofía del Buen Vivir*, última modificación el 10 de marzo de 2021, <https://filosofiadelbuenvivir.com/buen-vivir-2/>

³⁴ Ecuador. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*

centralização, desconcentração, descentralização

Definición normativa: La descentralización de la gestión del Estado es el proceso político de acercar la administración pública a la ciudadanía, para garantizar el Buen Vivir y promover el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales. También incluye el ejercicio de los derechos de participación. Por ello, la Constitución determina que el Ecuador “se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”³⁵. Además, en el COOTAD y el COA, se indica que la descentralización “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”³⁶.

Definición académica: En lo que a la descentralización concierne, no existe un criterio unánime en la doctrina sobre su definición (Tafur, 1977); no obstante, podemos sostener que la descentralización es el proceso democrático (Requiao de Mello, 1993) en el que se devuelve o transfiere a los gobiernos locales (gobiernos autónomos descentralizados), las competencias y facultades que tradicionalmente fueron ejercidas por el gobierno central y sus instituciones. La descentralización en un Estado unitario tiene ciertas características o elementos. A saber: a) el control administrativo ejercido por entes públicos con personalidad jurídica diferentes al Estado; b) autonomía financiera; esto es, contar con presupuesto y fondos propios; c) el control de tutela que ejerce el Estado sobre la

³⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador (CRE)*, art. 1 (Registro Oficial núm. 449 de 20 de octubre de 2008).

³⁶ Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), art. 105 (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010); Ecuador, Código Orgánico Administrativo (COA), art. 83 (Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017).

entidad pública descentralizada³⁷.

La doctrina ha establecido varios tipos de descentralización como descentralización local y territorial, entrega de competencias a los gobiernos territoriales; la descentralización técnica o por servicios, se entregan competencias para asuntos particulares de la administración, como la dotación de un servicio público; la descentralización funcional, cuando el Estado transfiere la competencia de toda una función estatal, verbigracia, la educación; descentralización por colaboración, cuando el Estado autoriza u obliga a entidades privadas a participar en dotación de servicios.

3. Cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial, integração territorial*

Definición normativa: La legislación del país, de manera expresa, refiere a la cohesión social, mas no a la cohesión territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2009- 2013 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, son los únicos instrumentos que abordan dentro del proceso de transformación y consolidación del Estado ecuatoriano, la construcción de la equidad y cohesión territorial.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017 tuvo como Objetivo Nacional “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”³⁸, como respuesta a los problemas de pobreza y desigualdad desde una mirada multidimensional y potencia la enorme riqueza que, en el Ecuador, representa la diversidad en sus variadas expresiones para alcanzar la igualdad en ella.

El reconocimiento igualitario de los derechos de todos los indi-

³⁷ Rita Ximena Gallegos Rojas, Cristian Ernesto Quiroz Castro y Maryury Elizabeth Celi Masache, “Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas”, *Sur Academia: Revista Académica- Investigativa de la facultad Jurídica, Social y Administrativa* 8, no. 16, (2021): 92. <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>

³⁸ Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (Quito: SENPLADES, 2013), 111.

viduos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política. Por tanto, la definición se acerca a “avanzar hacia la igualdad plena en la diversidad, sin exclusión, para lograr una vida digna, con acceso a salud, educación, protección social, atención especializada y protección especial”³⁹.

El Plan, en esencia, buscaba auspiciar la igualdad en la sociedad “en la que las diferencias y las diversidades no se traduzcan en desigualdades que generan dominación, opresión o subordinación entre las personas”⁴⁰. Se planteó, entonces, “auspiciar la igualdad y erradicar la pobreza para eliminar las brechas territoriales mediante el fomento del desarrollo rural y la promoción de una estructura nacional policéntrica que permita el equilibrio urbano-rural”⁴¹. Esta postura es, quizá, la aplicación más cercana que se ha hecho en los procesos de planificación del Ecuador para reducir las disparidades territoriales.

El objetivo 2 del PND propuso dos políticas para propiciar la cohesión territorial:

Política: “Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial”. Para ello, se establecieron algunos lineamientos tales como:

- Desarrollar infraestructura de acceso a agua segura y permanente para sus diversos usos y aprovechamientos, al considerar la potencialidad y complementariedad territorial.
- Fortalecer la gestión comunitaria del recurso hídrico.
- Generar mecanismos de acceso a la tenencia y regulación de la propiedad de la tierra, agua para riego y bienes.
- Ampliar mecanismos de regulación y control del uso y acceso

³⁹ Ecuador, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, 112

⁴⁰ *Ibíd.*, 115.

⁴¹ *Ibíd.*, 120.

a tierras, a fin de que cumplan con su función social y ambiental.

- Fortalecer y ampliar las formas de propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria mediante el fomento de la producción.
- Garantizar la conservación de las tierras comunitarias y la posesión de los territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Se evita su desplazamiento.
- Fortalecer programas de titularización y regularización de la tenencia de la tierra.
- Generar incentivos para el acceso y la generación de infraestructura de apoyo a producción y comercialización, ciencia y tecnología, información, conocimientos ancestrales, capacitación técnica y financiera a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades históricamente excluidos social, económica y territorialmente⁴².

Política: “Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial”. Para ello, se establecieron algunos lineamientos tales como:

- Promover la habitabilidad en los territorios y ordenar y regular el desarrollo de los asentamientos humanos.
- Complementar la normativa para el uso y la gestión del suelo y una planificación territorial que potencie las capacidades regionales y la cohesión territorial, con un reconocimiento de la diversidad cultural, de forma de vida y de los ecosistemas, así como la capacidad de acogida de los territorios y sus condiciones de accesibilidad y movilidad.
- Impedir el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de riesgo.
- Facilitar la legalización y consolidación de los asentamientos

⁴² Ibid., 123.

humanos irregulares.

- Generar e implementar mecanismos y estrategias de coordinación entre entes gubernamentales implicados en la planificación, el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos de los asentamientos humanos.
- Promover y orientar la consolidación de asentamientos humanos equitativos e incluyentes para el Buen Vivir.
- Incentivar la consolidación de asentamientos humanos en los que se potencie la generación de externalidades que favorezcan el desarrollo de actividades productivas.
- Fortalecer los procesos de planificación de los territorios rurales en el ordenamiento territorial.
- Establecer mecanismos de articulación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno.
- Promover y establecer normativas de manera articulada entre niveles de gobierno, para el manejo costero integrado y el ordenamiento territorial del borde costero e insular⁴³.

Definición académica: La cohesión territorial, entonces, se entiende como la “herramienta para la gestión pública (conjunto de actuaciones), que sirve de insumo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en pro de la integración equilibrada de las dimensiones que conforman el sistema territorial (sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental) y la armonía socioespacial en el largo plazo”⁴⁴. Es decir, refiere a una visión prospectiva que incluye el reconocimiento de las relaciones entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global, a partir de la adopción de una ruta orientada al equilibrio entre las diferentes dimensiones de territorio.

La cohesión territorial precisa de indicadores cuantitativos y

⁴³ *Ibíd.*, 129.

⁴⁴ Israel Cabeza Morales y Franz Gutiérrez Rey, “Cohesión territorial: de los alcances a la conceptualización”, *Revista Geográfica Venezolana* 56, no. 2 (2015): 305 <https://www.redalyc.org/journal/3477/347743079008/html/>

cualitativos que orienten las políticas relativas a este concepto, para evaluar los avances, a partir de su conocimiento y análisis prospectivo. Plantean una aproximación al complejo concepto de la cohesión territorial mediante indicadores sintéticos que midan aspectos, que pueden aplicarse al caso ecuatoriano, tales como:

- Articulación física por redes de transporte
- Acceso equivalente a equipamientos y servicios
- Desarrollo económico equilibrado
- Aprovechamiento del capital territorial
- Tendencias disgregadoras
- Zonificación territorial multinivel
- Entre otros indicadores cualitativos que mejoren las aproximaciones metodológicas a la cohesión territorial⁴⁵.

4. Concentración/desconcentración territorial

La concentración y desconcentración administrativa en Ecuador son mecanismos de gestión pública. La concentración garantiza control y uniformidad, la desconcentración permite acercar la administración a la ciudadanía y agilizar los procesos. La adecuada aplicación de estos principios permite optimizar la estructura del Estado y mejorar la prestación de servicios públicos en todo el territorio nacional.

Definición normativa: En el marco jurídico ecuatoriano, la concentración y desconcentración son principios fundamentales en la distribución de competencias dentro del sector público. Ambos conceptos forman parte de la organización administrativa del Estado y buscan mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

En diferentes normas ecuatorianas, se reconoce a la desconcen-

⁴⁵ Alfonso Fernández Tabales et al., "El concepto de cohesión territorial, escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas." *Boletín de la Asociación Española de Geografía* 59, (2009): 169.

tración como un principio de la administración pública para descongestionar y acercar la administración a las personas. La Constitución de la República del Ecuador establece que la administración pública debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación⁴⁶.

De igual forma, el Código Orgánico Administrativo (COA) reconoce a la desconcentración como “el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio”⁴⁷.

La concentración administrativa se refiere a la centralización de funciones y competencias dentro de una misma entidad o autoridad superior. La toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas se mantienen en un nivel jerárquico superior, sin delegación a niveles inferiores.

Definición académica: La concentración tiene como propósito reservar, al interior de una dependencia o entidad pública, las competencias administrativas (de organización, financiamiento, planificación, control, y gestión), por lo que los órganos de menor jerarquía no podrán gozar de personalidad jurídica propia, patrimonio y mucho menos competencias para solucionar conflictos de los diferentes niveles jerárquicos de esa administración. Tienen que depender total o parcialmente del poder concentrado en la máxima autoridad⁴⁸.

Según Rita Ximena Gallegos Rojas y Cristian Ernesto Quiroz

⁴⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador (CRE)*, art. 227 (Registro Oficial núm. 449 de 20 de octubre de 2008).

⁴⁷ Ecuador, Código Orgánico Administrativo (COA), art. 84 (Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017).

⁴⁸ Rita Ximena Gallegos Rojas, Cristian Ernesto Quiroz Castro y Maryury Elizabeth Celi Masache, “Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas”, *Sur Academia: Revista Académica- Investigativa de la facultad Jurídica, Social y Administrativa* 8, no. 16, (2021): 81. <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>

Castro, la desconcentración y la descentralización son principios en la Constitución de 2008 y buscan asegurar la democracia, la prestación eficiente de servicios públicos y una productividad sustentable. La desconcentración implica la transferencia de competencias dentro de una misma entidad, aunque se mantiene la unidad institucional y jerárquica, pero permite una gestión más cercana a las necesidades locales⁴⁹.

5. Coordinación territorial, articulación territorial, cooperación territorial, coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinivel*

Definición normativa: Como principio, se define a la coordinación y corresponsabilidad como: “Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos”⁵⁰.

Definición académica: El concepto de *coordinación* proviene de la Ciencia de la Administración, pero es un término complejo de entender. Esto se deba a la: “Equivocidad inherente al propio concepto (la coordinación puede caracterizarse como una actividad, pero también como un resultado del correcto ejercicio de deter-

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ecuador, *Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, art. 3 (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010).

minadas funciones) se añadía el abuso de su empleo para designar órganos o unidades administrativas cuya misión principal era precisamente la de «coordinar» bien las actividades concurrentes de diferentes Departamentos ministeriales [...], la actuación de los diversos Centros Directivos de un mismo Departamento para evitar contradicciones o bloqueos” (Menéndez, 1992, p. 230).

La coordinación precisa una diferenciación puntual respecto de entenderse como un principio constitucionalizado que implica *jerarquía* y, por otro lado, enfatiza las diferencias y límites de la *colaboración* o *cooperación* entre las diferentes entidades, instrumentos y niveles de gobierno.

La Guía para la formulación de los PDOT del 2019, establecida por el ente rector de la ordenación territorial, promueve la articulación multinivel entre:

“Los instrumentos de planificación, los diferentes niveles de gobierno y que deben analizar en un mismo proceso los conflictos identificados en el Diagnóstico Estratégico y modelo territorial actual, y construir conjuntamente las decisiones estratégicas y los modelos territoriales deseados que forman parte de la Propuesta del PDOT. Para realizar este trabajo, se establecerán mecanismos de articulación, coordinados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en los que participarán los GAD provincial, municipales y/o metropolitanos, parroquiales rurales; y otros actores territoriales identificados. Estos mecanismos de articulación deben ser fortalecidos para el seguimiento y evaluación del PDOT, así como para gestionar las acciones en el territorio que deberán ser articuladas con otros niveles de gobierno”⁵¹.

6. Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endó-

⁵¹ Secretaría Técnica Planifica Ecuador, *Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal* (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), 11, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>

geno / *desenvolvimiento territorial, desenvolvimiento local, desenvolvimiento endógeno*

Definición normativa: La Constitución de la República del Ecuador no define el concepto de desarrollo, lo amplía hacia la comprensión del Régimen de Desarrollo como:

“El conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente [...]”⁵².

El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente

⁵² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador (CRE)*, art. 275 (Registro Oficial núm. 449 de 20 de octubre de 2008).

sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural⁵³.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Artículo 41, establece que:

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico- productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo⁵⁴.

Definición académica: El concepto de desarrollo tiene un carác-

⁵³ CRE, art. 276

⁵⁴ Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 41 (Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3401/1/C%3b3digo%20Org%3a1nico%20de%20Planificaci%3bn%20y%20Finanzas%20P%3bablicas.pdf>

ter dinámico y multidimensional. En general, se apoya de diferentes factores o dimensiones constituidos por estructuras económicas, sociales, ambientales, políticas, culturales, ecológicas, entre otras. Tiene implicaciones de mejora de las condiciones de vida de los individuos y los grupos humanos y una expansión de sus posibilidades. El desarrollo constituye, por tanto, una aspiración permanente de las diferentes colectividades, independientemente del nivel relativo al respecto que cada una haya ido alcanzando.

El desarrollo es universal; por tanto, se aplica a todos los países del mundo y recorre las diferentes realidades nacionales, con adaptaciones para cada particularidad. En el caso de Ecuador, tenemos un desarrollo regional, provincial, cantonal y parroquial rural vinculado al reparto competencial que tiene cada nivel de gobierno.

El estudio del desarrollo es importante para la planificación de nuevos escenarios que los países del mundo utilizan en la construcción de sus políticas públicas. Entonces, se concibe como:

“Un proceso de transformación y evolución de una sociedad, el cual se puede promover a través de estrategias políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales y ecológicas interconectadas con el fin común de mejorar la calidad de vida de los seres humanos y mantener un equilibrio dinámico entre los elementos naturales y artificiales del planeta, de forma que tengan sostenibilidad en el tiempo”⁵⁵.

La Guía para la formulación de los PDOT del 2019, establecida por el ente rector de la ordenación territorial, promueve la articulación multinivel entre:

“Los instrumentos de planificación, los diferentes niveles de gobierno y que deben analizar en un mismo proceso los conflictos identificados en el Diagnóstico Estratégico y modelo

⁵⁵ Caridad I., Judith C., Dulce M., & Freddy M. “Fundamentos conceptuales del desarrollo.” *Multiciencias* 16, no. 3 (2016):288-293. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90453464007>

territorial actual, y construir conjuntamente las decisiones estratégicas y los modelos territoriales deseados que forman parte de la Propuesta del PDOT. Para realizar este trabajo, se establecerán mecanismos de articulación, coordinados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en los que participarán los GAD provincial, municipales y/o metropolitanos, parroquiales rurales; y otros actores territoriales identificados. Estos mecanismos de articulación deben ser fortalecidos para el seguimiento y evaluación del PDOT, así como para gestionar las acciones en el territorio que deberán ser articuladas con otros niveles de gobierno”.

7. Equidad territorial / *equidade territorial*

Definición normativa: La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) establece, como uno de los principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo, la *equidad territorial y justicia social*. Todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar a la población que se asiente en él igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir”⁵⁶.

El COOTAD establece que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial

⁵⁷. En el artículo 189 señala que:

- a. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no

⁵⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*, art. 5 (Registro Oficial Suplemento núm. 790, 5 de julio de 2016).

⁵⁷ Ecuador, *Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, art. 188 (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010).

permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderán los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, con excepción de los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados⁵⁸.

De acuerdo con lo señalado en el COOTAD, el Modelo de Equidad Territorial permite participar a los GAD del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. A su vez, estos recursos se distribuyen entre los GAD, en virtud de sus competencias constitucionales, de la siguiente forma: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y 6% para las juntas parroquiales rurales. Esto respeta los montos que, por ley, les haya correspondido hasta el año 2010. Esto es denominado monto A (Monto fijo), y la diferencia constituye el monto B (Monto variable). Este último monto es al cual se aplican los siete criterios constitucionales de distribución, en el marco del Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos⁵⁹.

Los siete criterios constitucionales de distribución están definidos en el Art. 192 del COOTAD, que utiliza la fórmula. Cuatro son de carácter socio-demográfico y tres de gestión:

- a. Tamaño de la población: A más de ser un criterio de distribución, incide en los otros seis criterios, puesto que la distribución es per cápita. La asignación per cápita por este criterio es igualitaria.
- b. Densidad de la población: Asigna, en términos per cápita,

⁵⁸ Ibid., art. 189.

⁵⁹ Ibid., art. 192.

mayores recursos a aquellos GAD con menor densidad poblacional o mayor dispersión.

- c. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD: Este criterio realiza una asignación per cápita proporcional a la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), donde se considera también el número de pobladores pobres en el GAD.
- d. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida: Su medición está relacionada con la disminución porcentual de la tasa de NBI. Asigna mayores recursos en términos per cápita a los GAD que reducen, en mayor medida, la pobreza por NBI.
- e. Esfuerzo fiscal: Está relacionado con la capacidad de los GAD para generar recursos propios en relación con su propio potencial de recaudación, y asigna recursos a aquellos GAD que realizan un mayor esfuerzo fiscal, con excepción de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

Para la aplicación de cada uno de los criterios descritos, el Consejo Nacional de Competencias aprueba resoluciones de ponderadores y metodologías de los criterios referentes a la gestión de los GAD. Por su lado, el Ministerio de Economía y Finanzas aplica dichas resoluciones y calcula la asignación de recursos por Modelo de Equidad, conforme la ley.

Estas asignaciones se actualizan cuatrimestralmente, conforme al artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 3, establece que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por algunos principios, Entre ellos está: “f) Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el

desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos”⁶⁰.

Definición académica: La cohesión territorial:

“Constituye una estrategia para los procesos de ordenamiento territorial, en la medida en que su estudio y aplicación aporta a la solución de los desequilibrios territoriales como los enunciados anteriormente, dado que permite generar una distribución equilibrada de recursos económicos en el territorio, gestar vínculos de solidaridad al interior de las comunidades en pro de la solución de problemáticas comunes, promover el uso racional de los recursos naturales y propender por una gestión territorial integral”⁶¹ (Cabeza & Gutiérrez, 2015).

La cohesión territorial se enmarca en “la construcción de un proyecto para la integración del territorio y constituye una elaboración prospectiva, en la que se incluye el reconocimiento de la diversidad, las relaciones entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global, a partir de la adopción de una ruta orientada al equilibrio entre las dimensiones de territorio” (Cabeza & Gutiérrez, 2015).

8. Equilibrio territorial / desequilibrio territorial / desequilibrios regionales

Definición normativa: n/a

Definición académica: n/a

9. Estructura y dinámica territorial / estructura territorial

⁶⁰ Ecuador, *Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, art. 3 (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010).

⁶¹ Cabeza Morales, Israel, y Franz Gutiérrez Rey. “Cohesión territorial: de los alcances a la conceptualización.” *Revista Geográfica Venezolana* 56, no. 2 (2015): 293-308 <https://www.redalyc.org/journal/3477/347743079008/html/>

Definición normativa: El marco legal vigente no incluye definición de estructura territorial. Sin embargo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016), señala que el componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo:

“Está constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo⁶².

Definición académica: La estructura territorial, permite formular una metodología de análisis del territorio desde un enfoque del ordenamiento territorial, en el cual:

“Se usan como criterios de distinción: los elementos esenciales de las dinámicas territoriales, sus dinámicas lentas o rápidas pero constantes y sin las cuales la estructura desaparecería; y, las características más abstractas del territorio a las cuales se les atribuye ser fenómenos temporales de larga duración. De este modo la estructura territorial, se corresponde con una abstracción de cómo funciona en el plano de las ideas y elementos esenciales un determinado territorio considerando sus elementos estructurantes”⁶³.

10. Fragmentación territorial / *fragmentação territorial*

⁶² Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*, art. 28 (Registro Oficial Suplemento núm. 790, 5 de julio de 2016).

⁶³ Alan David Vargas Fonseca y Fabián Eduardo Camelo Sánchez, “La estructura territorial como una categoría ideal típica del ordenamiento urbano-regional.” *XII Seminario ACIUR*, Cali, Colombia, 2015.

Definición normativa: El marco legal vigente no incluye definición de *fragmentación territorial*.

Definición académica: La fragmentación territorial es “una expresión espacial de la desigualdad” condicionada por su magnitud a lo largo del tiempo, para lo cual es conveniente emplear la noción de brecha. Entonces, la fragmentación es el resultado de la persistencia de esa brecha, que “se manifiesta territorialmente en una desigual distribución de los recursos socialmente valorados y de las oportunidades de utilizarlos, destacando las profundas disparidades existentes en las condiciones de vida de la población, las cuales, por su parte, contribuyen a retroalimentar las desigualdades”⁶⁴.

11. Gestión territorial / *gestão territorial*

Definición normativa: La gestión “es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector”⁶⁵.

Para la elaboración del modelo de gestión de los PDOT, los Gobiernos Autónomos Descentralizados precisarán, por lo menos, las siguientes tres estrategias:

1. Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan;
2. Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública;
3. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los fac-

⁶⁴ Fernando Longhi et al., “Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI,” *Revista Latinoamericana de Población* 7, no. 12 (2023): 105.

⁶⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*, art. 116 (Registro Oficial Suplemento núm. 303, 19 de octubre de 2010).

tores de riesgo o su mitigación⁶⁶.

De igual forma, la Secretaría Nacional de Planificación define la gestión como el “conjunto de estrategias y procesos que implementa el GAD para administrar su territorio”⁶⁷. Por lo tanto, determina, en la guía para formulación de los PDOT, (2019) que:

“El modelo de gestión del PDOT es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la propuesta del PDOT. Requiere de estructura organizacional del GAD, acorde a sus necesidades, y a la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico”.

El modelo de gestión contiene al menos cuatro estrategias:

1. Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.
2. Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
3. Seguimiento y evaluación del PDOT.
4. Promoción y difusión del PDOT⁶⁸.

Definición académica: La gestión, se entiende como el “conjunto de prácticas organizadas y ordenadas jerárquica y temporalmente, con sentido sistémico y dinámico, destinadas a intervenir en el ámbito territorial y sugiere considerar la dinámica y la variabilidad

⁶⁶ Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 42 (Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3401/1/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%Bablicas.pdf>

⁶⁷ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT): Documento Ejecutivo para autoridades provinciales*. (Quito: SENPLADES, 2019), 7, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Folletos-autoridades-provinciales.pdf>

⁶⁸ Secretaría Técnica Planifica Ecuador, *Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal* (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), 23, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>

propia del territorio e incorporar los atributos de incertidumbre y certeza”⁶⁹.

El término gestión territorial remite a una de las fases convencionales de ordenación del territorio, antecedida del análisis territorial, del que se obtiene un diagnóstico y una propuesta de planificación territorial, la cual se vale de instrumentos normativos y acuerdos sociopolíticos. La “fase de gestión encarna uno de los retos más ambiciosos del ejercicio planificador ya que ahí se establece un contacto cercano a los actores sociales, los cuales responden a intereses distintos y a veces contrapuestos” (González, 2011, p. 47).

Se entiende también como la “implementación de un conjunto de *acciones institucionales sobre el territorio, encaminadas a conseguir los objetivos emanados de una política de planificación en la que se señalan directrices para configurar un modelo territorial deseable. La intervención territorial para la interlocución con diversos actores, demanda continuidad, una infraestructura institucional, recursos económicos y capacidades profesionales*”.

Involucra instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de resultados⁷⁰.

12. Gobernanza territorial / *governança territorial*

Definición normativa: n/a

Definición académica: La Gobernanza Territorial se entiende como la dimensión política del desarrollo territorial sostenible, y la relaciona con la manera en la que se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre Estado y sociedad civil. Es así que señala

⁶⁹ Luis González Fuenzalida, *Gestión del territorio: Perspectivas y modelos de intervención* (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2004), 47, https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/120283/Gonzalez_Luis_Gestion_territorio.pdf

⁷⁰ Pedro Felipe Montes Lira, *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. (Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2001), <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2f8097a3-c34d-4ebc-b115-afac7e34b265/content>

que una buena gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible es aquella en la que la participación social y la cooperación juegan un papel importante, y que para garantizar esta situación se deben volcar los esfuerzos a la interacción entre los distintos actores tanto públicos como privados. Señala, de igual manera, los principios de la buena gobernanza territorial⁷¹.

Para Farinós (2008), la gobernanza territorial:

“Es una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una precondition para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir este objetivo.

13. Identidad territorial / *identidade territorial*

Definición normativa: El marco legal vigente no incluye definición de *identidad territorial*.

Definición académica: La identidad territorial se entiende como “un principio de cohesión social y de implicación individual y colectiva [...] el sentido de pertenencia a través del cual el individuo y el grupo social se identifican con su territorio”⁷².

⁷¹ Massiris, Ángel. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005.

⁷² Andrés Precado Ledo, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa* (Barcelona: Síntesis, 2004), 84.

14. Multiescalaridad / *multiescalaridade*

Definición normativa: El marco legal vigente no incluye, tácitamente, definición de *multiescalaridad*.

Definición académica: La multiescalaridad o pluriescalaridad, es:

“Un principio básico para la comprensión de las distintas escalas de los territorios. Se utiliza también para pensar los diferentes tipos de territorios, organizados en varias escalas. Una referencia parcial es una especialidad diferencial de Lacoste (1988). Parafraseándolo, podemos comprender la pluriescalaridad a partir de una tipología como una “territorialidad diferencial”. Por ejemplo: un transterritorio está organizado en una escala internacional, pero contiene territorios en escala nacional, provincial y municipal. Y estos territorios (como espacio de gobernanza) están en permanente conflictualidad por disputas territoriales. Ellos están organizados principalmente en las escalas municipales, pero por la multiescalaridad pueden superar esos límites. No se trata de la propiedad legal, sino de un conjunto de propiedades que pueden ser continuas y discontinuas en varios espacios de gobernanza, a diferentes escalas, desde la municipal hasta la internacional”⁷³.

15. Ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do território*

Definición normativa: El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.

⁷³ Bernardo Fernandes, Sobre la tipología de los territorios (2008), 7, <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>

La planificación del ordenamiento territorial consta en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica⁷⁴.

Definición académica: Para Gómez (2007), la ordenación territorial “puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como resultado de aquellas”⁷⁵. Resalta el hecho de que es “una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria”⁷⁶.

De igual forma, enfatiza en la forma de hacer operativa a la ordenación del territorio:

“A través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos”.

⁷⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*, art. 9 (Registro Oficial Suplemento núm. 790, 5 de julio de 2016).

⁷⁵ Domingo Gómez Orea, *Ordenación Territorial* (Madrid: Mundi-Prensa, 2007), 55.

⁷⁶ *Ibíd.*

La ordenación del territorio se aplica de forma multi e interdisciplinar, en direcciones diversas y complementarias:

- La corrección de los desequilibrios territoriales entre los sistemas territoriales de cada nivel (nacional, regional, comarcal, local o particular).
- Como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, en cuanto identifica las actividades que soportan las dimensiones del desarrollo, las distribuye en el espacio de acuerdo con la vocación natural del medio físico y con las relaciones de sinergia, complementariedad, disfuncionalidad, compatibilidad e incompatibilidad que se dan entre ellas. Regula su funcionamiento y atiende a todas las facetas –social, económica y ambiental– de la calidad de vida.
- Como instrumento preventivo de gestión ambiental, en cuanto controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.
- Como instrumento preventivo de riesgos naturales y tecnológicos, en cuanto evita localizar población y actividades en las zonas sometidas a riesgo⁷⁷.

La ordenación del territorio es una política pública propia que, de forma específica, persigue lograr el uso racional del territorio. A diferencia de otras políticas públicas, tanto de las sectoriales con incidencia territorial (carreteras, industria, agricultura, obras hidráulicas, etc.) como las de carácter horizontal (urbanismo, medio ambiente o economía), la ordenación del territorio es, junto al planeamiento urbanístico municipal, la única política pública de carácter integral o suprasectorial con una finalidad espacial explícita. Se dirige de forma directa o intencionada a la transformación del orden existente del espacio (sistemas territoriales, usos del suelo) para conseguir, en un determinado ámbito geográfico, un modelo territorial que, por consenso colectivo, se haya llegado a considerar a largo plazo.

⁷⁷ Ibid.

Respecto a las otras políticas, cumple tres importantes funciones: la coordinación, la ordenación y el desarrollo.

- La misión de coordinación consiste en asegurar la coordinación de las políticas urbanísticas municipales y la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales.
- La misión de ordenación incluye las tareas destinadas a la protección, conservación, mejora o restauración de los valores del territorio.
- La misión de desarrollo se dirige a impulsar y promover el desarrollo de los territorios en función de su respectivo potencial (oportunidades de desarrollo, factores limitantes) de desarrollo.

16. Ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do territorio*

Definición normativa: Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articulan entre sí; deben observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes

de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital, respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo⁷⁸.

Definición académica: Los planes operan tanto a través de sus determinaciones cuanto por la cultura que generan: sobre políticos, administradores, técnicos y público en general, de tal manera que su eficacia no depende estrictamente del fiel cumplimiento de su normativa y programa de actuaciones. La evidencia que proporcionan sobre la racionalidad y prioridad de los objetivos a conseguir y sobre la exigencia de coordinación y concertación entre unidades territoriales, sectores de actividad y agentes sociales, muy particularmente los de la administración pública, los hace completamente justiciables⁷⁹.

Los planes de ordenación del territorio están sujetos a la aplicación de la política de ordenación del territorio en cada Estado, para intervenir en el territorio según sus cualidades: temporalidad, integralidad, escalaridad, diversidad. Además, se contemplan sus dimensiones: económica, social, cultural y política.

El PDOT es un instrumento técnico y normativo para la planificación territorial. Orienta las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local. En esencia, un PDOT es una propuesta para ordenar la gestión de un territorio, en armonía con los actores involucrados y de acuerdo a las vocaciones del territorio. Además, es un instrumento político, pues refleja la visión de desarrollo, estrategias, programas y proyectos que permiten alcanzar el plan de trabajo de la autoridad electa⁸⁰.

⁷⁸ Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 41 (Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3401/1/C%3b3digo%20Org%3a1nico%20de%20Planificaci%3b3n%20y%20Finanzas%20P%3bablicas.pdf>

⁷⁹ Domingo Gómez Orea, *Ordenación Territorial* (Madrid: Mundi-Prensa, 2007), 55.

⁸⁰ Secretaría Técnica Planifica Ecuador, *Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal* (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), 9-10, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>

17. Planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*

Definición normativa: Planeamiento urbanístico es “el conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como los derechos y obligaciones derivados de los mismos”⁸¹.

Definición académica: Aunque en la normativa ecuatoriana se habla de planeamiento urbanístico, usualmente se usa el término planificación urbana, que se entiende como la:

“Disciplina formada por un conjunto de ciencias técnicas y arte que tiene como meta plantear la estructura urbana: zonificar, localizar y dosificar áreas y servicios en forma más afectiva y económica. Considera aspectos geográficos, ecológicos, económicos, sociales y políticos y establece los instrumentos jurídicos y administrativos, así como los calendarios y prioridades para realizar tanto las obras de servicio material como aquellos programas educativos y sociales, que marchan paralelamente con la realización de obras físicas”⁸².

18. Política territorial / *política territorial*

Definición normativa: n/a

Definición académica: Desde la década de los cincuenta, la incorporación del territorio en las políticas públicas de los países latinoamericanos ha tenido un notable impulso, producto de la gestión del territorio con base en políticas territoriales y sectoriales con incidencia territorial. Dentro de las primeras, está la política de desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización territorial y desarrollo territorial.

⁸¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*, art. 4 (Registro Oficial Suplemento núm. 790, 5 de julio de 2016).

⁸² María Elena Ducci, *Conceptos básicos de urbanismo*, 1° ed. (México: Trillas, 2012), 9.

Según Massiris (2012), la política de desarrollo regional es un “intento de resolver los problemas de inequidad espacial en el desarrollo económico expresado en disparidades regionales y problemas de integración económico territorial”⁸³. Para ello, se implementaron cuatro estrategias: el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, la regionalización del territorio, los polos de crecimiento y el desarrollo rural integrado.

La política de ordenación del territorio inicia en América Latina en la década de los sesenta y se concibe como:

“Una política planificada que integra objetivos ambientales (desarrollo sostenible) y territoriales (desarrollo territorial), destinada a regular el uso y ocupación de los territorios urbanos y rurales en distintas escalas, así como orientar la espacialidad del sistema urbano – regional, la localización adecuada de actividades económicas e infraestructuras, la conservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural”⁸⁴.

La política de descentralización territorial tomó fuerza en los años 80 y se fundamentó “en la redistribución del poder entre el gobierno central y las entidades territoriales con el propósito de mejorar la eficacia del Estado y reforzar la participación de las entidades territoriales sub nacionales en la gestión pública, especialmente en programas sociales y en la provisión de servicios públicos”⁸⁵.

La política de desarrollo territorial se concibe como “un proceso de transformación productiva y organizativa donde los actores sociales del territorio aprovechan las potencialidades exógenas que ofrecen el logro de objetivos de productividad y competitividad”⁸⁶.

⁸³ Ángel Massiris, *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina* (Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012), 79.

⁸⁴ *Ibíd.*, 81.

⁸⁵ *Ibíd.*, 83.

⁸⁶ *Ibíd.*, 87.

Sobre la base de este contexto, Massiris (2012) demuestra que, en América Latina, la gestión territorial está basada en políticas sectoriales y plurisectoriales y no territoriales, debido a que “el ordenamiento territorial ha estado subordinado a los objetivos y metas macroeconómicas y a las políticas de desarrollo económico”⁸⁷.

19. Prospectiva territorial, modelo territorial, modelo urbano / *modelo territorial, modelo urbano*

Definición normativa: n/a

Definición académica: La prospectiva se define como un “proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Los métodos prospectivos se pueden considerar como una plataforma para la planeación estratégica, tratando de establecer las orientaciones y el conjunto de decisiones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado”⁸⁸.

La prospectiva territorial resulta atractiva para todos aquellos procesos de planificación urbana y territorial de tipo colaborativo, que persigan la formulación de visiones estratégicas de largo plazo y estén interesados en fortalecer el capital social de una comunidad. De esta forma, la prospectiva territorial se configura como un potente instrumento hacedor de políticas, más orientado al proceso que al producto, que reconoce la complejidad del fenómeno urbano-territorial y que se fundamenta en un proceso continuo de innovación y aprendizaje”⁸⁹.

⁸⁷ Ibíd., 88.

⁸⁸ Astigarra, citado en Secretaría Técnica Planifica Ecuador, *Caja de Herramientas prospectiva* (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), 7.

⁸⁹ Juan Fernández, “Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial,” *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, no. 167 (2011): 11-32. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76032/46433>

La prospectiva territorial permite predecir o anticipar posibles escenarios futuros basados en la colectividad, la misma que permite crear políticas orientadas al proceso, producto y al bienestar en la cual se desarrolla el plan de acción.

20. Sostenibilidad, sustentabilidad / *sustentabilidad*

Sostenibilidad:

Definición normativa: La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el Artículo 14 reconoce:

“El derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, Sumak Kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”⁹⁰.

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución de 2008 es plasmado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017, así como en el PND Toda una Vida 2017-2021. Orienta sus esfuerzos al respeto integral de la naturaleza, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos⁹¹. En el PNBV 2013-2017, se considera como un eje clave de política pública nacional la sostenibilidad ambiental, expresada de forma directa en el Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global; y que alude a la sostenibilidad como “la responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies es un principio fundamental para prefigurar el desarrollo humano. La economía depende de la naturaleza y es parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como

⁹⁰ CRE, art. 14.

⁹¹ CRE, arts. 71 y 74.

proveedor de recursos y sumidero de desechos” (SENPLADES, 2009)⁹².

Este objetivo tenía la finalidad de proponer el derecho ciudadano a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación y sustentable, y la garantía de los derechos de la naturaleza, a través de una planificación integral que conserve los hábitats, gestione de manera eficiente los recursos, repare de manera integral e instaure sistemas de vida en una armonía real con la naturaleza.

El Código Orgánico Ambiental (2017), en el Artículo 9 y como parte de los principios ambientales define:

“Desarrollo Sostenible. Es el proceso mediante el cual, de manera dinámica, se articulan los ámbitos económico, social, cultural y ambiental para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La concepción de desarrollo sostenible implica una tarea global de carácter permanente. Se establecerá una distribución justa y equitativa de los beneficios económicos y sociales con la participación de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”⁹³.

La Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (2022), en el artículo 5 y como parte de los conceptos generales para el hábitat y la vivienda de interés social, presenta la definición descrita a continuación.

“Sostenibilidad.- Entendida como el manejo racional de los recursos naturales de manera que se garantice la calidad de vida de la ciudadanía y de las futuras generaciones⁹⁴.

⁹² Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009.

⁹³ Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, art. 9 (Registro Oficial Suplemento núm. 983, 12 de abril de 2017).

⁹⁴ Ecuador, Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y Público*, art 5 (Quito: Registro Oficial, 2022) <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/07/Ley-Organica-de-Vivienda-de-Interes-Social-y-Publico-1.pdf>

El Reglamento al Código Orgánico Ambiental (2019), en el Artículo 138, define que las Estrategias de Sostenibilidad Financiera “son herramientas que fortalecen la planificación de las áreas protegidas, buscando asegurar un financiamiento estable y de largo plazo para cubrir las necesidades de recursos, costos de administración y gestión de estas áreas de conservación, con la finalidad de alcanzar los objetivos de manejo sostenible planteados”⁹⁵.

Definición académica: La sostenibilidad ambiental trata de la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, 1987)⁹⁶. Por tanto, la sostenibilidad ambiental implica un equilibrio entre el desarrollo económico y social y el cuidado y la protección de la naturaleza, de manera que podamos gestionar eficientemente los recursos naturales de los que disponemos, con una preservación para que las generaciones futuras también puedan usarlos.

Sustentabilidad:

Definición normativa: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), en el Artículo 3, establece que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por algunos principios entre ellos:

“Sustentabilidad del desarrollo. - Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacida-

⁹⁵ Ecuador, Presidencia de la República, *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*, art. 138 (Quito: Registro Oficial Suplemento núm. 507, 12 de junio de 2019) <https://site.inpc.gob.ec/pdfs/lotaip2020/REGLAMEN-TO%20AL%20CODIGO%20ORGANICO%20DEL%20AMBIENTE.pdf>

⁹⁶ Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMMA), *Nuestro Futuro Común* (Naciones Unidas, 1987), 23, https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf.

des y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país”⁹⁷.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) establece, como uno de los principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo: “1. La sustentabilidad. - La gestión de las competencias de ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo promoverá el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones”⁹⁸.

Constituye uno de los principios de aplicación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) la:

“Sustentabilidad. El Estado promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de la fertilidad de la tierra rural para garantizar el desarrollo social, económico y ambiental equilibrado, que asegure la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones. La conservación y el buen manejo del suelo fértil es responsabilidad de sus propietarios o legítimos poseedores, para el desarrollo social, económico y ambiental equilibrado”⁹⁹.

⁹⁷ Ecuador, *Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, art. 3 (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010).

⁹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*, art. 5 (Registro Oficial Suplemento núm. 790, 5 de julio de 2016).

⁹⁹ Ecuador, Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, art. 7 (Quito: Registro Oficial Suplemento núm. 711, 14 de marzo de 2016) <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf>

Definición académica: El concepto más genérico y común define la sustentabilidad como “la capacidad que ha desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras” (Naciones Unidas, 1987). No obstante, en el siglo XXI se identifican tres categorías que constituyen los principales núcleos de esta definición: límites, potencial de la naturaleza y la complejidad ambiental. A partir de ello, la “sustentabilidad se funda en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, así como la complejidad ambiental, inspirando una nueva comprensión del mundo para enfrentar los desafíos de la humanidad en el tercer milenio”. En definitiva, “el concepto de sustentabilidad promueve una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad —en valores, creencias, sentimientos y saberes— que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra” (Díaz, 2012, p 102).

Los principios de la sustentabilidad están inspirados en una diversidad de propuestas y declaratorias y tienen como finalidad orientar diferentes políticas públicas. En el caso de Ecuador, se asumen los siguientes:

- Principio de prevención: actuación ambiental debido al alto potencial de irreparabilidad de daños ambientales, de forma previa, en los controles y el funcionamiento.
- Principio de cooperación: deber que tienen los Estados en los planos científico y tecnológico para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.
- Principio de responsabilidad: exige la reflexión desde el enfoque preventivo, de manera justa y proporcionada a la capacidad de los actores, así como responsabilidades objetivas y cotizables para su reparación.

La sustentabilidad es aquello que se mantiene por sí solo —los recursos del planeta, si conseguimos tratarlos de forma adecuada—. Se centra en el uso racional de los recursos; mientras que la sostenibilidad tiene en cuenta el conjunto de procesos que buscan un cambio integral: medioambiental, social, económico, político y cultural. La sustentabilidad y sostenibilidad son dos conceptos diferentes que comparten el mismo objetivo: preservar los recursos de nuestro planeta.

21. Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades

Definición normativa: El marco legal vigente no incluye definición de *sistema territorial*; sin embargo, el ente rector de la ordenación la Secretaría de Planificación (2019) señala que el: “Sistema territorial se entiende por la interrelación dinámica del medio físico, la población que habita en él, sus actividades económicas y productivas y los medios de relación”.

Definición académica: El sistema territorial:

“Es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema. El enfoque de sistemas consiste en prestar atención a las propiedades del conjunto que no poseen las partes” (Gómez, 2014)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Domingo Gómez Orea y María Teresa Gómez Villarino, *Marco Conceptual para la Ordenación Territorial y Reflexiones sobre el Proceso Ecuatoriano en la Materia*, en “Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial” (Cuenca: s.e., 2014) 2, https://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf

Como en todo sistema, cuatro grandes elementos conforman físicamente la sustancia del sistema territorial: la estructura, el funcionamiento, la imagen que transmite y su evolución temporal.

22. Territorio / *território*

Definición normativa: La Constitución de la República del Ecuador, en el Artículo 4, establece que:

“El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.

La capital del Ecuador es Quito.

El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida”¹⁰¹.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) identifica algunos territorios a ordenar, tales como:

i) Territorios de las mancomunidades y consorcios: Dos o más regiones, provincias, distritos, cantones o parroquias rurales contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Se incluyen las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias¹⁰².

¹⁰¹ CRE, art. 4

¹⁰² CRE, art. 243

Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más GAD del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre Gobiernos Autónomos Descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios. “Las mancomunidades y consorcios que se constituyan podrán recibir financiamiento del presupuesto general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central”¹⁰³.

ii) Territorios Fronterizos: los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad¹⁰⁴.

iii) Territorios Amazónicos o Ecosistema Amazónico: lo integran las provincias amazónicas, en la medida que forman parte de un ecosistema y de la biodiversidad amazónica necesarios para el equilibrio ambiental del planeta. Por las particularidades ambientales y étnico culturales, estos territorios se constituyen en una circunscripción territorial especial, para la que “existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*”¹⁰⁵. Para ello, “el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados de manera concurrente, adoptarán políticas para el desarrollo sustentable y medidas de compensación para corregir las inequidades”¹⁰⁶.

iv) Territorios de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas: se constituyen en “unidades básicas de par-

¹⁰³ Ecuador, *Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, art. 285 (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010).

¹⁰⁴ CRE, art. 249

¹⁰⁵ *Ibíd.*, art. 250

¹⁰⁶ COOTAD, art.12

ticipación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”¹⁰⁷.

En relación a los niveles de organización territorial, la Constitución y el COOTAD incorporan a este *modelo de articulación territorial*, la conformación de las regiones, para procurar el “equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de las cuencas”¹⁰⁸. Esta iniciativa corresponde a los gobiernos provinciales, quienes elaborarán un proyecto de “ley de regionalización”, que propondrá la circunscripción territorial de la nueva región y su correspondiente estatuto de autonomía regional¹⁰⁹.

Definición académica: El territorio cuenta con una base constituida por el espacio geográfico o por delimitaciones políticas como la del Estado. Es el resultado de relaciones sociales (Fernandes, 2005) y de relaciones entre procesos sociales y procesos naturales (Bozzano, 2000), entre lógicas, dinámicas, fenómenos, hechos, con tiempos diferenciados y espacialidades particulares que hacen referencia al espacio en tanto extensión, forma, posición, distancia, dirección, movimiento, dinámica y cambio, producto de múltiples relaciones que se desarrollan a “su interior y con su exterior, desde donde se genera y determina su carácter unidiverso, su singularidad, sus regularidades, sus fijos y flujos, sus niveles y escalas”¹¹⁰.

El territorio presenta algunas cualidades, tales como:

- a. La integralidad expresa la articulación de todos los elementos del territorio. No se trata de una suma de partes, sino de estructuras funcionales diversas que forman el todo territorial. Cada una de las estructuras urbanas y rurales es el resultado de la interacción de estructuras productivas, estructuras de poder, estructuras sociales y administrativas territoriales.

¹⁰⁷ CRE, art.248; COOTAD, art. 302.

¹⁰⁸ CRE, art. 244

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 245.

¹¹⁰ Mario Sosa Velásquez, *¿Cómo entender el territorio?* (Guatemala: Cara Parens, 2012), 15-16.

- b. La escalaridad introduce la noción de escala en la comprensión del territorio y lo territorial. Esto implica considerar que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación, lo cual incide en su naturaleza y relaciones horizontales que se dan entre elementos y estructuras correspondientes a una misma escala; en tanto que relaciones verticales llevan implícitas relaciones de poder entre estructuras de poder jerarquizadas. La naturaleza de las estructuras territoriales también varía en función de la escala de información; por ejemplo, las problemáticas de desarrollo territorial, aunque resulten de la interacción de los elementos presentes en todas las escalas –internacional, regional, subregional y local (estructuras urbanas y rurales) –, varía en cuanto a su complejidad. Lo mismo ocurre con las estructuras ambientales, productivas, sociales y administrativas que interactúan en cada ámbito territorial.
- c. La diversidad, pues no todos los territorios de una misma escala presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas. Del mismo modo, se presentan espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de comunidades mineras, pescadoras, espacios de minifundios, zona de colonos, etc. También hay espacios sociopolíticos: territorios en disputa, territorios de resistencia, territorios dominados por fuerzas insurgentes, territorios de narcotráfico o de fuerzas paramilitares entre otros; y, territorios diversos, en cuanto a condiciones naturales: territorios con alta diversidad ambiental, territorios degradados, territorios susceptibles de riesgos, entre otros.
- d. La temporalidad plantea el carácter temporal en el tiempo del mismo. Las estructuras territoriales presentes en un momento determinado se explican en función de los procesos históricos que son necesarios para entender el porqué de las realidades actuales y sus tendencias de cambio¹¹¹.

¹¹¹ Ángel Massiris, *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina* (Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012), 30-32.

3.6.3 Reflexiones finales

En Ecuador, la política de ordenación del territorio desde el 2008 es de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural. El ente rector de coordinar la planificación nacional y la ordenación del territorio es la Secretaría Nacional de Planificación.

La política de planificación de la ordenación del territorio está vinculada a la planificación del desarrollo y se expresa a partir de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que, cada cuatro años, elaboran o actualizan los diferentes niveles de gobierno, según la legislación vigente. Mientras tanto, para el ámbito nacional, forman un solo instrumento el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, cuyo contenido es vinculante para los diferentes instrumentos de planificación.

La rectoría de la política urbana en Ecuador está vinculada al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritos metropolitanos que tienen la competencia exclusiva de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. Los instrumentos previstos para esta escala son los Planes de Uso y Gestión de Suelo que se elaboran cada doce años; es decir, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorpora los componentes estructurante (contenidos de largo plazo que responden a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado que determina la estructura urbano rural); y, urbanístico (determina el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación de suelo).

Todos los niveles de gobierno tienen la competencia concurrente de planificar el desarrollo y el ordenamiento del territorio. Sin embargo, el alcance de cada instrumento de planificación está sujeto a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Los gobiernos regionales delimitan los ecosistemas de escala regional, las cuencas hidrográficas y localizan las infraestructuras: hidrológicas, de transporte y tránsito, así como también el sistema vial del ámbito regional.

Los gobiernos provinciales integran el componente del ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio, en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad.

Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos clasifican el suelo en urbano y rural, y definen el uso y gestión de suelo. Además, identifican riesgos naturales, fomentan la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social, la movilidad y acceso a servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

Los gobiernos parroquiales rurales acogen el modelo territorial del nivel cantonal y provincial; y en el ámbito de su territorio pueden detallar dicha información.

En el campo teórico, la ordenación del territorio ha revestido importancia para algunos autores y grupos de investigación vinculados a las áreas de arquitectura, geografía, derecho, ingeniería, economía, entre otras, que abordan los términos tratados en este glosario.

No obstante, se advierte que, al ser una política relativamente joven implementada en el país, la mayoría de términos se asumen de otros países que presentan mayor experiencia o camino recorrido en esta materia o se adaptan al contexto territorial de la realidad ecuatoriana.

Complementario a las definiciones académicas, se abordan algunos términos relativos a las normas legales vigentes en el país desde su materia específica. Tal es el caso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) y otras leyes vinculantes como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (2010), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016), Código Orgánico del Ambiente (2017) entre otras. La mayoría del marco jurídico ecuatoriano tiene un enfoque de aplicación operativa de la Ley, y sólo en algunos casos establece definiciones precisas.

Finalmente, la contribución de los términos seleccionados constituye un aporte para conocer los enfoques teóricos, legales y prácticos de la política de ordenación del territorio en Ecuador y poder relacionarlos con los países vecinos de Latinoamérica y su influencia en el contexto iberoamericano.

3.7 México

María Esther Ayala Arcipreste¹¹²
Marcela Virginia Santana Juárez¹¹³

3.7.1 Introducción

México cuenta con toda una trayectoria en materia de ordenamiento ecológico y territorial. Es un instrumento de política pública sustentado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección Ambiental (LGEEPA) y en su Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico, en la que se enmarcan los programas de ordenamiento ecológico-territoriales. El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) es el instrumento de planeación determinado en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, que guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

El ordenamiento ecológico y territorial representa un instrumento que, en su implementación, busca como objetivo generar procesos participativos de los actores del territorio que permitan

¹¹² Especialista en Ordenamiento ecológico comunitario. Universidad Autónoma de Campeche. Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre / ONCA Ecología y Desarrollo Comunitario Sustentable A.C. maeayala@uacam.mx / aarcipreste@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-1219-1436>.

¹¹³ Especialista en Geografía social y ordenamiento territorial. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Geografía. mvsantanaj@uaemex.mx; <https://orcid.org/0000-0002-8639-2767>.

la construcción de territorios sustentables para su sociedad, tanto para las generaciones presentes como las futuras de México.

La metodología de trabajo que se siguió para integrar este capítulo comprende la búsqueda amplia de términos contenidos en documentos académicos y de instituciones que llevan a cabo estudios de ordenamiento territorial. Se analizó, de forma colaborativa, cada referencia y se seleccionaron aquellos autores y documentos que fueran actuales y con un abordaje amplio de cada uno de los términos. Para este fin, se consideró a los autores que mostraran una aportación pertinente y relacionada con la actualidad que se vive en México. Con respecto a la parte normativa, se consultó la información y páginas institucionales en materia de instrumentos de política ambiental y urbana vigentes en México. Los términos se presentan ordenados alfabéticamente, junto con las referencias académicas y normativas del país.

El trabajo colaborativo integró a académicos de la Universidad Autónoma de Campeche y de la Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Geografía de la UNAM.

3.7.2 Definición de términos

1. Buen vivir / *bem estar*

Denominación del término en México: De acuerdo con el portal del Gobierno de México: “El Buen Vivir nace como una propuesta de alternativas a la crisis civilizatoria que ha traído el fracaso del modo de vida del capital, fundado en contextos sociales puramente occidentales, y en la búsqueda del desarrollo entendido como la acumulación y crecimiento económico lineal y a costa de cualquier contexto, afectando sobre todo a los llamados países subdesarrollados y a sus pueblos originarios. Estas alternativas se han vuelto estratégicas para la conformación de nuevas formas de pensar en la vida cotidiana y en la economía, basándose en planteamientos conceptuales y prácticos con una importante búsqueda de opciones ecologistas. Aunque el Buen Vivir nace como concepto del mundo andino amazónico, en México las alternativas a la vida capitalista han estado presentes con distintos nombres. Entre las

alternativas relacionadas con el Buen Vivir en México se encuentra el concepto de *lekilaltik* (lek: bien, bueno; tik: nosotros, es decir, el “bien de nosotros”, con un “nosotros” inclusivo y diverso), retomado por el pueblo tojolabal, el *lekil kuxlejal* (“la vida buena”) *tseltal* o el *yeknemilis* (“buena vida”) maseual”.

Definición incluida en normativa vigente: En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere a los derechos que, como mexicanos, tenemos para poder tener una buena calidad de vida, en su Título Primero, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías:

Artículo 3: el derecho a la educación; Será integral, educará para la vida, con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar.

Artículo 4: Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud, la Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Definición académica: El Buen Vivir es un espacio plural y en constante construcción porque está compuesto por la relación entre diversos saberes, indígenas y no indígenas, que se diferencian en cada contexto cultural, histórico, social, ambiental, económico, entre otros. Estos se entrelazan y transforman para orientar el camino hacia una buena vida, que se refiere a lograr objetivos personales que están vinculados con una colectividad social y ambiental (Gudynas, 2014, citado en Hernández y Sandoval, 2020).

Observaciones: Aunque se encuentra en diversos documentos de gobierno, el término *buen vivir* no cuenta con una definición propiamente establecida. Se asume desde su similitud con las cos-

movisiones de algunos grupos indígenas de México y con el antecedente empleado por los pueblos andinos.

Otros conceptos vinculados:

Comunalidad: Término acuñado por el antropólogo mixe Floriberto Díaz Gómez, que se refiere a la inmanencia de la comunidad a partir de los siguientes elementos: La Tierra como madre y como territorio. El consenso en asamblea para la toma de decisiones. El servicio gratuito como ejercicio de autoridad. El trabajo colectivo como un acto de recreación. Los ritos y ceremonias como expresión del don comunal (Díaz, 2003, citado en Torres & Ramírez, 2019).

2. Centralización vs. descentralización / *centralização, desconcentração, descentralização*

Denominación del término en México: En México, el proceso de centralización y descentralización se hizo presente desde la última década. En el ámbito nacional, la reforma municipal de 1983 fue un importante punto de partida para el proceso. Además, el centralismo político se concentra en un poder ejecutivo que ha ejercido mayor autoridad que el legislativo y el judicial.

Los gobiernos federales de Echeverría, López Portillo, De la Madrid y Salinas mostraron preocupación por el carácter central de la ciudad de México, desde el punto de vista político, financiero y cultural, por lo que desarrollaron varios programas para atacar el problema.

De acuerdo con el portal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del Gobierno de México: “La descentralización en el concepto teórico se entiende como la transferencia de facultades y autoridad para la toma de decisiones de diversa índole de un gobierno central hacia las organizaciones territoriales; gobiernos y unidades administrativas locales; y organizaciones no gubernamentales, entre otras. Sin embargo, la responsabilidad principal sigue siendo del organismo central”.

Definición incluida en normativa vigente:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero de la Administración Pública Federal Capítulo Único De la Administración Pública Federal, en su Artículo 1: “La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero de la Administración Pública Federal Capítulo Único de la Administración Pública Federal, en su Artículo 2: “En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretaría de Estado, II. Consejería Jurídica III. Órganos Reguladores Coordinadores en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución”.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero de la Administración Pública Federal Capítulo Único de la Administración Pública Federal, en su Artículo 9: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. En el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refieren a los organismos descentralizados entendiéndose como las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales CAPÍTULO II De los Organismos Descentralizados SECCIÓN A Constitución, Organización y Funcionamiento, en su Artículo 14: “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados

Definición académica: La centralidad se puede entender como el grado de influencia que un núcleo de población ejerce sobre su área de atracción. Su medición suele realizarse al establecer la proporción entre todos los bienes y servicios ofrecidos por un núcleo y los necesarios tan sólo para sus propios residentes.

De acuerdo con Rodríguez (2022), *la centralización* se refiere a la concentración. Consiste en concentrar el control, la autoridad o la capacidad de toma de decisiones en una unidad o una persona, usualmente en la cúspide de la jerarquía, lo que significa que los niveles inferiores cuentan con un menor grado (o, en todo caso, carecen) de estos elementos. *La descentralización* puede identificarse cuando los elementos citados para la centralización están distribuidos entre distintas unidades o personas y entre los diferentes niveles jerárquicos.

De este modo, cuando una organización es descentralizada, los miembros comparten el control y la autoridad y tienen la capacidad de incidir en las decisiones. Vistas de esta manera, la centralización y la descentralización pueden ser entendidas como cualidades estructurales, ya que su función es describir la estructura de la organización.

3. Concentración vs. desconcentración

Denominación del término en México: Se puede entender que habrá concentración cuando las funciones se unan en relación con

el Poder Ejecutivo, con quien se mantiene una relación de jerarquía. La desconcentración es el mecanismo por el cual la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en un mismo estado o municipio de la república mexicana. Esta supone una dispersión objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo (Gallo, 2020).

Definición incluida en normativa vigente:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 3o: “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III.- Fideicomisos”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 4o: “La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste”.

Definición académica: Para Gallo (2020), la desconcentración es el mecanismo por el cual la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo. De esta forma, la desconcentración se establece por una norma reglamentaria general, fundada en el principio de delegación de la distribución de funciones.

4. Cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial, integração territorial*

Denominación del término en México: En México, la política de cohesión puede mejorar la cohesión territorial al promover un enfoque funcional del desarrollo integrado de los territorios como espacios donde los ciudadanos viven su vida. Se impulsan políticas locales, mediante la coordinación intersectorial de las políticas y una gobernanza a varios niveles, desde el local al federal, lo que fomenta la cooperación entre territorios para aumentar la integración y mejorar el conocimiento de los territorios para orientar su desarrollo (Vincenti, 2014).

Definición incluida en normativa vigente: La definición más recurrente en los documentos gubernamentales se refiere a la cohesión social.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Artículo 4: “La equidad e inclusión pretende garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018), la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) señala, en su artículo 36, que la medición de la pobreza debe tomar en cuenta el ingreso corriente per cápita; el rezago educativo; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda; el acceso a la alimentación; el grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

La cohesión social es la existencia de una estructura de vínculos sociales y disposición de los individuos a mantener y renovar los

lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos.

La medición de la cohesión social adoptada por el CONEVAL incorpora indicadores que ayudan a conocer el nivel de desigualdad económica y social de la población a nivel nacional, estatal y municipal, así como indicadores de redes de apoyo e intercambio social a nivel estatal. Lo anterior permite aproximarse al nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad.

Definición académica: De acuerdo con Buitelaar et al. (2015), la *cohesión territorial* es un objetivo estratégico de integración de las políticas de desarrollo, que busca el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza política de la sociedad, por medio de un equilibrio armónico de los proyectos de desarrollo de cada una de las unidades espaciales que conforman un sistema territorial integrado. La cohesión territorial significa, o expresa, la capacidad de un sistema territorial para garantizar las oportunidades para que cada unidad territorial contenida alcance los umbrales de desarrollo expresados por su propio proyecto territorial. Al mismo tiempo, se busca que permita que el proyecto integrador del nivel superior albergue estas metas diferenciadas. De esta forma, los proyectos territoriales locales o regionales deben contemplar su papel dentro de los proyectos territoriales regionales o nacionales, respectivamente.

Otros conceptos vinculados: De acuerdo con Pillet et al. (2013, citado en Morales, 2020), algunos otros conceptos relacionados con la cohesión territorial son:

- *Eficiencia territorial:* entendida respecto a los recursos naturales y su utilización. Incluye aspectos como la energía, la competitividad del sistema productivo interno, la conectividad interna y la accesibilidad territorial.
- *Calidad territorial:* tanto de los ámbitos de vida como los laborales. En general, se habla del nivel de vida a lo largo del territorio.

- *Identidad territorial*: se puede identificar como el capital social del territorio, la capacidad de compartir una idea común sobre el futuro, el know-how de carácter local y las ventajas competitivas y diferenciales con que cuenta cada territorio
- *La convergencia territorial*: se refiere al grado de equilibrio alcanzado en los territorios, lo que permite dar cuenta de la cohesión en los mismos. Implica dinámicas internas y externas en un sistema territorial. Además de las dinámicas intra e interdimensionales, existen influencias externas, debido a que el territorio está contenido en un sistema mayor.

Algunos conceptos relacionados con la convergencia territorial desde una perspectiva geográfica son la teoría de sistemas complejos aplicada al territorio, sistema territorial para comprender cómo las partes se articulan y afectan mutuamente; así como la teoría de grafos del conocimiento geoespacial, en la que se destacan las interrelaciones.

La convergencia territorial es fundamental para entender cómo los territorios se relacionan, equilibran y cohesionan en un contexto geográfico. Su estudio es importante para la comprensión de la complejidad territorial y su dinámica.

Delgadillo (2021) aborda la relevancia de considerar el territorio como una dimensión articuladora e integradora en la agenda pública. Destaca que el territorio debe ser tomado en cuenta para fomentar un desarrollo nacional y regional sustentable, lo que propicia la competitividad, el equilibrio y la cohesión del país.

5. Coordinación multinivel / *coordenação multinível*

Denominación del término en México: Gasca (2020) señala que la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* reconoce la importancia de un modelo de arreglos institucionales en diferentes niveles de gobierno, mediante la creación de un Sistema de Ordenamiento de Planeación Territorial, del Desarrollo, Urbano y Metropolitano.

Esto permitirá generar una plataforma progresiva para la creación de legislaciones e instancias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en las diferentes *escalas de gobierno*. Ello, a su vez, puede favorecer la alineación entre la perspectiva federal y la correspondiente a los niveles subnacionales.

Definición incluida en normativa vigente: En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, (LGAHOT), Artículo 3, Fracción XXXIV, el Sistema Nacional Territorial: “Delimita las regiones y Sistemas Urbano Rurales que las integran y establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, Conurbaciones y Centros de Población, así como sus interrelaciones funcionales.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su título segundo, de la concurrencia entre órdenes de gobierno, coordinación y concertación, Capítulo Primero, Concurrencia, artículo 7: “Las atribuciones en materia de planeación, así como de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, (LGAHOT), capítulo segundo, atribuciones de la federación, Artículo 8: “Corresponden a la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano las atribuciones siguientes: I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal; II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios; III. Participar, en coordinación con las entidades federativas y los municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos; X. Formular y ejecu-

tar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento; XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta Ley”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Capítulo Quinto, Coordinación y concertación, artículo 12*: “La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención de los municipios y Demarcaciones Territoriales respectivas, así como de convenios de concertación con los sectores social y privado”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Capítulo Quinto, Coordinación y concertación, artículo 13*: “Los gobiernos municipales y los de las entidades federativas podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y Desarrollo Urbano le corresponden a los municipios, o bien para que los municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 23, Sistema General de Planeación Territorial*: “La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales. La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley”.

En la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, en su sección II ordenamiento ecológico del territorio, artículo 19 BIS: El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: I.- General del Territorio; II.- Regionales; III.- Locales, y IV.- Marinos”.

Definición académica: La Gobernanza multinivel se puede definir como “un acuerdo para tomar decisiones vinculantes que implica una multiplicidad de actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes – tanto públicos y privados - en diferentes niveles de agregación territorial en temas como la negociación / deliberación / aplicación continua de políticas, etc. y en el que no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política a cualquiera de estos niveles” (Schmitter, 2004, citado en Piattoni, 2009, p. 2).

6. Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno / *desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*

Denominación del término en México: En este tenor, el nuevo entorno del desarrollo territorial se sitúa en tres grandes escenarios: el contextual (integrado por los procesos de globalización y descentralización), el estratégico (vinculado a una nueva organización y gestión territorial), y el político (con referencia a un Estado moderno, capaz de hacer conducción territorial, vía los diferentes instrumentos de política) (Sesmas, 2011, citado en Boisier, 2007).

Definición incluida en normativa vigente:

La Ley General De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Artículo 1: “La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos Humanos en el país. II. 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.

Artículo 2. Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros”.

En México, el desarrollo del país se aborda en la *Ley de Planeación, Artículo 2o*, que enuncia: “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Ley de Planeación, 2018).

El Artículo 3o. de esta misma Ley menciona qué se entiende por planeación nacional de desarrollo. Es la ordenación racional y sistemática de acciones con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano. Este tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Definición académica: El desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio (Cuervo y Délano, 2019).

El Desarrollo Local es un proceso de transformación de la economía y de la sociedad que busca orientar y hacer uso de sus recursos endógenos para recrear un entorno institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación

de empleo en los diferentes ámbitos territoriales, que permitan hacer frente a las dificultades y exigencias del cambio estructural en un contexto de creciente competitividad y globalización económica. Eston, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio (Vázquez, 2005; Albuquerque, 2004, citado en López et al. 2017).

El desarrollo endógeno puede considerarse como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural liderado por la comunidad local mediante el potencial de desarrollo de que dispone, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local. Es un proceso en el que lo social se integra con lo económico, y los actores públicos (estatales) y privados toman decisiones de inversión orientadas a aumentar la productividad y competitividad de la empresas, para resolver problemas locales y mejorar el bienestar de la sociedad. Destacan doce como una particularidad de especial significación para la participación de los habitantes del territorio como actores fundamentales del proceso de cambio y transformación. Esto se debe a que ellos son los sujetos más cercanos a los hechos económicos y sociales de la localidad; por ello, cuentan con el conocimiento más preciso de la realidad, y además, sobre ellos recae lo positivo o negativo que resulte del desarrollo territorial imperante (Alonso, 2006).

Observaciones: En México, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) se plantea como el instrumento rector que, bajo un enfoque sistémico, configura la dimensión espacial y territorial del desarrollo de México, en un horizonte de largo plazo hacia el 2020-2040. Con la ENOT, se sientan las bases de la rectoría del Estado en la política nacional del OT.

En este contexto, el OT se ha asumido con miras a generar el bienestar de la población. El artículo 1 de la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* enuncia que: “Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. Constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabi-

lidad generada por el daño y el deterioro ambiental”. Asimismo, reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

7. Equidad territorial / *equidad territorial*

Denominación del término en México: México ha avanzado en diseñar e implementar políticas públicas destinadas a la reducción de disparidades territoriales y a la búsqueda de la igualdad de acceso a oportunidades de desarrollo en las zonas más rezagadas de los territorios (Gasca, 2020).

Sin embargo, no existe una definición explícita de la equidad territorial, si bien está implícita en los documentos, programas oficiales nacionales, leyes e instrumentos (Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano).

Definición incluida en normativa vigente: En la *Ley de Planeación*, artículo 2o: “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el Artículo 4 de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* se señala que la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego al principio de política pública de equidad e inclusión, para garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad y promover la cohesión social, a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes

puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades.

Definición académica: De cara a la equidad territorial, las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales requieren una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de equidad económica y social; al mismo tiempo, deben promoverse aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de desarrollo más dinámicos, a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales, sus relaciones intranacionales y el papel del marketing internacional, que hoy se expresa como un proceso de relaciones mundiales, presente en las ciudades del país (Delgadillo y Torres, 2010).

Observaciones: En la literatura, no hay una definición precisa del concepto de equidad territorial, aunque se habla de equidad social y económica. La territorial queda implícita en las anteriores. Sin embargo, en la literatura existe la referencia al término *desequilibrio territorial*.

Otros conceptos vinculados: Cohesión territorial

8. Estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*

Denominación del término en México: El proceso de periurbanización de las Zonas Metropolitanas en México ha generado transformaciones demográficas, económicas y territoriales que se manifiestan en cambios del uso del suelo, crecimiento de la población y diversificación de actividades productivas en los municipios periféricos. A lo anterior, con estos hechos, se puede explicar la dinámica o estructura territorial de un territorio, (Sánchez y Adame, 2020, citado en Santana et al., 2020).

Definición incluida en normativa vigente:

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su Capítulo Tercero Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se establecen las situaciones y dinámicas que hacen posible conocer o identificar las estructuras de los territorios.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Artículo 26 se establece que el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se sujetará a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá: “I. El diagnóstico de la situación del Ordenamiento Territorial y los Asentamientos Humanos en el país, que incluya, entre otros elementos, el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional; II. Las políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano del país”.

Definición académica: La estructura territorial representa el soporte básico de un país “donde interaccionan los centros, responsables de la organización regional, a través de ejes articuladores del espacio” (Propin y Sánchez, 2001, citado en Miguel et al., 2021).

9. Equilibrio territorial / *equilibrio territorial*

Denominación del término en México: En México, la Secretaría de Desarrollo Social (2005, citado en Ramírez et. al., 2016) considera que, entre los principios rectores -integralidad, articulación, participación, prospectiva, sostenibilidad y adaptativo- o los soportes conceptuales y normativos en los que descansa el ordenamiento ecológico y territorial, se encuentra el *equilibrio territorial*. Este equilibrio territorial debe reducir los desequilibrios espaciales al interior de los municipios y mejorar las condiciones de vida de la población, a través de una equitativa distribución de todo tipo de actividades, servicios e infraestructura.

Definición incluida en normativa vigente:

Según la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, Artículo 3º, numeral XII, se conceptualiza el Desequilibrio ecológico como: “La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos”.

Definición académica: El Equilibrio territorial se establece por la ejecución de estrategias y lineamientos ecológicos que buscan reducir los desequilibrios territoriales y mejorar las condiciones de vida de la población a través de la adecuada distribución de las actividades productivas y de los asentamientos humanos, y la mejor organización funcional del territorio (Grupo Interdisciplinario de Servicios Especializados, s.f.).

10. Fragmentación territorial / *fragmentação territorial*

Denominación del término en México: Tanto la fragmentación y la segregación aparecen en el contexto latinoamericano como resultado de esa expansión desregulada de las ciudades. Puede, entonces, señalarse que la fragmentación territorial está asociada a una ruptura o separación en un determinado territorio, que genera segmentos urbanos con poca articulación entre ellos. La discontinuidad de cada fragmento del territorio deriva en una ruptura de este, de manera que cada segmento es habitado o apropiado por un grupo determinado, que imprime sus propias características. Este proceso afecta a los habitantes que tienen que convivir diariamente en esta ciudad fragmentada (Guevara et al., 2021).

Definición incluida en normativa vigente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Capítulo Segundo Principios, artículo 4: “La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Cen-

tros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a las políticas públicas”.

Definición académica: La noción de fragmentación es utilizada para describir y explicar las transformaciones del espacio urbano surgidas por las diferencias establecidas, ya sean sociales, económicas o culturales. La conceptualización de la fragmentación ha estado presente en diferentes etapas en la conformación de la ciudad, ya que es un atributo que se caracteriza por la división del territorio y un uso de suelo heterogéneo. (Guevara et al., 2021).

Observaciones: En México, el término fragmentación está referido principalmente como “el proceso de interrupción de los ecosistemas”, más que a un proceso relacionado con otros aspectos del territorio.

Otros conceptos vinculados: La *segregación espacial*, para Aguilar (2015), es la separación en el territorio de diferentes grupos de población. Es un fenómeno que se presenta en gran parte de las ciudades del mundo.

La segregación espacial es definida como la separación en el territorio de diferentes grupos de población. Así, un grupo está segregado espacialmente cuando sus miembros no se distribuyen en el territorio de manera uniforme respecto al resto de la población (Goodall, 1987; Gregory et al., 2009, citados en Garrocho y Campos 2013).

La segregación espacial es el grado en el que dos o más grupos sociales viven de manera separada el uno del otro, en partes distintas del espacio urbano (Massey y Denton, 1988).

Según Farfan (2020), la segregación socioespacial es un fenómeno social urbano cuyos procesos están asociados de manera gradual a las condiciones económicas, acceso a lugares de ocio, lo que beneficia o desplaza a ciertos grupos y, con ellos, a sectores que no tienen ciertas condiciones que permiten su adquisición.

La segregación residencial ocurre cuando población de un mismo color, clase social, religión, o cualquier otro grupo específico muestra una tendencia a vivir de manera próxima en un área de

la ciudad, caracterizado por tener las mismas características en los hogares donde se están ubicadas estas viviendas.

Desde aspectos históricos, algunos grupos se han ubicado y agrupado en espacios jerarquizados, con niveles de poder en ciertas particularidades plasmadas en un dominio político, religioso, militar y económico de la sociedad (Farfán, 2020).

11. Gestión territorial / *gestão territorial*

Denominación del término en México: De acuerdo con Gasca (2020), en la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* se plantea un reconocimiento explícito de la dimensión territorial del desarrollo desde principios de equidad e inclusión, lo cual culmina un largo periodo en México donde la tarea era posicionar explícitamente el territorio como un vehículo de la política de Estado. Otros aspectos considerados son directrices relacionadas a temas como el derecho a la ciudad, la resiliencia urbana y sustentabilidad ambiental, la movilidad, los propios ejercicios territoriales, de ordenamiento, la puesta en marcha de instrumentos programáticos de política territorial en distintas escalas y horizontes, así como la incorporación de nuevas figuras para la gobernanza y *gestión urbana y territorial*, entre otros. Asimismo, esta gestión se plantea en la Estrategia Nacional de Ordenamientos Territoriales (ENOT), Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024.

Definición incluida en normativa vigente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Artículo 1: “La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto: I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

Definición académica: La gestión territorial tiene como componentes estratégicas a las instituciones, las asociaciones y las empresas. Una primera tarea consiste en reconocer sus identidades territoriales a partir de sus vinculaciones a lo público, lo colectivo y lo privado, toda vez que constituyen la columna mediante la cual se debe organizar al territorio (Delgadillo y Torres, 2010).

12. Gobernanza territorial / *governança territorial*

Denominación del término en México: En México, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) es un instrumento del Sistema Nacional de Planeación Territorial –parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática–, cuyo horizonte es de mediano y largo plazo, por lo que busca mantener sus propósitos más allá de los periodos de los gobiernos. La ENOT se estructura en tres ejes nacionales. El Eje Nacional 3, denominado Gobernanza Territorial, trata de la consolidación de espacios de diálogo e inclusión, coordinación y concertación entre los diversos actores de la sociedad y las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, con base en el Sistema General de Planeación Territorial y las normas e instrumentos para su operación en el territorio (Sedatu, 2021).

La gobernanza territorial es ejercida mediante una diversidad de instrumentos normativos (marcos jurídicos, leyes, reglamentos y decretos), de gestión (planes y programas), de coordinación (comisiones y consejos) y de información (transparencia y rendición de cuentas) (Sedatu, 2021).

Definición incluida en normativa vigente:

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su título tercero, *órganos deliberativos y auxiliares*, Capítulo Primero, Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 14: “Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Te-

rritorial y Urbano, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su título tercero, *órganos deliberativos y auxiliares, Capítulo Primero, Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 15*: “El titular de la Secretaría determinará la forma de organización e integración del Consejo Nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado. El titular de la Secretaría presidirá el Consejo Nacional y, en su caso, sus ausencias serán suplidas por quien designe. El titular de la Secretaría designará a quien funja como Secretario Técnico del Consejo”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su *Capítulo Segundo, Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, artículo 19*: “Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural: I. Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; II. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y III. Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios. Corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su *Capítulo Segundo, Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, artículo 20*: “Para garantizar que los consejos estatales sean representativos conforme a un sistema de planeación democrática, en sus respectivos reglamentos internos se definirá

el número de miembros, con perspectiva de género, que estará formado por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, capítulo sexto, *Gobernanza metropolitana*, artículo 36: Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

Definición académica: La gobernanza territorial es la construcción de una estructura de relaciones y redes entre los diferentes actores (autónomos y formales) que representan intereses diversos en un territorio, con la intención de solucionar problemas colectivos y lograr el bienestar público. Esto se realiza a través de “la construcción de mecanismos de reconocimiento de los conflictos y la formación de instancias de mediación y coordinación para delinear objetivos comunes que permitan la formación de acuerdos” (Torres, 2018, citado en Larroa et al., 2022, p. 63); lo que implica la generación de una visión territorial compartida sustentada en la identificación y valorización del capital territorial .

13. Identidad territorial / *identidade territorial*

Denominación del término en México: La identidad supone un sentido de pertenencia comunitaria que se construye por autoadscripción simultáneamente que por heteroadscripción. El sentido de pertenencia territorial fue fomentado alrededor de los mitos del origen compartido y la metáfora de la familia. Implica elucidar los mecanismos de territorialidad que, a su vez, se asocian a procesos de reconocimiento, invención o reinterpretación de identidades, sean endógenos o atribuidos (Velasco, 1998).

La identidad debe comprenderse y concebirse como una relación social y no como un hecho dado. Debemos reconocer, asimismo, que dicha relación social se encuentra en transformación permanente y, por lo tanto, las identidades no son atributos inconfundibles y siempre visibles, salvo en momentos y circunstancias específicas, o en los casos que implican marcas deliberadas. Asimismo, el ejercicio de la identidad se refiere al conjunto múltiple, pero no infinito, de estrategias simbólicas y prácticas que han puesto, ponen y pondrán en práctica durante milenios los pueblos, los grupos, las familias o los individuos, para arraigarse emocional, económica y políticamente en un espacio geográfico nuevo y desconocido, en un proceso permanente de construcción y reconstrucción, (Del Val, 2004).

Definición incluida en normativa vigente:

La Ley del Territorio de la Ciudad de México, en su Título Cuarto de la Modificación en el número, denominación y límites geográficos de las demarcaciones territoriales, artículo 24: “De conformidad con las previsiones de la Constitución Local, la modificación en el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales tendrá por objeto: I. Alcanzar un equilibrio demográfico, respetando la identidad histórica, cultural y pluriétnica de sus colonias, pueblos y barrios originarios existentes en las demarcaciones territoriales”.

Definición académica: De acuerdo con Pillet et al. (2013, citados en Morales, 2020) la *identidad territorial* se puede identificar como el *capital social* del territorio, la capacidad de compartir una idea común sobre el futuro, el *know-how* del carácter local y las ventajas competitivas y diferenciales con que cuenta cada territorio.

Otros conceptos vinculados: Multiterritorialización se entenderá como la posibilidad de tener la experiencia simultánea y/o sucesiva de diferentes territorios, al reconstruir constantemente el propio, conformado por tres elementos denominados *territorio-desterritorialización-reterritorialización* (Haesbaert, 2012, citado en Torres y Mejía, 2018). Es así cómo la multiterritorialidad

incluye el accionar en conjunto de múltiples territorios, como el sentido global del lugar de Massey (2000, citado en Torres y Mejía, 2018). Por tanto, se puede participar en dos o más territorios sin salir del mismo espacio físico. Santos (1996, citado en Torres y Mejía, 2018) incluye tanto los objetos materiales como las acciones inmateriales y temporales, para lo cual será imperante analizar las implicaciones de dicha relación, que se traduce en la identidad territorial.

14. Multiescalaridad / *multiescalaridade*

Denominación del término en México: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015) establece que la coordinación entre niveles asume un rol distintivo. Por lo tanto, la planificación multiescalar es entendida como una expresión de objetivos, estrategias y/o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral.

Definición incluida en normativa vigente:

En la *Ley de Planeación, Artículo 1o*: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal; IV.- Los órganos responsables del proceso de planeación; V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley; VI.- Las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible

del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Definición académica: Una buena planificación se hace desde diversos niveles y escalas de gobierno: nacional, intermedio y local. Las competencias, los recursos, atribuciones, actores y expectativas comprometidas son muy variados. Por consiguiente, de la gestión de estas diferencias depende la posibilidad de garantizar la unidad de esfuerzos y la convergencia de las acciones. A esto se le llama reto de multiescalaridad, ya que busca comprender las formas de definir y coordinar las distintas escalas territoriales de la planificación y la gestión para el desarrollo. Es decir, se quieren conocer los mecanismos de diálogo, negociación y resolución de conflictos entre diferentes niveles de Estado (Máttar y Cuervo, 2017).

15. Ordenamiento territorial / *ordenamento do territorio*

Denominación del término en México: En México, la implementación de políticas de Ordenamiento Territorial (OT) ha presentado dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana a partir de 1976, con la Ley General de Asentamientos Humanos: Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos; y otra dirigida hacia la aplicación de una política ambiental, con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988: Ordenamiento ecológico territorial.

El ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) es un instrumento normativo básico sobre el cual descansan otros instrumentos de gestión ambiental. Según la legislación ambiental, existen cuatro modalidades distintas de ordenamiento ecológico, que cumplen funciones normativas también distintas. Entre ellas, se encuentra el general del territorio (OEGT), el regional (OERT), el local del territorio (OELT) y el marino (OEM) (INE-SEMARNAP, 2000b; Poncela, 2013).

Definición incluida en normativa vigente:

En México, la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su título primero Art. 3. Fracción XXVI define que el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

En México, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente*, en su Título Primero, Art. 3, fracción XXIII define el ordenamiento ecológico territorial como el instrumento de política ambiental cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente 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.

Definición académica: El Ordenamiento Territorial (OT) es considerado un instrumento de política territorial integral y una estrategia de desarrollo socioeconómico. Esta, mediante la articulación de políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio (Sánchez et al., 2013).

16. Planeamiento

Denominación del término en México: La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a través de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), se refiere a la Planeación (nacional del desarrollo) como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de OT de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del

país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen (SEDATU, 2021).

En México, el proceso de planificación se articula a nivel central; es decir, lo delinea el Ejecutivo y, a su vez, cada Estado Federal delinea sus propios planes federales (Sistema Nacional de Planeación Democrática de México | Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, s.f.).

Definición incluida en normativa vigente:

El artículo 26, *apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* es el fundamento en la regulación de la planeación. Ahí se establece la obligación que tiene el Estado: “Organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la nación”.

En México, la *Ley de Planeación en su Artículo 2º* entiende a la planeación como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y que deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante la planeación, se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural. Se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

En México, en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, capítulo IV, Instrumentos de la Política Ambiental. Sección I Planeación Ambiental, Artículo 17*, se enuncia que, en la planeación nacional del desarrollo, se deberá incorporar la política ambiental y el Ordenamiento Ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia. En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus

respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

En la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, en su sección II ordenamiento ecológico del territorio, artículo 20 BIS, se señala que la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Definición académica: La planificación territorial debe ser concebida como un instrumento que persiga, en primer lugar, promover y consolidar formas de ocupación y aprovechamiento del territorio compatibles con sus ventajas comparativas, características propias y potencialidades; en segundo lugar, prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país; y, por último, que propicie patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio (Delgadillo y Torres, 2010).

Otros conceptos vinculados: Territorialidad

17. Plan de ordenamiento territorial / *planos diretores municipais*

Denominación del término en México: En México, las políticas en materia de ordenación territorial han sido implementadas a través del diseño de distintos instrumentos. Para el caso del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, son los planes de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales; y, para el caso del Ordenamiento ecológico territorial, mediante los programas de ordenamiento ecológico-territoriales.

Un plan de ordenamiento ecológico y territorial es un instrumento de planeación, usado para asignar y restringir derechos de

desarrollo y para regular el uso de tal forma que se permiten o limitan las transacciones de conformidad a las reglas propuestas (Verduzco, 2013).

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en materia de ordenamiento ecológico (OE, 2003), define cuáles han de ser los contenidos que han de tener los programas de OE (Poncela, 2013).

En el Artículo 3 de dicha Ley, se define al programa de ordenamiento ecológico como: “El modelo de ordenamiento ecológico y las estrategias ecológicas aplicables al mismo”.

Definición incluida en normativa vigente:

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 23, señala que la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población se llevarán a cabo según el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de: I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial; II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano.

En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 24 se aborda la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 26 señala que el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, artículo 28 se indica que los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, artículo 40, *Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano* se menciona que los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población. Asimismo, establecerán la Zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la Zonificación aplicable se contendrán en este programa.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, artículo 90, *Programas Territoriales Operativos* se señala que los programas territoriales operativos tienen como ámbito espacial un municipio, varios municipios interrelacionados, un sistema urbano rural funcional o la agrupación de varios Sistemas Urbano Rurales.

En México, la *Ley General del Equilibrio y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico*, Artículo 3° señala que el Programa de ordenamiento ecológico tiene como objeto determinar el patrón de ocupación y los mecanismos de solución a los conflictos ambientales identificados en la agenda ambiental. Incluye acciones viables, concretas y verificables plasmadas en el modelo de ordenamiento ecológico.

Artículo 20: “El programa de ordenamiento ecológico general del territorio será formulado por la Secretaría, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar:

- I. La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes, y
- II. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos”.

Artículo 20 BIS 1: “La Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino”.

Definición académica: “Es un instrumento de planificación que busca organizar y regular el uso del suelo y las actividades humanas en un territorio determinado, con el fin de promover un desarrollo equilibrado y sostenible, considerando las dimensiones económicas, sociales, ambientales y culturales” (Bocco et al., 2013).

18. Política territorial / *política territorial*

Denominación del término en México: En México, la política territorial comprende a la Política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial. Estos se encuentran contenidos en los diversos instrumentos relacionados con estos temas (programas nacionales sectoriales, leyes). En los planes nacionales de desarrollo, se expresa la política nacional y estos actúan como eje rector de las acciones que se pondrán en marcha durante una administración pública federal (APF) determinada (Rodríguez y Bass, 2022).

Un *plan* de ordenamiento ecológico y territorial es un instrumento de planeación usado para asignar y restringir derechos de desarrollo y para regular el uso, de tal forma que se permiten o limitan las transacciones de conformidad a las reglas propuestas (Verduzco, 2013).

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en materia de ordenamiento ecológico (OE, 2003), define cuáles han de ser los contenidos que han de tener los *programas* de OE (Poncela, 2013). En el Artículo 3 de dicha Ley, se define al programa de ordenamiento ecológico como: “El modelo de ordenamiento ecológico y las estrategias ecológicas aplicables al mismo”.

Definición incluida en normativa vigente:

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en su *Capítulo Segundo, Atribuciones de la Federación*, artículo 8: “Corresponden a la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; atribuciones siguientes: I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal; ... XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes”.

En la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. *Capítulo III, Política Ambiental*, artículo 15: “Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los principios señalados en dicho artículo”.

Definición académica: La *política territorial* es un ejercicio que requiere la creación de marcos institucionales que reconocen una racionalidad espacial en las intervenciones del desarrollo. Esto es porque el territorio es un soporte fundamental de la actividad humana y, como tal, representa un medio para desplegar acciones tendientes a promover una mayor certeza respecto al uso adecuado del espacio habitado, generar una mejor distribución de las capacidades productivas y garantizar una mayor y mejor cobertura de necesidades sociales. El logro de estas premisas aumenta las posibilidades para crear condiciones de *equidad del territorio* en su conjunto y de cada una de las partes que lo integran (Gasca, 2020).

Otros conceptos vinculados: Equidad territorial

19. Prospectiva territorial

Denominación del término en México: De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2005, citado en Ramírez et al., 2016), uno de los principios rectores *-integralidad, articulación, participación, equilibrio territorial, sostenibilidad y adaptativo-* o los soportes conceptuales y normativos en los que descansa el ordenamiento ecológico y territorial, es la prospectiva. La prospectiva conlleva anticiparse al futuro, 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, se apoya en el diseño de escenarios sobre los cuales se gestionará el desarrollo territorial local.

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en su página oficial señala que las etapas del proceso técnico del Ordenamiento ecológico son: a) caracterización, b) diagnóstico, c) pronóstico o prospectiva y d) propuesta. El objetivo de la etapa de pronóstico o prospectiva es examinar la evolución de los conflictos ambientales, a partir de la predicción del comportamiento de las variables naturales, sociales y económicas que influyen en el cambio del patrón de uso y ocupación

del territorio (Semarnat, 2009). 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.

Definición incluida en normativa vigente:

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, artículo 3: “Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: XXVIII. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la Fundación de un centro de población; XXX. Reservas: las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su Crecimiento; XXXVI. Usos del suelo: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano”.

En la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Capítulo Segundo, Atribuciones de la Federación*, Artículo 8: “Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes: numeral VII, elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales”.

Definición académica: La prospectiva, en el contexto del ordenamiento ecológico, permite identificar las tendencias del uso y ocupación del territorio y el impacto que sobre él tienen las políticas sectoriales y macroeconómicas. Considera las medidas preventivas para concretar el futuro deseado por los participantes, a partir del diseño de diversos escenarios (Rivera-Arriaga et al., 2019; Grupo Interdisciplinario de Servicios Especializados, s.f.).

20. Sostenibilidad, sustentabilidad / *sustentabilidad*

Denominación del término en México: En México, lo sustentable se aplica a la argumentación para explicar razones o defender, en tanto que lo sostenible es lo que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos.

Según las raíces de las palabras, sustentable y sostenible no significan lo mismo; sin embargo, durante mucho tiempo hemos empleado ambas como sinónimos.

A partir del año 1987, cuando el Informe Brundtland, conocido como *Nuestro Futuro Común*, planteó el desarrollo sostenible, en su definición se enuncia “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades y aspiraciones.”

Entendido de esta manera, el desarrollo sostenible reúne tres aristas interdependientes: economía, medio ambiente y sociedad. Es una relación que se traduce en desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente; es decir, desarrollo soportable en lo ecológico, viable en lo económico, y equitativo en lo social (SEMARNAT, 2018). El ideal que persigue esta trilogía es un crecimiento a largo plazo sin dañar el medio ambiente y los ecosistemas y sin consumir sus recursos de forma indiscriminada; es decir, lograr un desarrollo equilibrado que hace un uso eficiente de los recursos naturales, renovables y no renovables.

Definición incluida en normativa vigente:

El artículo 3°, fracción XI de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (2022) señala que el Desarrollo Susten-

table es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente SECCIÓN VI Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental. Artículo 36: “Para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que tengan por objeto: I.- Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en la producción, uso y destino de bienes, en insumos y en procesos; II.- Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente; III.- Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable; IV.- Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y V.- Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad. La expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización”.

Definición académica: La sustentabilidad se define como la capacidad que tiene un sistema para perdurar y mantenerse en un ambiente de cambio constante. Es decir, la sustentabilidad implica crecimiento, al atender a las necesidades inmediatas con los recursos disponibles y sin depender de fuentes externas. Esto no significa que ellas no se consideren. Generalmente, cuando se habla

de sustentabilidad, se considera un crecimiento positivo, lo que significaría hablar de desarrollo (Bonilla y González, 2011).

Otros conceptos vinculados: *Ambiente:* En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 4°, párrafo quinto), se reconoce el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, disposición jurídica que enuncia: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

21. Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades / *sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades*

Denominación del término en México: Al comienzo del siglo XXI, México ha alcanzado un alto grado de urbanización; en 2010, el 72.3 por ciento de la población vive en zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos que, a lo largo de los siglos XX y XXI, han ido configurando un sistema que articula al territorio nacional. El sistema urbano, en su carácter más general, se puede definir como el conjunto de ciudades que se encuentran relacionadas funcionalmente. Cualquier cambio significativo en alguna de ellas propicia, en mayor o menor medida, alteraciones en las otras. Puede, entonces, afirmarse que la esfera de lo urbano en el ámbito nacional corresponde con el proceso de urbanización que sucede en el Sistema Urbano Nacional (CONAPO, 2012).

Definición incluida en normativa vigente:

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en su artículo 3, inciso XXXIV: Sistema Nacional Territorial delimita las regiones y Sistemas Urbano Rurales que las integran y establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, Conurbaciones y Centros de Población, así como sus interrelaciones funcionales (2021). En el *Artículo 90* de esta misma ley, se hace referencia a los programas territoriales

operativos que tienen como ámbito espacial un municipio, varios municipios interrelacionados, un sistema urbano rural funcional, o la agrupación de varios Sistemas Urbano Rurales.

Por su parte, los Sistemas Urbano Rurales son unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) define lo que es un Sistema Urbano Rural (SUR), al señalar que es una región constituida por municipios de una o varias entidades federativas delimitadas con base en modelos de interacción espacial (gravitacionales), que incluyen variables como: a) la jerarquía funcional de las ciudades de mayor rango que proveen bienes y servicios para un área de influencia determinada; b) el valor más alto de la interacción estimada de cada ciudad con respecto a las ciudades de jerarquía mayor a las que pudieran estar integradas; c) la accesibilidad de los asentamientos de menor tamaño hacia los nodos principales mediante la infraestructura de comunicaciones y transportes terrestres; y, d) el área de influencia de cada nodo que se concilia con los límites municipales y, en lo posible, con los estatales. A partir de lo anterior, se identificaron 20 SUR en todo el territorio nacional. En cada SUR existe una ciudad principal que cumple funciones de articulación territorial, aunque a cierto grado de crecimiento y de concentración se producen deseconomías de aglomeración y de escala, por el aumento en los costos asociados a la congestión, la inmovilidad o a externalidades negativas. Esto disminuye su productividad e induce fuerzas centrífugas.

Definición académica: El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad. Se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas, a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad (Gómez, 2008, citado en Hernández y Gerald, 2016).

22. Territorio / *territorio*

Denominación del término en México: Podemos definir al territorio como una “porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región o provincia circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga” (RAE, 2001, p. 2165). Por esta afirmación, se puede aceptar que está definido por la existencia de fronteras estatales o nacionales, lo que inmediatamente le da un carácter de corte político (Ramírez y López, 2015).

Según Del Val (2004), el territorio es el espacio en el cual se organiza la producción y es, por supuesto, el espacio de reproducción cultural por excelencia. Es ese espacio físico el asiento natural de una cosmovisión, una lengua, un conocimiento, una tecnología, una relación salud-enfermedad y un larguísimo etcétera que expresa los múltiples aspectos en que una realidad cultural expresa su especificidad.

Definición incluida en normativa vigente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 27: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos

entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas”.

El artículo 42 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que “el territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional”.

Definición académica: El territorio es la construcción histórica social, con un referente institucional como instancia de gestión y

dominio de un recorte espacial. El territorio es un sistema complejo que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural por parte de un grupo social, lo que genera relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas e institucionales y una cultura envolvente que recoge los códigos, valores e identidad. El territorio se basa en un sentido de adscripción y pertenencia que, en últimas, se expresa en una territorialidad que soporta la acción colectiva y posibilidades de tener un proyecto común (Buitelaar et al., 2015).

3.7.3 Reflexiones finales

Esta publicación aborda un tema de actualidad y relevancia en las nuevas tendencias del ordenamiento territorial como eje transversal en la búsqueda de soluciones a problemas complejos con una dimensión territorial y de sustentabilidad. Esta obra brinda conocimiento y comprensión del uso de los términos, las bases legales y académicas del ordenamiento territorial, tanto a nivel general como específicos de cada país. Es una obra, no solo descriptiva, sino analítica y reflexiva, que va más allá de un glosario de términos.

El conocimiento actual que ofrece esta publicación da al lector una visión integral de ese puente entre la normatividad y la academia, que genera un lenguaje común de comprensión entre los diferentes términos que se emplean en cada país.

En este sentido, la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT), desde su fundación, ha tomado como tema de investigación y colaboración académica al ordenamiento territorial, al abordar este tema de complejidad, que comprende problemas contemporáneos de interés global como el cambio climático, resiliencia, ambiente, estudios urbanos, regionales, políticas públicas y gobernanza a nivel de Iberoamérica. Durante su elaboración, esta obra se ha distinguido por ser colaborativa, de aprendizaje y de continuo análisis de los integrantes de la Red, ya que se abordan los diversos contextos del ordenamiento territorial.

En sus páginas, se enfatiza la importancia del tema y relevancia para diversos actores: tomadores de decisiones, academia, estudiantes, sector privado, sector público y población en general, porque el aspecto normativo y territorial son las bases fundamentales para el presente y futuro del planeta.

3.8 Portugal

Margarida Queirós¹¹⁴

Eduarda Marques da Costa¹¹⁵

3.8.1 Introducción

O Ordenamento do Território (OT) é um assunto multidisciplinar, com numerosas interseções entre as ciências sociais e naturais e ainda, muito particularmente, onde a teoria e a prática se encontram repetidamente.

O OT tem implicações nas nossas vidas, a longo e a curto prazo, e é frequentemente alvo de apropriação e de culpabilização quando as ações no território têm consequências não desejadas.

As dinâmicas territoriais são muito diversas e evoluem, assim como os conceitos usados para as compreender. Porque existem diferentes culturas de planeamento e contextos regionais, um mesmo conceito pode ter interpretações e aplicações diversas. E esses conceitos são trabalhados por instituições políticas, académicas, entidades económicas e os sujeitos que os utilizam também os transformam. Assim, planejar o território engloba formas

¹¹⁴<https://orcid.org/0000-0001-6843-6861>; Doutoramento em Geografia Humana; Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa; margaridav@edu.ulisboa.pt

¹¹⁵<https://orcid.org/0000-0001-5070-3562>; Doutoramento em Geografia Humana; Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa; eduarda.costa@edu.ulisboa.pt

dinâmicas de refletir e atuar que evoluem pela interação da teoria com a prática, mas também pelas escolhas sociais sobre recursos (muitas vezes) escassos e o respetivo uso.

Conceitos comunicam ideias, crenças, valores, filosofias, são representações abstratas que evoluem no tempo e no espaço. São por isso contingentes, negociados e modificados. A iniciativa de construção de um glossário de ordenamento do território ibero-americano é, por isso, um exercício muito desafiante. Por um lado, porque se apresenta como um retrato que congela processos que têm uma natureza dinâmica. Por outro lado, porque esses processos traduzem ideias-chave e éticas que influenciam e refletem a comunidade. Mais ainda, os conceitos constroem pontes entre teoria e prática e o ordenamento do território de *jure* nem sempre corresponde ao de *facto*. Quer isto significar que na sua maioria se estruturam a partir de normas, regras e arranjos institucionais, muitas vezes, sem que quem os utiliza os adapte ao seu enquadramento espaço-temporal.

Acreditamos que o planeamento do território no século XXI deve continuar a construir pontes de entendimento sobre os conceitos que emprega. Assim se depreende a importância do conhecimento-ação como meio para intercetar as ligações, sobreposições, relações de poder e as suas lacunas no exercício da atividade. Serão essas ligações resultados de processos dinâmicos e transformadores. Não se espera, por isso, que este capítulo seja exaustivo sobre todos os conceitos abordados no planeamento territorial. Procura-se, porém, destacar uma seleção de conceitos elementares em ordenamento do território estabilizados em Portugal. Dada a nossa relação estreita com a União Europeia, alguns resultam de uma definição à escala regional (isto é, da UE), não apenas porque conformam consensos sobre as nossas diferenças culturais, mas também porque derivam de necessidades de coordenação territorial.

Se bem que o OT em Portugal seja uma atribuição nacional (a UE não possui competências formais em matéria de OT), não deixa de assumir os seus compromissos, pelo que é enormemente influenciado pelas diretrizes e orientações europeias, sobretudo as setoriais. Este entendimento, longe de ser consensual, acarreta debate académico, profissional e político, porém, revela um esforço

notável de coordenação e de convergência conceptual entre os seus diversos Estados-membros.

Os conceitos presentes neste capítulo refletem tensões, dinâmicas e desenvolvimentos conceptuais em interação com as práticas. Mas é necessário alertar que a atitude relativamente aos referidos conceitos (ontologia) revela a sua legitimação através da sociedade onde se aplicam. De igual modo, há diferentes formas de conceber, conceptualizar o território (epistemologia), de tomar decisões e de aplicar esses entendimentos, favorecendo interesses e abordagens específicas, bem como revelando escolhas sobre indicadores, variáveis, e normalização que legitimam os factos e as verdades que a sociedade aceita. Por isso, os conceitos que expomos neste capítulo são representações legitimadas pela atividade de ordenamento do território nacional (Português) e europeu.

Dadas as considerações éticas e poderes em competição entre conceitos, questões sobre como e onde se aplicam são relevantes, mas também saber quando, onde e porque ocorrem é essencial. Por conseguinte, este capítulo centra-se num conjunto de noções que enformam o conhecimento e atividade de OT em Portugal e que estão consagradas nos textos fundadores, como a Constituição da República Portuguesa (CRP), em diversos instrumentos legais e documentos de estratégia oficiais, com incidência territorial. Quando esses conceitos não se encontram definidos nos referidos instrumentos, procuramos a sua referenciação em documentos reconhecidos, como os dicionários da especialidade produzidos pela (ou com o apoio da) academia. Concretamente, os conceitos adiante referidos organizam-se a partir da sua denominação (vulgarmente utilizada), a sua definição incluída na normativa vigente, em documentos de planeamento estratégico e/ou em textos de reconhecida produção académica. E sempre que adequado são fornecidas informações adicionais e estabelecida a relação com outras noções complementares.

Portugal não tem uma longa tradição histórica no que concerne ao OT, como acontece em outros Estados membros da UE. Contudo, desde os finais do século passado temos assistido a enormes progressos, sobretudo no que se refere às suas formulações e práticas. É, portanto, uma política pública ténue quando a confronta-

mos com outras políticas do Estado que dificilmente “subordinam” a coordenação dos interesses e objetivos setoriais ao território. Com efeito, em Portugal, a primeira Lei que estrutura de forma coerente e hierarquiza os instrumentos de OT surge em 1998 e, desde então, o quadro de instrumentos respetivo tem evoluído, trazendo novos valores e revelando desafios sobre a organização e o desenvolvimento territorial que as comunidades de profissionais, os políticos, a sociedade civil e a academia têm debatido. Mas ainda hoje dificilmente encontramos articulação e integração das políticas setoriais no território nacional.

Esperamos que este capítulo forneça conhecimentos e orientações (com as suas potencialidades e limitações) sobre conceitos *de* (emergem da atividade, suas práticas) e *para* (influenciados por outras disciplinas) o planeamento do território em Portugal. O significado dos conceitos selecionados oferece uma contextualizada visão do mundo, abrindo o campo de possibilidades para uma reflexão comparativa com outras realidades.

É, pois, nossa intenção proporcionar referências úteis que permitam refletir sobre como o OT se constitui como uma doutrina – longe de unificada, mas que convida ao debate sobre conteúdos e procedimentos necessários ao aprofundamento disciplinar – junto da comunidade Ibero-americana que trabalha com questões de OT que estruturamos os conceitos que se seguem.

3.8.2 Definición de términos

1. Buen vivir / *bem estar*

Denominação em Português (europeu): Bem-estar

Definição na normativa vigente: Constituição da República Portuguesa [CRP, artº 9º, alínea d)]: “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

Definição académica: Se bem que o conceito de “bem-estar” se encontre em diversos textos oficiais relacionados com o ordenamento do território, seja aplicado a múltiplas situações e contextos (urbano, saúde individual e saúde pública, inclusão social, etc.), ele não aparece definido nos documentos oficiais da matéria (por exemplo, o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território - <https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/> - faz inúmeras referências ao bem-estar sem nunca o definir). O bem-estar, ora aparece associado à saúde física e mental, ora a questões materiais (necessidades básicas).

Observações: O conceito é mencionado, todavia (mas não definido), como uma tarefa fundamental do Estado português na Constituição da República Portuguesa [(CRP, artº 9º, alínea d)]: “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

Das várias definições disponíveis, destacamos duas (como referido, uma ligada à saúde e a outra, associada às necessidades básicas).

O bem-estar é um estado de satisfação no qual a pessoa se sente bem física e emocionalmente. As relações com familiares, amigos/as e colegas de trabalho, a relação com o trabalho, a alimentação, o padrão de sono e as atividades nos tempos livres interferem no nosso bem-estar e, assim, na nossa saúde. Algumas situações são especialmente desafiantes e têm um impacto importante no bem-estar, como por exemplo: a perda de alguém que é próximo; a gravidez e o pós-parto; o desemprego; a mudança de país, em que é necessária uma readaptação à nova cultura, nova língua, novo emprego, novas relações, novas interações e lidar com a distância dos/as familiares sendo comum sentir solidão.

Estes desafios podem provocar diferentes tipos de emoções, algumas das quais desconfortáveis ou desagradáveis, como preocupação, tristeza, nervosismo, irritabilidade, culpabilidade, falta de energia, cansaço, dificuldade de concentração, diminuição ou ausência de prazer nas atividades do dia-a-dia, alteração do apetite

e dificuldade em dormir.

O bem-estar social é um estado final no qual as necessidades humanas básicas estão satisfeitas e as pessoas são capazes de coexistir pacificamente em comunidades com oportunidades de progresso. Este estado final é caracterizado pela igualdade de acesso e oferta de serviços de necessidade básica (água, alimento, abrigo e serviços de saúde), a provisão de educação primária e secundária, o retorno ou restabelecimento daquelas pessoas deslocadas por conflito violento, e a restauração do tecido social e da vida comunitária (United States Institute of Peace, 2009).

2. Centralización vs. Descentralización / Centralização vs Descentralização

Denominação em Português (europeu): Centralização vs Descentralização.

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: A descentralização é o: “Processo de transferência e de redistribuição de poderes e competências político-administrativas de cima para baixo, ou seja, de escalas nacionais e/ou internacionais, para escalas subnacionais (regionais e/ou locais). Pode implicar competências de âmbito político, administrativo e regulamentar.

A descentralização tem implicações relevantes no desenho da estrutura territorial do Estado e pressupõe que a transferência de competências terá como destinatário uma entidade jurídica distinta do cedente” (Rio et al., 2016, p. 129).

Outros conceitos associados: Concentração vs Desconcentração

3. Coesão territorial, integração territorial

Denominação em Português (europeu): Coesão territorial e integração territorial.

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: A *coesão territorial* visa promover o desenvolvimento harmonioso e homogêneo do território e que é um conceito multidimensional, com pelo menos 3 componentes: qualidade territorial; eficiência territorial e identidade territorial (CEMAT, 2011).

Com a aprovação do Tratado de Lisboa em 2008, a dimensão territorial da coesão passou a estar consagrada, com importância equivalente às dimensões económica e social, como competência partilhada entre a União Europeia e os seus Estados Membros. Com vista ao desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, a coesão territorial desenvolve e prossegue a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procura reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. O modo europeu de ocupação do espaço encontra-se composto e estruturado por uma rede urbana relativamente densa de cidades, onde poucas se podem considerar verdadeiramente muito grandes e onde a proximidade urbano-rural contribui decisivamente para a qualidade de vida cidadina.

O modelo policêntrico europeu estrutura e potencia o desenvolvimento equilibrado e sustentável implícito na noção de coesão territorial no espaço europeu, facilitando a utilização mais equilibrada e sustentada dos recursos, beneficiando o ambiente e a qualidade de vida e favorecendo ganhos económicos com a redução da congestão e da pressão sobre os custos. Os elementos básicos para alcançar o objetivo da Coesão Territorial (identificados no Livro Verde) são: concentração: alcançar massa crítica na resolução de problemas relacionados com a externalidade; conexão: reforçar a importância das conexões eficientes de áreas menos desenvolvidas com os centros de crescimento, através da criação de infraestruturas e do acesso a serviços; cooperação: trabalhar em conjunto para além das fronteiras administrativas para obter sinergias; regiões com características geográficas específicas (regiões montanhosas, ilhas e regiões fronteiriças de baixa densidade). Na UE, a Coesão

Territorial é promovida mediante coordenação entre políticas territoriais e sectoriais, tais como políticas de transportes, política energética, política de infraestruturas, política agrícola comum, estratégia europeia para o emprego, política marítima, política ambiental e política da concorrência.

Observações: A dimensão territorial da coesão é valorizada porque o território não é neutro em relação ao desenvolvimento. A coesão territorial procura aliar a redução das disparidades dos territórios com a valorização dos seus recursos, intensificar as relações policêntricas e a complementaridade de funções, usos e competências entre áreas urbanas e espaços rurais, e dinamizar a coordenação vertical/multinível e a coordenação horizontal (Rio et al., 2016).

“Em cada semestre compete à Presidência do Conselho da União Europeia promover o diálogo e cooperação intergovernamental em matéria de coesão territorial e organizar as reuniões dos grupos de trabalho de âmbito europeu para este fim, incluindo a elaboração dos documentos de enquadramento e suporte às deliberações dos Diretores Gerais e Ministros dos Estados-Membros competentes nestas matérias. No âmbito da presidência portuguesa, a Direção Geral do Território será responsável pela organização e presidência de um conjunto de reuniões informais com uma agenda de prioridades destinada a valorizar o conhecimento e as boas práticas, com particular incidência na resiliência, desenvolvimento e sustentabilidade dos territórios nas zonas rurais” (Direção-Geral do Território, s.f.).

A *Agenda Territorial 2030* é um documento de política estratégica para o ordenamento dos territórios na UE, suas regiões e comunidades. Fornece um quadro de ação para a coesão territorial. Convoca todos os agentes com responsabilidade na definição das políticas públicas, nos vários patamares de governança (nacional, regional, local), a contribuir com soluções de desenvolvimento inclusivo e sustentável. A 1 de dezembro de 2020, em Leipzig, na Alemanha, os Ministros com a tutela do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial dos Estados Membros da União Europeia adotaram a *Agenda Territorial 2030*. Um compromisso

político orientado para a ação para promover a coesão territorial. O lema da Agenda Territorial é neste contexto inspirador: *A Future for All Places*.

4. Concentração vs desconcentração

Denominação em Português (europeu): Concentração vs Desconcentração.

Definição na normativa vigente: Artigo 237º da Constituição da República Portuguesa (CRP). “Descentralização administrativa: 1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. 2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento. 3. As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”.

Definição académica: A *concentração* associa-se à centralização espacial. Uma tendência de organização da atividade económica em número menor de unidades espaciais de tamanho crescente, favorecendo a constituição de estruturas hierarquizadas. Podemos aplicar esta ideia a dinâmicas e processos geográficos de naturezas diferentes (social, política, cultural). A concentração espacial está diretamente relacionada com a aglomeração e polarização espacial (Rio et al., 2016).

A *desconcentração* diz respeito à transferência entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica mediante ações delegadas de acordo com as condições estabelecidas pelo órgão que desconcentra. A desconcentração pretende promover a descompressão dos órgãos públicos superiores, aumentar a eficácia depois de redistribuídas funções por entidades públicas e aproximar os cidadãos da organização administrativa (Rio et al., 2016).

Outros conceitos associados: Centralização vs Descentralização.

5. Coordinación multinivel / *Coordenação multinível*

Denominação em Português (europeu): Coordenação Multinível

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: “Os novos princípios subjacentes à construção de políticas, devem responder a uma forte articulação entre os vários níveis da administração, correspondendo assim a uma coordenação no nível vertical, traduzindo claramente a perspectiva multinível. Considera-se fundamental que os vários níveis de política tenham objetivos comuns, de forma a reforçar os níveis de atuação das políticas (Marques da Costa, 2016, p. 82).

Observações: Este conceito surge associado à *governança multinível*, que traduz uma especificidade do conceito de governança pública e corresponde a processos de “negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais” consubstanciados na (des)centralização de competências, nas suas diversas formas (Cafruny & Rosenthal, 1993).

6. Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno / *Desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*

Denominação em Português (europeu): Desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno.

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: Pode ser considerado como um processo ou como um objetivo. No primeiro caso, procura entender as dinâmicas de transformação de um determinado território, isto é, os fatores e as condições que condicionam positiva ou negativamente o seu desenvolvimento. O recurso crescente ao conceito

de desenvolvimento territorial verificado a partir dos anos 1980 e 1990 tem um triplo significado. Por um lado, os fatores tradicionalmente considerados, como clima, localização, recursos locais, dotação de infraestruturas e equipamentos ou características do capital e do trabalho, tendem a ser complementados ou mesmo substituídos por outros, de natureza imaterial, como a aprendizagem, a confiança, o sentimento de pertença, o capital social, a cooperação ou a governança. Por outro lado, o desenvolvimento de cada território passa a ser considerado indissociável da forma como este se insere nos processos de globalização das economias e das sociedades, no âmbito de dinâmicas multiescala que tornam obsoleta a diferenciação rígida, até então prevalecente, entre desenvolvimento local e desenvolvimento regional.

Finalmente, os processos de desenvolvimento territorial deixam de se associar de forma privilegiada a políticas redistributivas que visavam combater as assimetrias territoriais existentes, centrando-se na promoção da capacitação, empoderamento e organização das comunidades e dos atores sociais e económicos de cada território, de modo a poderem decidir sobre o seu futuro a partir da valorização do capital territorial aí existente (Camagni, 2008), nuns casos tendo como objetivo aumentar a competitividade no contexto da globalização, noutros visando, sobretudo, promover a qualidade de vida, o bem-estar e o desenvolvimento sustentável.

A adoção do conceito de desenvolvimento territorial, ainda que resultante de influências teóricas distintas, marca uma clara rutura com as visões tradicionais e funcionalistas de análise dos processos de desenvolvimento local e regional. A ideia de desenvolvimento territorial como objetivo de políticas públicas específicas tem vindo a afirmar-se nas últimas décadas. A necessidade de garantir uma maior articulação entre políticas setoriais com incidência num mesmo território e de envolver proativamente as comunidades de cada território na valorização dos seus recursos, a par do crescente reconhecimento das limitações das políticas regionais de natureza redistributiva, levaram diversos autores e organizações a salientar a importância das intervenções integradas de base territorial.

Friedmann e Weaver (1979) foram precursores neste domínio, abrindo um longo debate sobre estratégias de desenvolvimento endógeno, formuladas em função das especificidades de cada território. Organismos internacionais, como a OCDE (2001), valorizam igualmente as intervenções integradas de base territorial tendo por referência o conceito de capital territorial. Mas talvez os contributos mais decisivos para colocar na agenda académica e dos decisores públicos as políticas de desenvolvimento territorial - ou seja, o desenvolvimento territorial como objetivo de políticas específicas - tenham sido o documento orientador EDEC (Comissão Europeia, 1999) e o Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007), que consagrou a coesão territorial como uma das componentes da política de coesão comunitária, sobre o papel das políticas de base territorial e da territorialização das políticas setoriais (Rio et al., 2016).

O desenvolvimento territorial é entendido como o processo através do qual a geografia dos territórios habitados pelas sociedades humanas é progressivamente transformada. Envolve componentes físicas (infra-estruturas, paisagens rurais e urbanas, etc.), mas também a estrutura territorial ou o padrão de povoamento. Isto é, a distribuição geográfica da população e das atividades humanas, em particular a dimensão das cidades e as relações que se estabelecem entre elas.

O desenvolvimento territorial é um conceito abrangente também utilizado como objectivo de políticas públicas (políticas de desenvolvimento territorial). Este carácter abrangente resulta do facto de não se visar apenas o crescimento económico das respectivas regiões, mas também a sua sustentabilidade do ponto de vista económico, social, ambiental e cultural. O desenvolvimento territorial tem assim uma dimensão fortemente qualitativa, requerendo uma significativa coerência ao nível da concepção e concretização de políticas públicas.

Este conceito reflecte fortemente o presente contexto europeu, caracterizado por baixas taxas de crescimento e acentuados desequilíbrios regionais. Durante o período de grande crescimento das décadas do pós-guerra, as principais tarefas das políticas públicas relacionadas com o território foram a orientação do processo de

crescimento através da regulação do uso do solo, o ordenamento de infra-estruturas e a atribuição de incentivos para atrair investimentos (os conceitos de política relacionados com esta perspectiva eram *territorial planning*, *aménagement du territoire*, *Raumordnung*, *ordenación del territorio*, etc.). Desenvolver o território tornou-se, entretanto, uma prioridade generalizada de forma a criar emprego, disponibilizar serviços e reduzir os desequilíbrios territoriais (CEMAT, 2011).

7. Equidad territorial / *Equidade territorial*

Denominação em Português (europeu): Equidade territorial

Definição na normativa vigente: Artigo 3.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. “Princípios gerais: 1 - As políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo estão subordinadas aos seguintes princípios gerais: (...) f) Equidade, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos (...)”.

Definição académica: “Independentemente da natureza disciplinar em que o debate se insere, a noção de equidade surge associada à afetação e distribuição de recursos, pelo que se encontra ligado à ideia de justiça distributiva. A equidade reconhece a existência de necessidade individuais diferenciadas e se realça a importância de toda a população aceder a uma mais efetiva igualdade de oportunidades. O conceito de equidade é distinto d igualdade, já que adquire uma dimensão ética e moral, e por isso tem subjacente um juízo de valor (...). Na ótica da justiça distributiva, a discussão em torno do conceito de equidade coloca-se em muitas áreas de intervenção e sempre que os recursos são escassos (...). Do ponto de vista das políticas públicas, esta tensão advém da necessidade de escolher entre a maximização da utilização dos recursos existentes (limitados/escassos) e a distribuição justa dos recursos e consequentes benefícios. Do ponto de vista das políticas públicas, tal significa que as ações devem procurar diminuir as disparida-

des que resulte de fatores considerados desnecessários, evitáveis e injustos, procurando-se assim uma igualdade de oportunidades (...). As políticas públicas devem promover uma justa e equitativa distribuição no território dos recursos sociais e das oportunidades de usufruir dos mesmos” (Sá et al., 2016, p. 173).

8. Equilibrio territorial / *Equilibrio territorial*

Denominação em Português (europeu): Equilibrio territorial

Definição na normativa vigente:

Definição académica: “A política de ordenamento do território procura estratégias que tenham como principal objetivo a redução dos desequilíbrios territoriais a partir de processos de diversificação das atividades económicas, da distribuição dos serviços e investimentos públicos em harmonia com as vocações e vantagens comparativas de cada região, e garantindo que as populações possam aproveitar das características dos territórios em que se inserem” (Comissão Europeia, 2015).

9. Estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*

Denominação em Português (europeu): Estrutura territorial e Dinâmica territorial

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: n/a

10. Fragmentación territorial / *Fragmentação territorial*

Denominação em Português (europeu): Fragmentação territorial, fragmentação urbana.

Definição na normativa vigente: n/a

Definição acadêmica: “Noção relativamente recente. É bastante interessante para descrever a heterogeneidade das cidades atuais. Não tem uma definição única e consolidada e é utilizada de forma bastante diversificada segundo a visão de cada autor e o contexto em que se aplica. Já em 1967 Fogelson considerou que Los Angeles teria emergido desde 1930 como uma metrópole fragmentada e que seria um arquétipo da metrópole americana contemporânea. Milton Santos destacou o isolamento dos pobres, considerando que a imobilidade do grande número de pessoas tornaria a cidade “um conjunto de guetos” e que poderia transformar “a sua fragmentação em desintegração” (Santos 1990, p. 90).

Segundo Prévôt-Schapira (1999) a fragmentação é o “resultado do desaparecimento do funcionamento global em benefício das pequenas unidades, a diluição das ligações orgânicas entre os pedaços da cidade ...] bairros de pobreza justapostos a partes isoladas de riqueza no seio dos arquipélagos urbanos” (p. 129).

Navez-Bouchanine (2002) vai além e divide a fragmentação em quatro dimensões: 1 - social; 2 - da forma urbana; 3 - socioespacial, e 4 - administrativa e política do território urbano. A fragmentação da forma urbana é examinada pela autora a partir de outras leituras que descrevem a fragmentação como uma “explosão; como um mosaico urbano; e como um crescimento urbano *fractal*, multiplicando os cortes e fronteiras internas. Diferenciando fragmentação socioespacial de segregação, considera-a “processo de fechamento de territórios espacialmente delimitados por populações socialmente homogêneas”. Finalmente, a cidade fragmentada pode ser vista como uma mistura de usos desconectados, mal articulados e, sobretudo, pela ação da população pobre (Rio et al., 2016).

Observações: A noção de *fragmentação* também se associa à expansão urbana em mancha de óleo (*urban sprawl*). Segundo o Glossário do Desenvolvimento Territorial: “Corresponde ao crescimento não planejado e não controlado do desenvolvimento urbano nas áreas adjacentes aos limites da cidade. O termo é também utilizado para designar o crescimento rápido, extenso e, por vezes, irresponsável de uma área metropolitana, abrangendo um vasto território. A expansão urbana em mancha de óleo caracteriza-se por

múltiplos padrões de uso do solo, como o zonamento monofuncional (comercial, residencial, industrial), as comunidades dependentes do automóvel, uma intensidade fraca de uso do solo mas com uma escala de desenvolvimento superior às áreas urbanizadas mais antigas (vias mais amplas, lojas maiores, parques de estacionamento de maior dimensão) e a falta de diversidade em termos de concepção, criando, por vezes, a sensação de um ambiente urbano uniforme” (CEMAT, 2011).

11. Gestión territorial / Gestão territorial

Denominação em Português (europeu): Gestão Territorial

Definição na normativa vigente: Decreto-Lei nº31/2014, de 30 de maio.

Definição académica: “A política de ordenamento do território, assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, nos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal e que se concretiza através dos instrumentos de gestão territorial correspondentes, salientando a diferenciação entre programas e planos territoriais. Nos programas incluem-se, fundamentalmente, os instrumentos da competência do governo, destinados a estabelecer o quadro estratégico do desenvolvimento territorial, as diretrizes programáticas ou a incidência espacial de políticas nacionais, a que correspondem o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, os programas setoriais, os programas especiais, os programas regionais e ainda os programas intermunicipais. Nos planos incluem-se os instrumentos da competência dos municípios, destinados a estabelecer opções e ações concretas de planeamento e organização do território e a definirem o uso do solo, a que correspondem os planos diretores, os planos de urbanização e os planos de pormenor, municipais e intermunicipais” (Direção Geral do Território, 2016).

12. Gobernanza territorial / *Governança territorial*

Denominação em Português (europeu): Governança Territorial

Definição na normativa vigente: “A governança territorial é um conceito global que caracteriza a forma como as várias políticas públicas territorialmente relevantes, consideradas conjuntamente, são aplicadas. (...) Resulta da qualidade das relações multi-nível e trans-setoriais estabelecidas no contexto das políticas públicas. Refere-se ao pape da cooperação horizontal e vertical na definição e concretização dessas políticas (...). Na sua forma mais simples, a governança territorial pode ser entendida como a apropriação cultural e a aplicação prática dos princípios gerais de governança das políticas de desenvolvimento territorial” (Conselho da Europa, 2011, pp. 16-17).

Definição académica: “O processo de organização e coordenação dos atores com o objetivo de desenvolver o capital territorial sem destruir o acervo existente e assim se poder aumentar a coesão territorial a diferentes níveis; como a capacidade de atores, grupos sociais e instituições (públicas, privadas, do terceiro setor) para construir um consenso organizacional e um acordo na contribuição que cada um deles fará para uma estratégia (territorial) comum (...). O ordenamento do território é considerado o campo de aplicação por excelência da governança territorial, incluindo a participação, coordenação e cooperação multinível (entre níveis ou escalas) e horizontal (entre políticas setoriais com impacte territorial e entre territórios contíguos ou não – portanto em rede). Assim, a governança converteu-se num instrumento em que se encontram depositadas as esperanças do planeamento mais efetivo (integrado e deliberativo – o novo planeamento territorial estratégico) e uma melhor gestão (participada e democrática) das políticas de desenvolvimento territorial” (Rio et al., 2016, pp. 239-240).

Observações: No *Relatório do Estado do Ordenamento do Território* (REOT), no sítio internet da Direção-Geral do Território, está

identificado o *Domínio da Governança Territorial*, que corresponde ao “Domínio de intervenção que concorre para a cooperação e a cultura territorial, capacitando as instituições e promovendo a descentralização e a desconcentração e uma maior territorialização das políticas. Composto por dez medidas de ação para o território” (REOT, s.f.).

13. Identidad territorial / *identidade territorial*

Denominação em Português (europeu): Identidade espacial, Identidade territorial.

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: Conjunto de traços culturais que imprimem carácter aos territórios, os quais se podem questionar quanto à existência sem um espaço de referência que ofereça identidade a quem neles vive e se reconhece (Crang, 2000). A identidade é o melhor indicador da apropriação de um grupo humano do seu marco vital (Giménez, 2005); contudo, a produção da identidade é um processo complexo, mediante o qual elementos históricos e paradigmas socioeconómicos criam realidades culturais diferentes. Frequentemente, um mesmo espaço, compartilhado por diferentes grupos, origina identidades diversas e nem sempre contemporizadoras. Conflito e identidade espacial são aspetos que, com outros fatores, explicam as circunstâncias de certos países (Sri Lanka e Líbano), regiões (Irlanda do Norte e Flandres) e cidades (Jerusalém e Nicósia). A identidade engloba um conjunto de traços culturais (religião, língua, mentalidade) que estão na base do carácter de indivíduos e coletivos e cuja ameaça ou ataque se concretiza frequentemente em lutas por determinados espaços. Contudo, a identidade também é um recurso territorial, específico e não deslocalizável. O seu carácter refratário a determinadas transformações impostas pela mundialização proporciona uma dimensão de autenticidade que o torna num recurso competitivo para um planeta de culturas globais banalizadas. Durante os últimos anos proporciona também um olhar de identidade espacial da

paisagem, de tal forma que esta se identifica com “qualquer parte do território tal como é percebida pela população” (Convénio Europeu da Paisagem, 2000, art. 1.º), onde a percepção e a identidade são dois processos e não visões estáticas, muito próximas entre si (Rio et al., 2016).

Observações: Embora não exista uma definição comumente aceite do conceito de identidade territorial (dependendo do âmbito, contexto e propósito das análises, a noção de *identidade* frequentemente assume o significado de cultura, carácter ou singularidade dos lugares, enquanto *territorial* costuma referir-se a *local, da comunidade, ou regional*; deve-se a Rose (1995) um grande avanço quanto à clarificação das complexidades inerentes à interpretação da noção do conceito da identidade dos lugares e regiões), a ideia geral é a de que as características específicas de determinados lugares e regiões são elementos constitutivos da sua identidade.

As características materiais e imateriais (biofísicas, sócio-culturais, económicas, sócio-psicológicas, etc.) dos territórios são mutáveis, mas é precisamente a sua identidade que confere originalidade e singularidade aos lugares e regiões e, vice-versa, que os distingue de outros territórios, vizinhos ou distantes. Mais, a identidade territorial revela o espectro, as formas e a intensidade de integração económica e cultural dos lugares e regiões, no passado e no presente, no âmbito de redes e sistemas sócio-económicos e espaciais hierarquizados (Zorán & Carvalho, s.f.).

14. Multiescalaridad / Multiescalaridade

Denominação em Português (europeu): Multiescalaridade

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: n/a

15. Ordenamiento territorial / *Ordenamento do território*

Denominação em Português (europeu): Ordenamento do Território

Definição na normativa vigente: O conceito não está definido na Lei, mas sim o seu objeto, fins e princípios gerais – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 31/2014, de 30 de maio).

Definição académica: “O ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer. As atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos ou governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços nacionais e europeus” (Conselho da Europa, 2011, pp. 18-19).

Observações: A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei 31/2014, de 30 de maio, estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Não se aplica ao ordenamento e à gestão do espaço marítimo nacional.

A primeira Lei de bases do ordenamento do território e do urbanismo data de 1998, e estabeleceu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, Lei nº48/98, de 11 de agosto). A Lei 74/2017, de 16 de agosto procede à alteração à lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 9º define como tarefa fundamental do Estado “e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território”.

Outros conceitos associados: Refere-se à “arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento” (Gaspar, 1996).

16. Plan de ordenamiento territorial / *Plano diretor municipal*

Denominação em Português (europeu): Plano Diretor Municipal (Planos Territoriais de Âmbito Municipal).

Definição na normativa vigente: “Os planos territoriais de âmbito municipal estabelecem, nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução. Os planos territoriais de âmbito municipal são o plano diretor municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor. O plano diretor municipal é de elaboração obrigatória, salvo se houver um plano diretor intermunicipal, e estabelece, nomeadamente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos” (Artigo 43.º Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Definição académica: “Os planos diretores municipais devem refletir uma visão para os territórios que abrangem, sejam estes todo o município ou toda a cidade, em termos de objetivos demográficos, sociais, ambientais, económicos e culturais, colocando os problemas, interesses e ideias de forma aberta em ambientes institucionais” (Lourenço, 2003, pp. 393-394).

Observações: O Plano Diretor Municipal (PDM) nasceu em 1982, através do Decreto- Lei nº 208/82, de 26 de maio, que promove o princípio do planeamento de ocupação, uso e transformação do território.

No sítio internet da Direção Geral do Território (DGT), encontra-se a seguinte definição: “O Plano Diretor Municipal (PDM) estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial do município, a sua política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal. É um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções setoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial. O modelo territorial municipal tem por base a classificação e a qualificação do solo e vincula as entidades públicas e os particulares”.

17. Planeamiento / Planeamento

Denominação em Português (europeu): Planeamento

Definição na normativa vigente: Em Portugal não existe uma única definição na Lei de planeamento *per si*. Segundo o *Glossário do Desenvolvimento Territorial*, do Conselho da Europa (2011): “Existem diferentes tipos de planeamento: planeamento ambiental, planeamento do espaço urbano e rural, planeamento do uso do solo/zonamento, planeamento físico, planeamento integrado e planeamento participativo. O planeamento ambiental visa fundir a prática do planeamento urbano/regional com os princípios das correntes ambientalistas, levando em consideração o quadro de regulamentação ambiental existente aos diferentes níveis, desde o europeu ao local (...). O planeamento do espaço urbano e rural agrega um conjunto de políticas públicas abrangendo várias atividades, como planeamento do uso do solo, desenho urbano, ordenamento da paisagem, renovação urbana, etc. O seu objetivo é a manutenção do equilíbrio entre o desenvolvimento económico, o bem-estar social e a qualidade ambiental. O planeamento do uso

do solo/zonamento refere-se ao uso ordenado, estético e científico dos solos, equipamentos, recursos e serviços com o objetivo de assegurar a eficiência ambiental, económica, social e geográfica, bem como a saúde e o bem-estar das comunidades urbanas e rurais. O zonamento é uma componente do planeamento do uso do solo e inclui a regulamentação dos vários tipos de atividades admitidas para determinadas parcelas de terreno, (...) as densidades que essas atividades podem ter, a extensão geográfica que as estruturas podem ocupar, etc. O planeamento físico (...) diz respeito a atividades e projetos que condicionam a estrutura geográfica e o ambiente das cidades e áreas envolventes (...). O planeamento integrado (...) envolve a junção de esforços de planeamento por parte de diferentes setores e de distintos níveis administrativos (...). O planeamento participativo é uma forma específica de planeamento (...) confere ao cidadão a possibilidade de desempenhar um papel ativo no processo de planeamento (...). A sua forma mais comum é a consulta da população sobre projetos em fase de discussão prévia à sua aprovação formal” (pp. 22-24).

Definição académica: “Processo de preparação de decisões para atingir objetivos, procedendo a uma sequência ordenada de ações, mobilizando os meios adequados para os atingir. O processo de planeamento é contínuo, cíclico e integra várias fases: início, elaboração do plano, formalização do plano, execução e avaliação. A sua adoção, desencadeada por uma entidade com competências para o efeito, pressupõe uma ação voluntária e a explicitação dos propósitos a atingir” (Rio et al., 2016, pp. 375-376).

Observações: De entre os diversos conceitos sobre o que significa *planeamento*, e domínios que sobre ele trabalham, o conceito que nos interessa refletir deve ser o de *ordenamento do território*. Sobre esta discussão, cfr. a introdução do livro de Manuel Benabent F. de Córdoba (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*, que é bastante explícita sobre a complexidade em definir o conceito.

18. Política territorial / *Política territorial*

Denominação em Português (europeu): Política territorial (também surge como Política de desenvolvimento territorial).

Definição na normativa vigente: A política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, nos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal e que se concretiza através dos instrumentos de gestão territorial correspondentes, salientando a diferenciação entre programas e planos territoriais (Lei 31/2014, de 30 de maio).

Definição académica: Assenta na definição do Glossário do Conselho da Europa (2011): “É um conceito relativamente recente, dos anos 1990 - quando o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) e os seus Princípios Orientadores foram adotados -, e designa uma política de promoção do desenvolvimento do território de acordo com princípios gerais. Várias políticas públicas (sectoriais e não sectoriais) devem convergir para atingir estes princípios gerais, descritos nos Princípios Orientadores e no EDEC” (p. 24).

19. Prospectiva territorial

Denominação em Português (europeu): Prospectiva territorial

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: “Reflexão para a ação e planificação em um determinado território, a partir de um enfoque de previsão e com o objetivo de aproximação aos cenários futuros mais prováveis. A análise prospectiva visa superar, dentro do possível, a incerteza do futuro e, a sua aplicação na geografia como ciência da contemporaneidade permite explicar a partir de um estado situacional atual do território, um estado situacional futuro e hipotético, dependendo dos agentes intervenientes e da determinação de objetivos” (Rio et al., 2016, p. 418).

20. Sostenibilidad, Sustentabilidade / *Sustentabilidade*

Denominação em Português (europeu): Sustentabilidade

Definição na normativa vigente: O princípio da sustentabilidade recebe uma consagração expressa no texto constitucional português, Constituição da República Portuguesa. É configurado (i) como tarefa fundamental no artigo 9º/e (“defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correcto ordenamento do território”); (ii) como princípio fundamental da organização económica no artigo 80º/d (“Propriedade pública dos recursos naturais...”); (iii) como incumbência prioritária do Estado nos artigos 81.o/a (“...promover o aumento do bem-estar social (...) no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”), 81º/m (“Adoptar uma política nacional de energia (...) com preservação dos recursos naturais e equilíbrio ecológico”) e 81º/n (“Adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos”); (iiii) como direito fundamental no artigo 66.º/1 (“Todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”); (iiiii) como dever jufundamental do Estado e dos cidadãos, no artigo 66.º/2 (“Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos...”); (iiiii) como princípio vector e integrador de políticas públicas no artigo 66.º/2/c, d, e, f, g (política de ordenamento do território, política cultural, política económica e fiscal, política educativa, política regional) (Canotilho, 2010).

A Lei 19/2014, de 14 de abril, que define as Bases da Política de Ambiente em Portugal faz referência à “sustentabilidade das opções de desenvolvimento” (artº 18º - Instrumentos de Avaliação): “1 — Os programas, planos e projetos, públicos ou privados, que possam afetar o ambiente, o território ou a qualidade de vida dos cidadãos, estão sujeitos a avaliação ambiental prévia à sua aprovação, com vista a assegurar a sustentabilidade das opções de desenvolvimento.”

Definição acadêmica: “A sustentabilidade está associada à manutenção ou conservação de certas características necessárias e desejáveis de pessoas, comunidades e organizações, e os ecossistemas que as envolvem, dentro de um período de tempo longo e indefinido. É um conceito sistêmico: deve ter como objetivo o bem-estar humano e dos ecossistemas. A sustentabilidade remete para o conceito de gestão durável dos recursos ambientais, no espaço e no tempo. O espaço abrange vários níveis de organização, desde a vizinhança local até ao nível do planeta; na dimensão temporal, é crucial encontrar soluções para as gerações presentes e vindouras e, nesse sentido, é relevante considerar que os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia, nem pela influência de interesses económicos que se afastem ou oponham aos objetivos coletivos. O conceito remete para o desenvolvimento sustentável que foi consagrado em 1987 pelo Relatório de Brundtland onde fica clara a preocupação de garantir o futuro, reagindo contra um desenvolvimento que, realizado no presente, não projeta no futuro as consequências das suas ações. Mais tarde, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, chamou a atenção para o conceito central do desenvolvimento sustentável, fornecendo aos agentes políticos um referencial para a ligação do ambiente com as questões sociais e económicas. A Agenda 21, documento chave resultante da mencionada conferência, expressa e reflete o conceito de desenvolvimento sustentável sob o prisma de três pilares (eco- nómico, social e ambiental), dando ênfase à adoção de abordagens estratégicas. Para a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991) os objetivos que derivam do conceito de desenvolvimento sustentável estão relacionados com o processo de urbanização, alertando para a conservação do uso racional dos recursos naturais associados às atividades produtivas. Entre esses objetivos estão o crescimento renovável, a mudança de qualidade do crescimento, a satisfação das necessidades básicas (emprego, água, energia, alimento e saneamento básico), a garantia de um nível sustentável da população e a reorientação da tecnologia e da gestão de risco e das relações económicas internacionais” (Rio et al., 2016, pp. 480-481).

21. Sistema territorial, sistema urbano, sistema de cidades / *sistema territorial, sistema urbano, sistema de cidades*

Denominação em Português (europeu): sistema territorial, sistema urbano, sistema de cidades

Definição na normativa vigente: n/a

Definição académica: O conceito de *sistema urbano* é complexo e multifacetado (Schmitt, 2013), estando associado ao modo como os territórios se organizam, interagem e promovem o seu desenvolvimento urbano e territorial. Afastando-se dos paradigmas tradicionais da organização hierárquica, a noção de sistema urbano está associada a um modelo territorial de desenvolvimento que incentiva a cooperação e a conectividade entre regiões através do estabelecimento de redes urbanas. Assim, o sistema urbano – para Parr (2004) um conceito tipicamente europeu – tem sido extensamente debatido como uma alternativa aos intensos processos de metropolitização e fragmentação urbana. Tem ganho destaque como um instrumento de política capaz de combater a polarização social, a concentração excessiva nas metrópoles e o declínio de certos centros urbanos, enquanto promove a integração espacial das regiões, mitiga disparidades inter- e intrar-regionais, e potencia a revitalização das pequenas e médias centralidades (Cattan, 2007; Meijers, 2007; Hall, 2009; Burger et al., 2014; Marques, 2016).

22. Território / *Território*

Denominação em Português (europeu): Território

Definição na normativa vigente: Constituição da República Portuguesa (CRP), Artigo 5.º: “Território: 1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira. 2. A lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos. 3. O Estado não aliena

qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo da retificação de fronteiras”.

Definição académica: O uso do termo remonta ao Império Romano (*territorium*) e a sua origem etimológica, latina, está vinculada tanto a terra, base físico-material do poder como a *terrere* “amedrontar” (de onde vem a palavra “terror”), um conhecido instrumento de exercício do poder. Isso significa que ele já nasce com uma dupla conotação: uma, mais concreta, de dominação efetiva de uma parcela de terra, e outra, mais simbólica, de identificação para aqueles que dele se apropriam e, ao mesmo tempo, de rejeição frente àqueles que são excluídos do seu acesso. A primeira grande tradição do pensamento sobre o território entrelaça território e Estado (a geopolítica tradicional).

Como todos os Estados afirmam deter o monopólio da violência legítima, numa abordagem a partir dos grupos hegemónicos, podemos depreender que território, domínio da terra e exercício da violência estão intimamente ligados. Entretanto, como demonstram as manifestações por *terra e território*, na América Latina, há também uma conceção contra-hegemónica de território, moldada na luta dos grupos sociais subalternos. Existe uma tradição extrageográfica de utilização do conceito, especialmente na Ciência Política (no debate sobre Estado e relações internacionais) ou na Biologia (mais especificamente na Etologia, que estuda o comportamento dos animais), sendo muito controversa a associação entre territorialidade animal e humana.

Alguns autores advogaram, recentemente, uma conceção mais ampla de território *social* (Di Méo, 1998), que às vezes chega a confundir-se com a noção de espaço geográfico (Santos, 1996). De qualquer forma, o território sempre esteve associado a relações de poder. Dependendo da definição de poder muda, assim, o conceito de território, envolvendo desde a conceção clássica de poder jurídico-contratual, mais estrita, centrada na figura do Estado (de Friedrich Ratzel a Jean Gottmann), até à ideia mais ampla, de um poder mais difuso, inerente a todas as relações sociais (Foucault).

A sua conceção varia também conforme os sujeitos envolvidos, desde o território de carácter predominantemente funcional

(marcado pelo poder económico), como o das grandes corporações transnacionais, até ao território com forte carga de poder simbólico, como os territórios dos chamados povos originários ou tradicionais (indígenas e quilombolas) na América Latina. Enquanto para alguns o domínio territorial envolve objetivos mais estritamente funcionais, na realização de interesses económico-políticos, para outros ele representa a sua própria razão de existir - perder o território significa o seu desaparecimento enquanto grupo. Controlo do espaço é uma palavra-chave na construção dos territórios, ou melhor, nos processos de territorialização, para enfatizar o seu carácter dinâmico, relacional.

Um dos autores já clássicos neste debate, Sack (1986) define o território como o espaço produzido a partir de estratégias de controlo de fluxos (de diversas ordens, materiais e imateriais) pelo controlo da sua acessibilidade espacial. Assim, ele oferece uma distinção bastante operacional, por exemplo, entre território e região: a diferenciação espacial (económica, cultural, natural) que define a região só se torna “territorial” quando transformada em referência para a construção de relações de poder e, por sua vez, de controlo do acesso. Por exemplo, quando os produtores de uma região agrícola específica se reúnem para reivindicar subsídios restritos à sua área de atuação. Território, muito mais do que uma entidade estática, deve ser visto no movimento concomitante de territorialização-desterritorialização e reterritorialização, geo-historicamente contextualizado (Rio et al., 2016).

3.8.3 Reflexiones finales

Este capítulo oferece, tanto quanto possível, uma abordagem detalhada sobre uma amostra de conceitos relevantes usados na teoria e prática do Ordenamento do Território (OT) em Portugal. O capítulo destaca a complexidade e a evolução dos mesmos influenciados por culturas distintas de planeamento, e de contextos temporais e regionais, bem como pela tensão entre a teoria e a prática. Nem todos os conceitos apresentados se encontram definidos pela lei portuguesa, pelo que se complementam com investigação publicada sobre os mesmos (muito em particular, esforços anteriores

de construção de um *dicionário de geografia aplicada*, uma parceria entre autores portugueses, espanhóis e brasileiros). Para alguns dos conceitos abordados não foi encontrada uma definição, muito provavelmente em virtude de serem considerados consensuais, do senso comum – ou seja, estão imersos no discurso e na ação quotidiana.

Como se pode verificar, a dupla entrada de conceitos ocorre pela via da legislação e pela investigação, refletindo formas complementares de interpretar e aplicar os termos do Ordenamento do Território selecionados neste glossário. Esta abordagem é essencial porque os conceitos não são estáticos; evoluem e assumem diferentes significados, conforme o contexto em que são utilizados. Aquelas duas vias complementam-se. Por um lado, os conceitos do OT possuem uma base normativa, ou seja, são definidos e regulados por leis, decretos e instrumentos de política pública. Estas conceções são usadas em documentos oficiais, como a Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei nº 31/2014), a Constituição da República Portuguesa (CRP) e outros instrumentos reguladores. A abordagem legislativa atribui um carácter normativo e vinculativo aos conceitos, estabelecendo obrigações e diretrizes legais. Assim, os conceitos são frequentemente utilizados para delimitar competências institucionais, regular usos do solo e constituem uma base credível para apoio à definição de políticas públicas. Alguns termos não têm um significado explícito na legislação, mas sim uma descrição do seu objeto e princípios gerais (por exemplo, o conceito Ordenamento do Território não tem uma definição direta na legislação, mas o seu objeto, fins e princípios gerais estão descritos na lei). Uma limitação da sua definição em instrumentos legais resulta do facto de os conceitos só serem atualizados quando ocorre uma alteração normativa.

Por outro lado, os conceitos do OT são amplamente estudados e debatidos na academia, especialmente em áreas como a geografia, urbanismo, economia, direito, sociologia, etc. Por conseguinte, revelam-se dinâmicos e adaptáveis, pois resultam de investigações científicas, debates teóricos, em diálogo permanente com as práticas. A abordagem académica permite assim uma compreensão mais ampla e crítica dos conceitos, incluindo as suas transfor-

mações ao longo do tempo. E ainda possibilita uma perspectiva comparativa internacional, analisando como os mesmos conceitos são utilizados em diferentes países. Todavia, podem divergir das definições normativas, pois são interpretados sob diferentes perspectivas disciplinares.

Ressalta-se ainda que, apesar do OT ser uma atribuição nacional em Portugal, a sua formulação é amplamente influenciada pelas orientações de política da União Europeia, refletindo tensões e debates sobre conceitos, governança territorial e integração de políticas públicas.

As duas trajetórias (normativa e académica) ajudam a entender como as políticas públicas são influenciadas pelos debates científicos e como podem ser reformuladas a partir de novas abordagens teóricas. A dupla entrada dos conceitos permite uma visão mais completa e dinâmica do ordenamento territorial: a legislação estabelece regras e diretrizes formais, enquanto a pesquisa académica amplia o entendimento sobre as dinâmicas territoriais, desafios e inovações conceituais. Daqui resulta que o OT é uma disciplina que não apenas regula o território, mas também promove reflexões críticas sobre as suas práticas e impactos sociais.

Em síntese, este capítulo estrutura um conjunto de conceitos-chave, diferenciando as definições normativas e académicas (e práticas subjacentes). A apresentação deste grupo de conceitos utilizados em Portugal visa proporcionar referências fundamentais para um entendimento comparativo e interdisciplinar do Ordenamento do Território, permitindo ainda uma reflexão mais ampla sobre a sua evolução e aplicabilidade no contexto Ibero-americano.

Os planeadores não estão sozinhos na sociedade, tornaram-se participantes e facilitadores das dinâmicas urbanas. Afastar-se do Ordenamento do Território racional-funcionalista, ao estilo *comando e controlo* para uma ação coletiva, partilhando conhecimento-ação assente em sistemas não-lineares e com previsibilidade limitada, parece ser um dos desafios centrais do OT neste milénio: como aprender sobre estes novos conceitos e canalizá-los para alcançar uma paisagem humana de sucesso a longo prazo (Queirós, 2018), é um grande desafio que temos pela frente.

3.9 Venezuela

Salas-Bourgoin, María Andreina¹¹⁶
Cadena Montero, Yulier¹¹⁷

3.9.1 Introducción

En el país, la planificación regional y la ordenación del territorio tienen una importante tradición, tanto en el ámbito de la administración pública como en el de la academia. La primera se consolidó durante el proceso de democratización en la década de 1960¹¹⁸, mientras que la segunda, en el seno de la política ambiental de la década de 1970.

Al respecto, el Estado venezolano asumió dos grandes desafíos. Uno era superar los desequilibrios territoriales del país, para

¹¹⁶ Profesora Titular del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales (Universidad de Los Andes), en las áreas de Desarrollo, Planificación Regional, Ordenación del Territorio y Territorio-poder. Coordinadora nacional de la Red Iberoamericana de Observación Territorial. Mérida, Venezuela. <https://orcid.org/0000-0003-1405-4053>, bourgoin@ula.ve

¹¹⁷ Profesora Agregada del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales (Universidad de Los Andes), en las áreas de Geografía Económica, Ordenación del Territorio y Migraciones. Miembro de la Red Iberoamericana de Observación Territorial. Mérida, Venezuela. <https://orcid.org/0000-0002-5958-0746>, yuliercadena@gmail.com

¹¹⁸ Chi-Yi Chen y Luis Zambrano, *Regionalización y desarrollo. Aspectos teóricos y reales* (Maracaibo: Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, 1982).

lo cual implementó la regionalización del territorio nacional y la planificación para el desarrollo. Además, impulsó la reforma de la administración pública y estableció una base jurídica de respaldo¹¹⁹. El otro tenía que ver con la conservación del ambiente, para lo cual instauró la ordenación del territorio como un instrumento destinado a armonizar “los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica con los valores del ambiente”¹²⁰.

Tales políticas encontraron eco en la academia, a través de las carreras de profesionalización, los estudios de especialización y la investigación científica y aplicada. La Escuela de Geografía de la Universidad de Los Andes (ULA) incluyó, desde su primer plan de estudios (1963), un seminario de *Planeamiento Regional* y la asignatura *Problemas del Subdesarrollo*¹²¹, mientras que la Escuela de Geografía de la Universidad Central de Venezuela (UCV) insertó en su plan de estudios de 1970 la asignatura *Problemas de Geografía Regional* y, en 1971, la electiva *Organización del Espacio*¹²².

A lo anterior, se sumaron el Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV, el cual inició, en 1961, el Primer Curso de Programación Integral del Desarrollo, y el Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la ULA, que creó, en 1978, la primera maestría en Análisis de Uso de la Tierra. Luego, esta se transformó, en 1983, en Ordenación del Territorio y, en 1995, en Ordenación del Territorio y Ambiente¹²³.

A la par, se fueron desarrollando estudios sobre el proceso de regionalización del país y su relación con la estructura administrativa del Estado, la planificación regional, los impactos de las políticas de desarrollo regional y la ordenación del territorio (p. ej.

¹¹⁹ Fortunato González. *La regionalización en Venezuela. Conceptualización de la región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías provinciales* (Provincia, no. 22 (2009)).

¹²⁰ Venezuela. Congreso de la República. *Ley Orgánica del Ambiente* (Caracas: Gaceta Oficial, 1976), Art. 6.

¹²¹ Ceres Boada. *La formación del geógrafo en la Universidad de Los Andes: ¿Un problema de paradigmas?* (Mérida: Litorama, Talleres Gráficos, 1997).

¹²² José Guevara. *Historia de la Escuela de Geografía de la Universidad Central de Venezuela* (Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación, 2006).

¹²³ Delfina Trinca. *50 años ayudando a construir la geografía venezolana* (Revista Geográfica Venezolana, 2008).

Brewer e Izquierdo, 1977; Chen, 1978; Freitas et al. 1975), junto con una importante colaboración academia- Estado, en el área de los estudios aplicados con fines de planificación para el desarrollo, ordenación del territorio y formulación de políticas públicas, entre otros (ver Azpúrua, 2005; Chen, 1967).

Este brevísimo recorrido revela el inmenso reto que significó compilar definiciones de autores e instituciones venezolanas para los términos que conforman esta publicación. Por ello, en este particular, el proceso de investigación se centró en la revisión de publicaciones de autores nacionales, mediante los portales web de SciELO, Dialnet y el Servicio de Bibliotecas de la ULA (Serbiula).

En los casos en los que se dispuso de varias definiciones académicas, la selección tuvo en consideración criterios vinculados con la trayectoria del autor, el impacto de su obra y la precisión en la definición del término. Mientras que, en el ámbito de las definiciones normativas, se optó por citar textualmente la definición legalmente vigente en el país.

Como el lector verá, en Venezuela, un número importante de los términos aquí abordados carece de definición normativa específica y también de definición académica concreta. En este sentido, para el primer caso, se ofrecen referencias contextuales que sugieren la interpretación que el Estado le ha dado al término, mientras que, para el segundo, se presenta el enfoque desde el cual se ha abordado su estudio empírico.

3.9.2 Definición de términos

1. Buen vivir / *bem estar*

Definición normativa: En Venezuela el término buen vivir carece de definición normativa; sin embargo, se emplea en el Objetivo Nacional 5.5 del Plan de desarrollo económico y social de la Nación, *Plan de la Patria 2019-2025*. Este persigue: “Construir un modelo de ciudades, urbanismos y edificaciones ecosocialistas en consonancia con las variables geográficas, tradiciones y costumbres, dignos y eficientes para el desarrollo del buen vivir”. Al margen de esto, en dicho plan no se especifica qué se entiende por el mismo.

Definición académica: La revisión realizada indica que, en el país, la investigación en el tema del buen vivir es escasa. En un estudio conjunto entre Venezuela y Ecuador, Cejas et al. (2018) señalan que, en ambos países, el *buen vivir* tiene raíces distintas. Mientras que, en el caso de Ecuador, el mismo deriva de Sumak Kawsay, en Venezuela tiene una *raíz bolivariana* que refiere la “mayor suma de felicidad posible” (vivir bien). Para los autores, estas diferencias de origen no afectan los fines que se persiguen porque, al menos desde la perspectiva económica, coinciden en un “objetivo estratégico nacional: darle poder al pueblo para el logro de su felicidad, desde sus propios ámbitos geográficos, brindándoles recursos y acompañamiento institucional; permitiendo su participación directa en la planificación y construcción de sus medios de producción de manera autogestionaria y sustentable.”

2. Centralización vs. descentralización / *centralização, desconcentração, descentralização*

Definición normativa: Descentralización y centralización son términos que, tradicionalmente, se han utilizado en Venezuela en el ámbito de la distribución territorial del poder político, de cara al carácter federal del Estado venezolano. De allí que, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la descentralización sea una política pública nacional dirigida a “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

Desde 2001, y mediante el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, el Ejecutivo Nacional introdujo el término *descentralización-desconcentrada* para referirse a lo que tradicionalmente, en el país, se ha denominado *desconcentración territorial* (ver Concentración vs. desconcentración). De allí en adelante, esta acepción del término descentralización se emplea en el ámbito de la planificación para el desarrollo y el de sus organismos competentes.

Independientemente de lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública ratifica el carácter político de la descentralización en el país, al disponer como principio de la función pú-

blica la *descentralización territorial*. A tales efectos, establece: “La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios... Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los distritos metropolitanos y los municipios”.

Por lo anterior, lo común en Venezuela es que el término descentralización o centralización se entienda en el marco del reparto territorial del poder político y de la autonomía decisional.

Definición académica: Para Brewer-Carias (2007), reconocido jurista venezolano experto en esta materia: “La descentralización política es una forma de organización de los Estados en la cual el Poder Público, además de estar separado en ramas orgánicas (la clásica separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial), está distribuido territorialmente entre entidades políticas autónomas, que deben tener sus propios gobiernos regionales y locales electos popularmente”. A continuación, añade: “Se trata, por tanto, de un modelo de Estado o de un sistema de organización del Poder del Estado que sólo puede desarrollarse en democracia”.

En el marco de esta conceptualización, en el país diversos autores han desarrollado estudios que analizan la relación entre la descentralización, los territorios de escala subnacional y las dinámicas del poder político. Entre ellos, el propio Brewer-Carías (2007), D’Elia (2010), Rojas (1999) y Salas-Bourgoin (2016).

3. Cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial, integração territorial*

Definición normativa: En la legislación venezolana no existe una definición de integración territorial; no obstante, desde que se inicia la planificación para el desarrollo nacional (1960) se alude a esta sin una denominación específica, como una situación en la cual existen relaciones intrarregionales sólidas, especialmente en el ámbito urbano-rural, y relaciones interregionales fundamentadas en el intercambio económico.

Más recientemente, en el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, se hace referencia a la integración desde dos perspectivas: interna o externa. Esta última es la que más se refiere, dado el interés por estrechar lazos económicos con América Latina y el Caribe, y el resto del mundo. Al margen de esto, para ninguno de los casos se expone una definición.

Definición académica: Después de revisar las pocas publicaciones venezolanas sobre el tema, se identifica el uso de los términos: integración territorial e integración socio-territorial, sin una definición explícita en el cuerpo de los textos consultados. Esto sugiere que los autores asumen un conocimiento previo en el tema y centran sus esfuerzos en discutir el fenómeno.

En un artículo de Domínguez, la integración territorial en Venezuela es abordada desde la perspectiva física, es decir, de la disponibilidad de redes carreteras que facilitan y favorecen la movilidad espacial interna. Por otro lado, en un estudio de Fernández (2013), se deja entrever que la integración socio-territorial es un proceso de incorporación de comunidades a la dinámica social y económica de los espacios que ocupan o son cercanos. Su contracara es la segregación espacial.

Por lo anterior, se podría asumir que la integración territorial se concibe en el país como integración socioeconómica de territorios de diversas escalas, mediante relaciones internas y externas favorecidas por canales de comunicación. Esto la hace equivalente, sólo en parte, a la definición de Cohesión Territorial de la UE (2009), porque no incorpora las nociones de cohesión social y de justicia espacial.

4. Concentración vs. desconcentración

Definición normativa: No existe en Venezuela una definición jurídica de concentración o desconcentración territorial; sin embargo, ambos han sido objeto de interés en los planes de desarrollo económico y social de la Nación desde 1960, y estrechamente vinculados con los desequilibrios territoriales. Es así cómo, por ejemplo, en el III Plan de desarrollo económico y social de la Nación

(1965-1968) se hace referencia a la concentración territorial como la concentración de inversiones, servicios, actividades productivas y población en un espacio físico limitado. En contracara, se asume a la desconcentración como el proceso de dispersión de actividades económicas en un conjunto de polos de desarrollo localizados en las diferentes regiones administrativas del país, lo que luego definirá el V Plan (1976-1980) como un desarrollo horizontal de la economía, que cubre cada vez mayor espacio en nuevos polos de desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, la concentración territorial es concebida como la “concentración de la población y las actividades productivas en un número reducido de núcleos urbanos”. Además, en concordancia con las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, plantea la *descentralización desconcentrada*; una estrategia que alude a “una distribución equilibrada de las actividades productivas, las inversiones para las generaciones actual y futura y un verdadero desarrollo institucional”.

Por otro lado, en el ámbito de la función pública venezolana, también se emplea el término desconcentración para referir la transferencia de funciones, desde los órganos superiores hacia sus órganos inferiores.

Definición académica: Nuevamente, aquí se enfrenta el problema de la ausencia de una definición académica propia que permita concretar qué se entiende en el país por concentración y desconcentración territorial. Entre los estudios venezolanos consultados (ej. Amaya, 2007; Cordero, 2001; Delgado, 2002; Rojas y Pulido, 2009), se hacen análisis detallados sobre la concentración territorial en el país y las políticas para revertirla; no obstante, en los mismos no se identificó definición alguna sobre lo que son o significan ambos procesos. En todo caso, los trabajos coinciden en asumir la concentración territorial como concentración en un mismo territorio de la población, las actividades económicas, los mercados, los equipamientos y las tecnologías, mas no concuerdan del todo en torno a sus ventajas o desventajas para el desarrollo (Ver equilibrio territorial).

5. Coordinación territorial, articulación territorial, cooperación territorial, coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinivel*

Definición normativa: Según estipula la Ley Orgánica de la Administración Pública, esta debe regirse por el principio de coordinación. Al respecto, señala: “Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada”.

Tal coordinación incluye un sentido tanto horizontal como vertical. Esto es: coordinación entre los distintos sectores de un mismo nivel de gobierno y entre los distintos niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal).

Definición académica: Los expertos venezolanos en Derecho Administrativo fundamentan sus discusiones en materia de coordinación interinstitucional, en el principio de coordinación establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública. En este sentido, no ofrecen una definición propia al respecto.

6. Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno / *desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*

Definición normativa: La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio señala que esta política debe dirigirse a lograr los objetivos fundamentales del desarrollo integral, los cuales son el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales, y la protección y valorización del ambiente.

Por otro lado, en el Plan de desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013 y en diversas políticas del gobierno nacional, se emplea de forma amplia el término *desarrollo endógeno* pero sin una definición precisa. Se utiliza como bandera del nuevo modelo

socialista del siglo XXI, en estrecha vinculación con la economía social, donde “el espacio local comunitario y sus potencialidades se convierten en prioridad del modelo de desarrollo a la vez que plantea nuevas formas de organización popular... definidas como unidades comunitarias con autonomía e independencia en su gestión, orientadas a la satisfacción de las necesidades de sus miembros y de la comunidad en general”.

Definición académica: En el ámbito académico venezolano, se emplean los tres términos y no se lo hace de forma indistinta. Por desarrollo territorial se entiende la “articulación interna de un modelo productivo diversificado, un sistema de ciudades integrado y un desarrollo ambientalmente sustentable y socialmente equitativo”, mientras que al desarrollo endógeno se le concibe como un modelo socio-productivo que tiene al hombre como fundamento y a lo local/comunitario como escala prioritaria, donde se involucran nuevas formas de propiedad y de apropiación de excedentes, un sistema productivo de organización comunitaria y un sistema de intercambio solidario.

Por otro lado, se entiende que “el desarrollo local surge como nuevo enfoque regional... como el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas, entendidas siempre como punto de partida y nunca de llegada para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local. Se resalta la acción global de movilización de los actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que depende. Su consecución requiere de la aplicación de instrumentos o mecanismos innovadores de organización y participación”.

7. Equidad territorial / *equidade territorial*

Definición normativa: De acuerdo con la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la equidad territorial “es la acción de planificación, destinada a lograr un desarrollo geográfico y geohumano equilibrado, con base en las necesidades y potencialidades

de cada región, para superar las contradicciones de orden social y económico, apoyando especialmente a las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, con el objeto de alcanzar el bienestar social integral”. Desde esta perspectiva, se le concibe más como una estrategia que como un fenómeno espacial derivado del proceso de desarrollo.

Definición académica: En el país, el tema de la equidad territorial o justicia espacial ha tenido un escaso desarrollo teórico propio y empírico. Parte de las discusiones al respecto se fundamentan en autores extranjeros como Soja, Harvey, Marcuse y Gervais-Lambony y Dufaux, y se centran más en su análisis cualitativo.

Trinca emplea el término justicia territorial/espacial y la define como “la búsqueda de la óptima distribución espacial de los equipamientos *deseables*”, mientras que Salas-Bourgoin aborda el tema desde la perspectiva de la (in)justicia espacial, al afirmar que, aunque por la propia naturaleza heterogénea del espacio siembre habrá unos lugares con condiciones relativamente mejores que otros, la existencia de unos pocos con rezagos acumulados en muchas condiciones genera un problema: el de la injusticia espacial. Más adelante agrega: la (in)justicia espacial “...resulta de la distribución desigual en el espacio de los beneficios o perjuicios del desarrollo, y genera configuraciones espaciales más o menos favorables para que los individuos logren lo que han aspirado de sí mismos”.

Estas definiciones y reflexiones aproximan a tal punto los términos de equidad territorial/justicia espacial y equilibrio territorial, que Siso y Mac-Quhae afirman: “Los mecanismos que producen y reproducen la desigualdad tienen su mayor expresión a nivel territorial, dado que es a este nivel donde... se expresan las mayores divergencias en cuanto al desarrollo, tanto en las regiones como entre ellas”. Dado esto, se considera a la justicia espacial como parte fundamental del equilibrio territorial.

8. Equilibrio territorial / *equilibrio territorial*

Definición normativa: No se dispone en el país de una definición normativa al respecto; sin embargo, en el Plan Nacional de

Desarrollo Regional 2001-2007 se hace referencia a los desequilibrios territoriales o regionales como “amenazantes realidades cuyas consecuencias afectan sensiblemente el desarrollo general del país”, derivadas de una “desequilibrada ocupación del territorio nacional” que ha generado graves problemas sociales y ambientales en las principales ciudades del país y restado dinamismo a la provincia.

Definición académica: En el escenario de la academia venezolana, el término equilibrio territorial, o su contraparte, el desequilibrio territorial, ha generado un importante debate crítico frente a la concepción que tradicionalmente se le ha dado en el seno de la planificación regional.

Rojas y Pulido indican: “Ciertamente, la noción de equilibrio territorial puede conducir a una confusa relación de causalidad entre heterogeneidad territorial y desigualdad social. En los hechos, la heterogeneidad es un atributo inherente a los territorios... en tanto que la inequidad social responde a la manera como responde un determinado modo de producción o sistema económico en el tiempo y en el espacio. En cada tiempo histórico las relaciones sociales, los procesos económicos y ecológicos se combinan y materializan en los territorios de múltiples formas...; pero como ocurren y concurren con desigual intensidad y cobertura, el espacio geográfico tiende a fragmentarse, a diferenciarse o, si se quiere, a *regionalizarse*. Por consiguiente, los territorios o regiones son desiguales por sus distintas localizaciones, extensiones, conexiones, sucesiones, densidades, redes y dotaciones. Siendo así, la desigualdad o heterogeneidad territorial no implica necesariamente desigualdad social, así como tampoco equilibrio territorial significa justicia distributiva”.

Por otro lado, Trinca, que sigue a Polèse, indica que el término desequilibrio territorial sugiere una relación de ganadores y perdedores en la distribución espacial de los beneficios del desarrollo (ver Equidad Territorial). A ello, agrega: “Cuando el acceso diferencial a bienes y servicios se lleva al territorio, se le endilga... atributos de naturaleza social y lo que es *injusto* en el mundo de los hombres se transfiere a la base material: si históricamente la des-

igualdad social se acompaña de una apropiación diferencial de los territorios, su consecuencia lógica sería el desequilibrio territorial o desigualdad regional: un corolario del desarrollo del capitalismo que, por definición, es de naturaleza desigual y combinado”.

9. Estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*

Definición normativa: n/a

Definición académica: Para Materán y Bustillos, la dinámica territorial es la sucesión de cambios que impulsan las interacciones económicas, sociales y políticas, en las diferentes estructuras del territorio.

Dado esto, al término *dinámica territorial* se asocia el de *cambios territoriales* promovidos por factores que se “caracterizan por ser particulares y diversos, al igual que los territorios y las sociedades. Sólo es posible hallar en común entre ellos, algunas de las causas que motivan su dinámica, pero nunca los impactos que generan, temporal y espacialmente.”

Tales factores de cambio se asocian a políticas públicas; a los actores, sus intereses e inversiones y a los propios atributos de los territorios. “Son así *agentes* que motivan la mudanza o permanencia de las características del territorio en cuanto a uso, ocupación, organización y funciones, los cuales con el transcurrir del tiempo, incorporan nuevos objetos a través de nuevas acciones”.

10. Fragmentación territorial / *fragmentação territorial*

Definición normativa: n/a

Definición académica: En Venezuela, el término *fragmentación territorial*, al igual que en el caso de otros términos de carácter territorial, no dispone de una definición propia. Lo que sugiere la revisión realizada es que su abordaje teórico/empírico en el país no ha sido de amplio; sin embargo, la lectura del estudio de Cario-la y Lacabana, el cual no plantea un concepto de fragmentación socioterritorial, permite concluir que se asume como un problema

de integración social, económica y político-institucional asociado a procesos de segregación, cuyo resultado es la coexistencia de unidades territoriales que no participan en la misma media, en la dinámica de desarrollo imperante.

11. Gestión territorial / *gestão territorial*

Definición normativa: n/a (ver Ordenación del territorio, política territorial)

Definición académica: En el país, la ordenación del territorio es una política que abarca todo el proceso de gestión territorial; desde la formulación del plan de ordenación del territorio hasta su control, seguimientos y evaluación. Por ende, hablar de ordenación del territorio en el país es equivalente a hablar de gestión territorial.

12. Gobernanza territorial / *governança territorial*

Definición normativa: n/a. En ninguno de los niveles de la administración pública venezolana se emplea este término.

Definición académica: Comúnmente se emplea la definición de Farinós. A tal definición, Salas-Bourgoin agrega que “la gobernanza territorial debe ser una forma de ordenar el territorio y gobernar en el territorio, caracterizada por la generación de políticas públicas acordes con la dinámica territorial... por medio de la colaboración, coordinación, corresponsabilidad y custodia del bien común dentro y entre los distintos niveles territoriales (intra e inter territorial)” .

13. Identidad territorial / *identidade territorial*

Definición normativa: n/a.

Definición académica: El término identidad territorial no se emplea en el país. En la literatura tanto académica como normativa,

en la Constitución de la República y en el XIII Plan de desarrollo económico y social de la Nación o Plan de la Patria 2019-2025, los términos más cercanos son identidad nacional, identidad cultural, identidad regional, identidad bolivariana y nuestramericana.

14. Multiescalaridad / *multiescalaridade*

Definición normativa: n/a.

Definición académica: No se dispone de una definición académica propia. El término *multiescala* se emplea básicamente como un referente de la escala de los factores detrás de la dinámica/cambio territorial (Ver Estructura y dinámica territorial), de los niveles de poder desde el cuál se interviene en el territorio, así como del enfoque metodológico empleado en el estudio del territorio, la planificación y la gestión pública.

15. Ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do território*

Definición normativa: En Venezuela, la ordenación del territorio y la ordenación urbanística se rigen por leyes orgánicas diferentes, aunque esta última forme parte de la primera. Lo específico es que la ordenación del territorio aplique a espacios extraurbanos (regiones, estados, municipios y Áreas Bajo Régimen de Administración Especial o ABRAE), mientras que la ordenación urbanística se centre en el ordenamiento de ciudades y el desarrollo urbano. De acuerdo con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Congreso de la República, 1983) la ordenación del territorio es el proceso de “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”. Por su parte, según la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Congreso de la República,

1987): “La ordenación urbanística comprende el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados”.

Definición académica: Una de las definiciones académicas de ordenación del territorio de mayor tradición en el país es la de Elías Méndez. Para él, la misma, “es un proceso planificado y una política del Estado, que se plantea el análisis de la estructura y dinámica socioterritorial con el objeto de regular, promover, organizar y administrar de manera adecuada y racional la ocupación y uso del territorio, la localización de las actividades económicas, el equipamiento territorial y la organización de la red de centros poblados, a fin de potenciar las condiciones y cualidades de la oferta territorial y, de esa manera, contribuir a los objetivos del bienestar social de la población, lograr el uso armonioso del territorio y el manejo adecuado de los recursos naturales” .

16. Plan de ordenamiento territorial, plan maestro, plan urbano, plan general de ordenación urbana / *Planos Diretores Municipais*

Definición normativa: La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio no define explícitamente lo que es un plan de ordenación del territorio; sin embargo, su definición de Plan Nacional de Ordenación del Territorio sugiere el propósito, contenido y alcance general de un plan de esta naturaleza. Al respecto, señala: “El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial, a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en materia de usos de la tierra; localización de actividades económicas; proceso de urbanización y sistema de ciudades; espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; áreas de seguridad y defensa; régimen de explotación de recursos y localización de grandes infraestructuras entre otros”.

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, por su parte, define al plan de ordenación urbanístico como “concreción espacial

urbana del plan nacional de ordenación del territorio y del plan regional de ordenación del territorio correspondiente, y establecerá los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito territorial local, pudiendo referirse a un municipio o distrito metropolitano, o municipio o distritos metropolitanos agrupados en mancomunidades”.

Definición académica: Para Méndez et al. (2002): “El Plan de Ordenación del Territorio es un instrumento que se concibe para orientar y racionalizar la toma de decisiones en relación con la estructura y dinámica socioterritorial. Es el documento rector que contiene los resultados del análisis de la realidad objeto del proceso; plantea prospectivas, la visión a futuro y un conjunto de propuestas de acciones e instrumentos para alcanzar ciertos logros deseables y posibles. En consecuencia, los planes se formulan siguiendo ciertas pautas que abarcan varios momentos iterativos” (p. 39).

17. Planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*

Definición normativa: De acuerdo con la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la planificación es un “proceso de formulación de planes y proyectos con vista a su ejecución racional y sistemática, en el marco de un sistema orgánico nacional, que permita coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las acciones planificadas, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”.

Definición académica: Para Hercilio Castellanos, reconocido especialista venezolano en la materia: “La planificación es un método bajo la forma de proceso, para la toma de decisiones en torno al mantenimiento de una realidad dada o a su transformación en otra más deseable, mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo los siguientes requisitos: la minimización de costos, la maximización de beneficios y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga”.

18. Política territorial / *política territorial*

Definición normativa: n/a. Ver Ordenación del territorio.

Definición académica: En Venezuela, la política territorial está definida por la ordenación del territorio y la planificación regional. Principalmente, la dicta el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y, seguidamente, el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007. De hecho, Sanabria asume como sinónimos los términos ordenación del territorio y política territorial y, en su análisis sobre su evolución en el país, aborda tanto lo referente a la ordenación del territorio como a las diferentes políticas regionales implementadas en el país.

19. Prospectiva territorial, modelo territorial, modelo urbano / *modelo territorial, modelo urbano*

Definición normativa: No hay una definición de prospectiva territorial en la legislación venezolana; sin embargo, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Congreso de la República, 1983) establece que esta comprende “El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos”.

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Asamblea Nacional, 2010), por su parte, señala, para el término *prospectiva*, lo siguiente: “Identifica el futuro a través de distintos escenarios, para esclarecer la acción presente, en función del futuro posible que pretende alcanzar según las premisas de sustentabilidad”.

Definición académica: La prospectiva territorial es un tema de discusión teórica escasamente desarrollado en Venezuela, pero se han aplicado metodologías prospectivas para el análisis de conflictos territoriales y de dinámicas fronterizas, así como para la planificación del desarrollo local.

Salas-Bourgoin, en un estudio teórico-metodológico sobre prospectiva territorial, señala: “Pronostica las diferentes caracte-

rísticas que pueden adoptar los procesos socio-territoriales, según hipótesis dadas, y la secuencia de eventos que tendrá lugar. No ofrece, por tanto, una *fotografía* de las condiciones del uso y la ocupación del territorio sino diversas *fotografías* que permitan al planificador seleccionar, junto con la sociedad, la más adecuada a los objetivos planteados y prever frente a una en particular, qué se debe hacer”.

Posteriormente, en otra publicación, la autora agrega que es un “método que permite imaginar el posible futuro del territorio, considerando de forma integral y coherente su esencia como ámbito en el cual la sociedad, en su devenir cotidiano, crea y transforma objetos, se interrelaciona, proyecta intereses y entabla luchas de poder para lograr sus propios objetivos” (2014, p. 25).

20. Sostenibilidad, sustentabilidad / *sustentabilidad*

Definición normativa: En la legislación venezolana no hay una definición de sustentabilidad o sostenibilidad. En su lugar, se hace referencia al desarrollo sustentable o al desarrollo sostenible.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 299, establece que el régimen socioeconómico de la República debe garantizar, entre otros, la sustentabilidad. Por otro lado, la Ley Orgánica del Ambiente define al desarrollo sustentable como el “proceso de cambio continuo y equitativo para lograr el máximo bienestar social, mediante el cual se procura el desarrollo integral, con fundamento en medidas apropiadas para la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las generaciones futuras.”

En el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Presidente de la República, 1998) por su parte, el desarrollo sostenible se define como “aquel que, siendo rentable y justo, permite conservar la capacidad de reproducción de los ecosistemas ocupables o utilizables para la población actual y futura”. Además, se señala en nota a pie de página: “Los términos sostenible y sustentable suelen ser utilizados como equivalentes. Sin embargo, el primero tiende a predominar sobre el segundo cada vez más.”

Definición académica: La revisión de las investigaciones venezolanas al respecto (particularmente orientada al desarrollo sustentable) indica que, en el ámbito académico, se acude a definiciones de organismos supranacionales. Entre ellos están el PNUD y UICN, pero también que la noción de sustentabilidad, estrechamente vinculada al desarrollo, se desagrega en dimensiones. Así pues, Gabaldón habla, por ejemplo, de sustentabilidad social, para referirse a “la capacidad de una población para generar la elevación permanente... de la calidad de vida, sin desmedro del entorno natural” Además, habla de una sustentabilidad económica, que involucra “la diversificación económica, tomando las debidas previsiones para lograr una agricultura y una industria sustentables”.

21. Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades / *sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades*

Definición normativa: No se dispone de una definición normativa al respecto, pero en el Plan de desarrollo económico y social de la Nación, Plan de la Patria 2019-2025, se menciona reiteradamente el Sistema Urbano-Regional en vinculación con la democratización espacial, la distribución de la población, el equipamiento y la especialización económica.

Definición académica: Una aproximación a la noción de sistema territorial es la planteada por Briceño, para quien constituye un “sistema de interrelaciones donde actúan factores ecológicos, sociales, históricos, económicos y geopolíticos, que se podrían resumir en:

1. Interrelaciones entre el Hombre y el Medio Natural.
2. Interrelaciones entre el Hombre y la Naturaleza, entendiendo esta última como el Medio Natural transformado por las actividades productivas.
3. Interrelaciones entre los Hombres que dan lugar a una acción colectiva que se expresa en la Formación y Organización de los Espacios Geográficos.”

Por otro lado, se entiende por sistema urbano al “conjunto de objetos (en nuestro caso ciudades), más las relaciones directas e indirectas entre los atributos (propiedades de los objetos). Las relaciones de un sistema son las posiciones relativas (relaciones estáticas) y las interacciones (relaciones dinámicas) que comunican y dan cohesión al sistema”.

En publicaciones recientes, se trata de entender el desarrollo de las ciudades como un proceso interdependiente de evoluciones del que resulta un *sistema de ciudades*. Su dinámica, si bien debe ser entendida en su contexto de tiempo y espacio, presenta regularidades que la hacen, en parte, comparable y previsible con otros y para algunos periodos de tiempo (Cadena et al., 2021).

22. Territorio / *território*

Definición normativa: Sin definición normativa; no obstante, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que, en el territorio y demás espacios geográficos de la República, esta ejerce soberanía plena y ello comprende: “los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales, y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y el subsuelo en éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo, y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentran”. En consecuencia, se entiende que, desde el punto de vista jurídico, el territorio constituye la base material e inmaterial, visible o no, reunida dentro de los límites internacionales del país.

Definición académica: Se emplean definiciones de diversos autores extranjeros (p. ej: Raffestin, Lefebvre, Haesbaert, Gottmann, Saquet, Santos y De Souza), pero también de autores nacionales. Entre ellos están Rojas y Gómez, para quienes el territorio es “espacio individualizado por un tejido sociocultural y formas económicas propias, regido por instituciones formales y no formales, y modos de organización social también particulares. Un espacio

donde se entrelazan la proximidad geográfica, que evoca pertenencia y permanencia, y la proximidad social que identifica una historia común y unos valores compartidos”.

A lo anterior Salas-Bourgoin (2019), que sigue a Lefbvre, añade que el territorio es medio-mediación de diversas relaciones. Entre ellas están las que se crean en torno a las prácticas espaciales, la posesión de la tierra y su uso, la generación de bienes y servicios, y al ejercicio del poder político.

3.9.3 Reflexiones finales

La pesquisa para elaborar este capítulo puso de relieve algunas de las tareas pendientes en Venezuela, desde el punto de vista normativo y académico, en materia de planificación para el desarrollo y ordenación del territorio. Una de ellas es incluir en las políticas públicas, a través de leyes o de instrumentos de planificación, temas cruciales para el desarrollo: gobernanza, cohesión, prospectiva e identidad territoriales. Una oportunidad propicia sería la actualización de las leyes orgánicas que regulan la ordenación del territorio y la ordenación urbanística, pero las evidencias sugieren que los mismos no forman parte de los intereses de los actores gobernantes ni de los legisladores¹²⁴.

Otra es la concreción de definiciones que en la investigación aplicada se dan por entendidas y dejan una especie de *vacío* frente a lo que podría ser la conceptualización venezolana de un fenómeno o proceso relacionado con el territorio, su estructura, configuración, dinámica y vinculación con el desarrollo. En ambos casos, la academia tiene mucho que aportar.

¹²⁴ María Salas-Bourgoin y Elides Sulbarán, *Modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en Venezuela: un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización* (Revista Provincia, 2011).

SECCIÓN 4

**CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE UN LENGUAJE COMÚN**

Convergencias y divergencias para la construcción de un lenguaje común

María Elina Gudiño¹²⁵

4.1 Introducción

Tal como se menciona al inicio de esta publicación, el trabajo contiene los resultados obtenidos en el desarrollo del proyecto titulado *Glosario de Ordenamiento u Ordenación Territorial para Iberoamérica*, aprobado por los miembros de la Red Iberoamericana de Observación Territorial en la Asamblea del año 2011 en Toluca, México.

Este surge frente a la necesidad de disponer de una herramienta útil, que permita interpretar, comprender y comparar visiones y enfoques en torno a conceptos que adquieren diferentes matices en los países iberoamericanos. Pero ¿cómo hacerlo? ¿qué tipo de términos se deben incluir? Para encontrar la respuesta a estos interrogantes, se analizan distintos glosarios y diccionarios. Eso permitió llegar a las siguientes conclusiones:

- En general, no aparecen los mismos términos, pero si hay términos que todos consideran y definen desde distintas perspectivas,

¹²⁵ Dra. en Geografía. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Cuyo Investigadora del CONICET, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-7283-8334>, E-mail: elinagudino@gmail.com.

- Algunos son muy complejos porque dan distintas acepciones de un mismo término de acuerdo con su conceptualización, clasificación y enfoque teórico, lo cual se presta a una mayor discusión,
- Algunas definiciones académico-científicas no se corresponden con su significado en las normativas vigentes,
- No siempre se tiene en cuenta la terminología utilizada en los tesauros.

Las diferencias y similitudes encontradas permiten descubrir el aporte diferencial que puede brindar el trabajo en cuanto a objetivos, alcance y contenidos. Estos resultados son expuestos y ajustados a partir de la construcción de consensos con los miembros de la Red.

El camino transitado demuestra que los criterios adoptados y el proceso seguido para la selección y análisis de términos referidos al Ordenamiento Territorial en Iberoamérica han sido adecuados, tal como puede observarse en el desarrollo de esta obra.

La publicación contiene los aportes realizados por miembros de la RIDOT, representantes de ocho países latinoamericanos y uno de la península ibérica, pero no se presenta en formato de glosario, sino que cada capítulo contiene conceptos y definiciones sobre 22 términos normativos y académicos en español o portugués, en orden alfabético, con citas de autores reconocidos a nivel mundial o nacional. Además, cuenta con aportes personales que surgen de investigaciones y experiencia académica de los autores.

Los resultados que a continuación se presentan intentan demostrar la relevancia del trabajo realizado, al buscar similitudes y diferencias en el uso de diferentes términos en los distintos países de los autores de la obra. Estos contenidos serán útiles especialmente para aquellos que inician su trayectoria científica-académica o para quienes les interese debatir sobre contenidos implicados en cada definición en busca de nuevas conceptualizaciones.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en un primer momento, se comparan las diferentes denominaciones de cada término incluido, para luego analizar la normativa existente; se destaca la relevancia que tiene en cada país, según la fuente men-

cionada. Por último, se consideran a los autores citados por país y se incorpora una síntesis por cada una de las definiciones académicas-científicas que expresa diferencias y semejanzas entre los países considerados.

4.2 Un mismo término con diferentes denominaciones

La lista de términos tuvo modificaciones a lo largo de los años, pero finalmente los miembros de la Red que participan en el proyecto *Glosario de Ordenamiento u Ordenación Territorial para Iberoamérica*, autores de esta publicación, acuerdan trabajar con los siguientes:

1. buen vivir / *bem estar*
2. centralización vs. descentralización / *centralização, descentralização*
3. cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial, integração territorial*
4. concentración vs. desconcentración / *desconcentração*
5. coordinación territorial, articulación territorial, cooperación territorial, coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinível*
6. desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno / *desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*
7. equidad territorial / *equidade territorial*
8. equilibrio territorial / *equilíbrio territorial*
9. estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*
10. fragmentación territorial / *fragmentação territorial*
11. gestión territorial / *gestão territorial*
12. gobernanza territorial / *governança territorial*
13. identidad territorial / *identidade territorial*
14. multiescalaridad / *multiescalaridade*
15. ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do território*
16. plan maestro, plan urbano, plan general de ordenación urbana / *planos diretores municipais*

17. plan de ordenamiento territorial/ planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*
18. política territorial / *política territorial*
19. prospectiva territorial, modelo territorial, modelo urbano / *modelo territorial, modelo urbano*
20. sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades / *sistema territorial, sistema urbano, sistema de cidades*
21. sostenibilidad, sustentabilidad / *sustentabilidade*
22. territorio / *território*

Con el propósito de verificar si existen cambios en estas denominaciones por país y determinar cuáles utilizan la misma terminología y cuáles no, se procede a elaborar una tabla de doble entrada que permite comprobar que, efectivamente, existen cambios en las denominaciones de los términos:

Buen vivir / *bem estar*. Como buen vivir, lo incluye Argentina, Chile, Ecuador, México y Venezuela. En Portugal y Brasil este término es reemplazado por *bem estar* y Cuba por bienestar o bienestar social. Tanto Ecuador como Colombia y Brasil agregan el término que utilizan los pueblos originarios; en Ecuador, *Sumak Kawsay*, en Colombia Vivir sabroso, acervo lingüístico de las comunidades del Pacífico colombiano, particularmente del departamento de Chocó; y en Brasil *bem viver*, principio originario *sumak kawsay* del pueblo *Kichwa*.

Centralización vs. descentralización / *centralização, descentralização*. No hay cambio en este término, todos los países lo denominan de la misma manera, excepto Brasil que solo menciona el de *descentralização*.

Cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial / integração*. Solo Venezuela hace referencia a integración territorial, donde agrega el término integración socio- territorial, el resto de los países utilizan la misma terminología.

Concentración vs. desconcentración / *desconcentração*. Si bien es un término utilizado por todos los países, Brasil solo menciona el término *desconcentração* y Venezuela le agrega el término territorial.

Coordinación territorial, articulación territorial, cooperación territorial, coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinível*. Se trata de términos vinculados entre sí. No todos tienen el mismo significado; en el caso de Argentina, menciona solo coordinación y articulación territorial, mientras que países como Venezuela hablan de coordinación interinstitucional; y Brasil, Portugal, México, Ecuador, de coordinación multinivel vinculada a la gobernanza. Chile y Colombia se refieren más a la cooperación y asociativismo. Otros países que mencionan la cooperación son: Brasil (*cooperação Interfederativa*), Cuba, México (cooperación territorial) y Ecuador.

Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno / *desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno*. Todos emplean estas denominaciones que aluden a distintos tipos de desarrollo. Solo en el caso de Ecuador se habla de desarrollo de una manera más general; México reemplaza desarrollo endógeno por régimen de desarrollo, pero define el término académico; y Venezuela, al desarrollo territorial, lo denomina desarrollo integral.

Equidad territorial / *equidade territorial*. Solo Brasil agrega el término función social y Venezuela el de justicia espacial y desigualdad territorial.

Equilibrio territorial / *equilíbrio territorial*. En general, es denominado de igual manera, excepto en Venezuela, que incorpora los términos desequilibrio territorial y desequilibrios regionales.

Estructura y dinámica territorial / *estrutura territorial*. En el caso de Brasil, aparece el término *Divisão Político-Administrativa* y *Divisão territorial*; y, en Venezuela, el de cambios territoriales.

Fragmentación territorial / *fragmentação territorial*. Todos los países utilizan el mismo término, excepto Venezuela, que emplea el término fragmentación socioterritorial. En el caso de Portugal, introduce una modificación al incluir el término *fragmentação urbana*.

Gestión territorial / *gestão territorial*. Existe un consenso generalizado en los países que participan con respecto a este tér-

mino, excepto Cuba, que habla de gestión del suelo y Venezuela, de gestión territorial u ordenación del territorio.

Gobernanza territorial / *governança territorial*. No hay cambio en este término, todos los países lo denominan de la misma manera.

Identidad territorial / *identidade territorial*. Brasil agrega identidad cultural y Portugal identidad espacial. El resto de los países lo mencionan de igual manera.

Multiescalaridad / *multiescalaridade*. Argentina lo denomina escalas territoriales y Venezuela utiliza el término multiescala. El resto de los países lo llaman multiescalaridad.

Ordenamiento territorial, ordenación del territorio / *ordenamento do território*. Todos los países lo denominan de igual manera.

Plan maestro, plan urbano, plan general de ordenación urbana / *planos diretores municipais*. Brasil lo denomina *Plano Diretor Municipal*, al igual que Portugal, también lo llama *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*. Cuba lo menciona como Plan de ordenamiento urbano; Ecuador, como Planeamiento urbanístico; México, Plan de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales; y Venezuela, Plan de ordenación urbanística. En el caso de Chile, Argentina y Colombia no mencionan ninguno de estos términos.

Plan de ordenamiento territorial / planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*. El término plan de ordenamiento territorial lo emplea Argentina, Colombia y Cuba, en el caso de Argentina menciona los planes a escala provincial y municipal; Venezuela adopta la denominación plan de ordenación del territorio. En el caso de Ecuador, lo vincula al desarrollo, por lo que lo llaman plan de desarrollo y ordenamiento territorial; y en México, se vincula a lo ambiental por lo que se llama plan de ordenamiento ecológico-territorial. Brasil utiliza los términos *planejamento territorial e ambiental* o *planejamento territorial*, mientras que Portugal solo menciona al *planeamento*.

Política territorial / *política territorial*. Todos los países utilizan este término excepto Venezuela, que emplea los términos ordenación del territorio y planificación regional y aclara que la defi-

nición de la política territorial incluye los términos mencionados.

Prospectiva territorial, modelo territorial, modelo urbano / modelo territorial, modelo urbano. Brasil agrega prospectiva estratégica; Chile, además de prospectiva territorial, menciona modelo de organización territorial; Argentina, modelo territorial; mientras que Colombia utiliza el término modelo de ocupación territorial. El resto de los países mencionan solo prospectiva territorial.

Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades / sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades. Solo Cuba y Chile utilizan los tres términos, porque el resto emplea distintas denominaciones. En Ecuador y Argentina, se habla de sistema territorial; en Brasil, de rede urbana; en Colombia, de sistema de ciudades; en Portugal y México, de sistema urbano solamente; y en Venezuela, además de sistema territorial y sistema urbano, utiliza el término sistema urbano-regional.

Sostenibilidad, sustentabilidad / sustentabilidade. Argentina, Chile, Ecuador, México y Venezuela emplean ambos conceptos, mientras que Cuba y Colombia solo el de sostenibilidad, mientras que Brasil y Portugal el de *sustentabilidade*.

Territorio / território. Todos los países lo denominan de igual manera.

De acuerdo a los resultados obtenidos, es posible clasificar los términos de la siguiente manera:

- **Términos que se utilizan en todos los países:** centralización vs. descentralización / *centralização, descentralização*; concentración vs. desconcentración / *desconcentração*; cohesión territorial, integración territorial / *coesão territorial, integração*; equidad territorial / *equidade territorial*; equilibrio territorial / *equilíbrio territorial*; fragmentación territorial / *fragmentação territorial*; gobernanza territorial / *governança territorial*; identidad territorial / *identidade territorial*; ordenamiento territorial / *ordenamento do território*, plan de ordenamiento territorial, planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*; política territorial / *política territorial*; y territorio / *território*.

- **Términos que se utilizan solo en algunos países:** desarrollo integral; modelo territorial, modelo urbano; escalas territoriales; *cooperação interfederativa, governança interfederativa, governança multinível; equidade territorial, função social*, justicia espacial, desigualdad; equilibrio territorial, desequilibrio territorial, desequilibrios regionales; *estrutura territorial, divisão político-administrativa, divisão territorial*, cambios territoriales; fragmentación socioterritorial, urbana; gestión urbana; planificación regional; *identidade espacial, identidade cultural*; plan de ordenamiento urbano; planeamiento urbanístico; plano de desenvolvimento urbano integrado; plano diretor municipal; plan de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales; plan de ordenación urbanística; plan de ordenamiento ecológico-territorial; plan de desarrollo y ordenamiento territorial; *planejamento territorial e ambiental; rede urbana*; sistema territorial, urbano y de ciudades.
- **Términos que son muy variables en la mayoría de los países:** coordinación territorial, articulación territorial, cooperación territorial, coordinación multinivel / *coordenação territorial, articulação territorial, cooperação territorial, coordenação multinível*; plan maestro, plan urbano, plan general de ordenación urbana / *planos diretores municipais*; plan de ordenamiento territorial / planeamiento, planificación / *planeamento, planejamento*; sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades / sistema territorial, sistema urbano, *sistema de cidades* y sostenibilidad, sustentabilidad / *sustentabilidade*.

En algunos casos, la excepción es Venezuela, que tiene algunas variantes en la terminología utilizada. A modo de síntesis, en la tabla adjunta se identifican los términos por país. A modo de síntesis, en la tabla adjunta se identifican los términos por país (ver Tabla 1. *Denominaciones de términos incluidos según países iberoamericanos*).

4.3 Términos incluidos en las normativas

Entre los contenidos desarrollados en cada capítulo, se identi-

fican los términos incluidos en la Constitución o Carta Magna, los que son citados en leyes, planes y políticas u otros instrumentos nacionales o provinciales. Es importante destacar que la mayoría de las normativas solo mencionan los términos y los casos que los definen. Se trata de establecer si los contenidos son semejantes o diferentes, entre países. En la tabla 2 se señalan las normativas más relevantes que se incluyen en cada capítulo; este dato permite clasificar las normativas y países según criterios establecidos (Tabla 2. *Normativas referidas a los términos según países iberoamericanos*).

A continuación, se detalla la clasificación obtenida por países:

- **Términos incluidos en la Constitución:** *bem-estar* (Brasil, Portugal), buen vivir (Ecuador, México), centralización-descentralización (Colombia, Ecuador, Venezuela, Brasil), cohesión e integración territorial (Colombia), concentración/desconcentración (Chile, Ecuador y Portugal), coordinación/cooperación (Brasil), desarrollo (Ecuador), equidad territorial (Brasil, Chile), equilibrio territorial (Brasil), identidad territorial (Brasil, Venezuela), plan de ordenamiento territorial (Brasil), sistema territorial, urbano y de ciudades (Chile), *sustentabilidade* (Brasil, Portugal, sustentabilidad en Venezuela), territorio (todos los países).
- **Términos incluidos en leyes, planes, programas o políticas:** *bem vivir* (Brasil), buen vivir (Colombia, Chile, Venezuela), centralización-descentralización (Argentina, Chile, México, Portugal), cohesión territorial / *coesão territorial*, integración territorial / *integração territorial* (Argentina, Brasil, Ecuador, México), concentración/ desconcentración (Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela), coordinación / cooperación (Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Venezuela), desarrollo territorial, local y endógeno (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Portugal (UE) y Venezuela), equidad territorial (Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Portugal y Venezuela), equilibrio territorial (Argentina, Chile, Colombia, Cuba, México, Venezuela), estructura y dinámica territorial (todos excepto Argentina,

Portugal y Venezuela), fragmentación territorial (Argentina, Chile, México, Portugal (UE)), gestión territorial (todos menos Cuba y Venezuela), gobernanza territorial (Argentina, Chile, Colombia, México, Portugal), identidad territorial (Argentina, Chile, Cuba, México), multiescalaridad (Brasil, Chile, México), ordenamiento territorial (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Portugal y Venezuela), planes urbanos, plan maestro (todos, excepto Argentina y Colombia), plan de ordenamiento territorial (todos), política territorial (todos excepto Cuba y Ecuador), prospectiva territorial (en la mayoría de los países no es tratado, excepto México), Argentina que también menciona modelo territorial, Chile modelo de organización territorial, Colombia, modelo de ocupación territorial, Cuba modelo de estructuración del territorio, sistema territorial, urbano y de ciudades (Argentina, Brasil (*rede urbana*), Colombia, Cuba, Ecuador, México y Venezuela), sostenibilidad, sustentabilidad (Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México).

- **Términos que no consignan información sobre sus contenidos:** bienestar (Cuba), centralización-descentralización (Cuba), *coesão territorial / integração territorial* (Chile, Cuba, Portugal (si en la UE), Venezuela), concentración / desconcentración (Cuba), coordinación / cooperación (Portugal), desarrollo territorial, local y endógeno (Chile), equilibrio territorial (Ecuador y Portugal), estructura y dinámica territorial (Portugal y Venezuela), fragmentación Territorial (Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Venezuela), gestión territorial (Cuba y Venezuela), gobernanza territorial (Brasil, Cuba, Ecuador y Venezuela), identidad territorial (Colombia, Ecuador, Portugal), multiescalaridad (Colombia, Cuba, Ecuador, Portugal, Venezuela), planes urbanos (Colombia), política territorial (Cuba y Portugal), prospectiva territorial (Brasil, Ecuador, Portugal, sistema territorial, urbano y de ciudades (Portugal).

A partir de esta clasificación, se puede concluir que:

- Existe un término que está en la constitución de todos los países: territorio.

- Los términos que están en la constitución de algunos países, según lo mencionado, son: *bem-estar*, buen vivir, centralización-descentralización, concentración / desconcentración, equidad territorial, identidad territorial, *sustentabilidade*.
- Los términos que están en la constitución solo de un país son: cohesión e integración territorial (Colombia), coordinación/cooperación (Brasil), equilibrio territorial (Brasil), desarrollo territorial, local y endógeno (Ecuador), plan de ordenamiento territorial (Brasil), sistema territorial, urbano y de ciudades (Chile).
- Los términos que no son citados en la constitución, según lo mencionado, son: estructura y dinámica territoriales, fragmentación territorial, gestión territorial, gobernanza territorial multiescalaridad, planes urbanos, política territorial, prospectiva territorial.
- Los términos en los que todos los países tienen normativas son: equidad territorial, ordenamiento territorial, plan de ordenamiento territorial, territorio.
- Los términos que están en las normativas solo de algunos países son: estructura y dinámica territorial (excepto Portugal y Venezuela), gestión territorial (menos Cuba y Venezuela), planes urbanos (excepto Argentina, Colombia) y política territorial (excepto Cuba y Ecuador).
- Existe un término en los que todos consignan datos: plan de ordenamiento territorial.
- Los países que tienen pocas normativas referidas a los términos considerados son Venezuela y Cuba.
- El país que registra la mayor cantidad de normativas sobre los términos considerados es Brasil.

A continuación, se destacan, para cada término, algunos conceptos que son incluidos en las definiciones que figuran en la constitución y/o normativas de algunos países.

Buen vivir / *Sumak Kawsay*. La Constitución del Ecuador menciona que son derechos de la naturaleza y las personas y grupos de atención prioritaria, comunidades, pueblos y nacionalidades. No tiene el mismo significado que *Bem-estar*, que es consi-

derado en la normativa de Portugal y Brasil como promoción del bienestar, la igualdad y la calidad de vida, como satisfacción de las necesidades básicas y la coexistencia de comunidades con oportunidades de progreso.

Centralización vs. descentralización. La legislación de Colombia la considera como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial y lo entiende como “la distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos”, vincula la descentralización administrativa con la autonomía de las entidades territoriales. México, Portugal y Brasil destacan también “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias” con los respectivos recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos descentralizados. Este concepto está expresado a nivel constitucional en el caso de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela, país que considera a la descentralización como el reparto territorial del poder político y de la autonomía decisional.

Cohesión territorial, integración territorial. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México menciona que la equidad e inclusión pretende garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, al promover la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. En Portugal, rige la normativa de la Unión Europea, que promueve la cohesión territorial mediante la coordinación de políticas territoriales y sectoriales y el “desarrollo armónico y homogéneo del territorio”, así es citado en la Ley 8999/2017 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza. Por el contrario, en la legislación venezolana no existe una definición de cohesión e integración territorial; no obstante, desde que se inicia la planificación se alude a la *integración* como una situación en la cual existen relaciones intrarregionales sólidas, especialmente en el ámbito urbano-rural, y relaciones interregionales fundamentadas en el intercambio económico.

Concentración y desconcentración. Ecuador y México consideran como concepto central a la desconcentración como la “distribución de competencias dentro del sector público y en Colombia

como la asignación de funciones de instancias y agencias que se encuentren fuera de sede central”, al transferir potestades para la toma de decisiones. En Chile, la Constitución de 1980 establece un marco formal para la descentralización o desconcentración administrativa. En el caso de Venezuela y Cuba, no existe una definición jurídica y en el de Portugal, la normativa se refiere a la descentralización administrativa y organización de las autarquías locales.

Coordinación/Asociativismo/Cooperación. En Chile, estos términos son principios que están implícitos en varias normativas relacionadas con la descentralización y el ordenamiento territorial. En Argentina, se considera a la *coordinación* como la “cooperación entre instituciones públicas” para integrar las políticas públicas. En leyes brasileñas, se promueve la *cooperación* interfederativa y *gobernanza territorial* mediante un sistema integrado y articulado de planificación de proyectos, estructuración financiera y de operación de la gestión. En la normativa de Colombia, solo se menciona la coordinación, pero se define la *asociatividad* como un insumo para una mayor coordinación y articulación, mientras que en Ecuador se incluye a la *coordinación multinivel* como un mecanismo de articulación y a la *cooperación* como el trabajo complementario para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias y ejercicio de atribuciones.

Desarrollo Territorial, Local y Endógeno. La Constitución del Ecuador, no define el concepto de desarrollo, lo amplía hacia la comprensión del régimen de desarrollo como un conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio- culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. En cuanto al desarrollo regional, la normativa brasileña lo considera como la promoción de procesos socioeconómicos en áreas definidas del territorio con una visión integradora, sustentable y de bienestar social para reducir las desigualdades. En Colombia la Ley 388 de 1997, conocida como la ley de desarrollo territorial, lo define al desarrollo territorial como 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. En Argentina, la Ley N°8.051 de Mendoza menciona que involucra

diferentes dimensiones: la geográfica, que hace alusión a la territorialidad y cohesión; la ambiental, diversas aproximaciones al problema de la sostenibilidad del desarrollo; la humana, derechos e inequidades sociales la política, vinculada a la gobernabilidad y la gobernanza territorial.

Equidad territorial. La Constitución de Brasil menciona la *igualdad de condiciones económicas* y sociales entre regionales y como justicia social se refiere a la función social de la ciudad y la propiedad urbana (Brasil), concepto al que también adhiere la normativa de Cuba y Ecuador. Al respecto, Portugal, en su normativa, contempla este término como la “justa repartición de los beneficios y costos derivados de la implementación de programas y planes territoriales” y de instrumentos de política de suelo. En Colombia, se lo identifica como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial y, en Venezuela, como una estrategia destinada a lograr un desarrollo geográfico y geohumano equilibrado para alcanzar el bienestar social integral. En el caso de Chile, la equidad territorial se reduce exclusivamente a una dimensión económica o financiera, al abordar mecanismos de compensación financiera.

Equilibrio Territorial. En la Constitución de Brasil, el término se lo relaciona con formas de cooperación entre los entes federados (Unión, Estados y Municipios) y la compatibilización de planes a diferentes escalas para superar las disparidades. En la normativa de Chile, Colombia y México, se lo considera uno de los principios rectores del ordenamiento territorial, que busca garantizar un desarrollo armónico entre lo económico, social y ambiental.

Estructura y Dinámica Territorial. Ningún país cuenta con una definición normativa o con conceptos asociados. Solo Brasil menciona que son las macroregiones, las unidades de federación, las regiones intermedias, mesoregiones, microrregiones, municipios y subdivisiones internas, distritos y subdistritos.

Fragmentación Territorial. Se menciona en la Ley N°8051/09 de Mendoza, Argentina. La mayoría de los países no cuentan con una definición normativa o con conceptos asociados, excepto Brasil, que lo vincula con la división territorial.

Gestión Territorial. En Chile, se encuentra implícito en diversos instrumentos legales relacionados con el ordenamiento terri-

torial y la planificación. La Asamblea Nacional en Cuba la define como el “conjunto de procesos e instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos para ocupar y utilizar de manera racional y sostenible el suelo”. En Ecuador, la normativa sobre Ordenamiento Territorial la considera como la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos que pueden ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial.

Gobernanza Territorial. La mayoría de las normativas de los países latinoamericanos no la contemplan, aunque en la referida a Ordenamiento Territorial se la relaciona con la consolidación de “espacios de diálogo e inclusión, coordinación y concertación” entre los diversos actores de la sociedad y las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno. En el caso de Portugal, se destaca lo mencionado en el Glosario de Desarrollo Territorial, elaborado por el Consejo de Europa en el año 2011, que entiende por gobernanza territorial a un concepto global que busca aplicar políticas públicas territorialmente relevantes en forma conjunta mediante mecanismos de cooperación horizontal y vertical.

Identidad Territorial. Brasil hace referencia, en su Constitución, a los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña como parte del patrimonio cultural, material e inmaterial. En Chile, es abordada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) como un elemento central para la gestión territorial y administrativa. En el resto de los países, no aparece en la legislación o no se consigue información al respecto. Solo se menciona el concepto en la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de Mendoza, Argentina, Ley N°8.051.

Multiescalaridad. No se encontraron definiciones normativas. Solo Brasil la considera un principio de la Política Nacional de Desarrollo Regional y se menciona en el Estatuto de las metrópolis y la Macrozonificación Económica de la Amazonia.

Ordenamiento territorial. En ausencia de un concepto legal, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (2006) de Brasil lo define como la “regulación de la distribución de actividades productivas y equipamientos en el territorio nacional o supranacional”, debido a la acción, articulación y negociación de múltiples actores

con una visión estratégica para alcanzar los objetivos deseados. Otro país que destaca la regulación de los asentamientos humanos y actividades económicas y sociales es Venezuela, mientras que Chile menciona en su normativa que se trata de un “proceso técnico-político-administrativo” que orienta la ocupación del territorio de manera integrada. En el caso de Colombia, la legislación lo contempla como un “instrumento de planificación y de gestión” de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país. Como política pública lo definen Cuba y México. En el caso de Mendoza, Argentina, la Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo, además de considerarlo un procedimiento político-administrativo, menciona que “es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental”.

En cuanto a los objetivos y finalidades de las normativas sobre Ordenamiento Territorial, estas varían pero son complementarias: Venezuela destaca la búsqueda de 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; Colombia, el lograr una adecuada organización político administrativa, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial; México hace referencia al ordenamiento ecológico territorial y su principal objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de proteger al medio ambiente y hacer un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En el caso de Argentina, se menciona que busca conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial; sus principios básicos son la coordinación y subordinación de las políticas sectoriales, destinadas a configurar, en el corto, mediano y largo plazo, la organización y uso del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y necesidades de la población y los objetivos de desarrollo sustentables.

Plan director o Plan urbano. En Brasil, las leyes referidas a ciudades y metrópolis señalan que se trata de un “instrumento de política de desarrollo y expansión urbana” para ordenar el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urba-

na. En Cuba, lo consideran estratégico porque formula el modelo de ordenamiento, las políticas, las determinaciones urbanísticas para la organización del uso del suelo, su ocupación y utilización, la estructura y morfología, las regulaciones urbanísticas específicas, así como el programa de acciones. Ecuador centra la atención en los instrumentos, disposiciones técnicas y normativas para la organización espacial del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, mientras que, en Portugal, la ley establece el régimen de uso del suelo y la forma de ejecución de la estrategia de desarrollo territorial del municipio, su política de suelo, de ordenamiento del territorio y del urbanismo, el modelo territorial municipal, las opciones de localización y gestión de los equipamientos y las relaciones de interdependencia con los municipios vecinos, al integrar y articular los programas nacionales, regionales e intermunicipales. Según la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de Venezuela, es el que establece los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito territorial local, municipio o distrito metropolitano, o municipios o distritos metropolitanos agrupados en mancomunidades.

Plan de Ordenamiento Territorial / Planificación / Planeamiento. En la mayoría de los países latinoamericanos, la legislación considera al *Plan de Ordenamiento Territorial* como un instrumento de planificación y en algunos casos como Brasil, la definición se amplía al considerarlo como un “conjunto de directrices, políticas y acciones programadas para alcanzar un ordenamiento y dinámica espacial deseado”, o el de Ecuador, al mencionar que contienen las directrices principales respecto de las “decisiones estratégicas de desarrollo que permiten la gestión concertada y articulada del territorio”.

En el caso de México, se aclara que es usado para asignar y restringir derechos de desarrollo y para regular el uso de tal forma que se permiten o limitan las transacciones de conformidad a las reglas propuestas. La Ley N°8999/17 de Mendoza, Argentina, lo considera *una norma* que contiene un conjunto de directrices y lineamientos, acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e intermunicipales, instrumentos de planificación, gestión, ejecución, control y coordina-

ción, “para orientar y administrar el desarrollo del territorio”. Una mención especial en el caso de varios países se hace con respecto al término *planificación*.

En Chile, se diferencia del *planeamiento*, porque la planificación busca definir estrategias de largo plazo bajo una visión integral, mientras que el planeamiento se enfoca en la ejecución de soluciones concretas a nivel local. Colombia utiliza el término *planeación* como el conjunto de principios, normas, procesos, instituciones y recursos destinados a orientar y articular el desarrollo económico, social y cultural mientras Venezuela menciona a la *planificación* como un proceso de formulación de planes y proyectos con vistas a su ejecución racional y sistemática, en el marco de un sistema orgánico nacional, que permita coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las acciones planificadas.

Política territorial. No todos los países incluyen en su normativa a la política territorial. Sí lo hace Chile, que la considera como el “marco estratégico que orienta las acciones públicas y privadas hacia el uso racional y ambientalmente sustentable del territorio, compatibilizando las demandas económicas, sociales, culturales y ambientales”. En Portugal, la Ley Bases generales de política pública de suelos, de Ordenamiento del Territorio y de Urbanismo menciona que se asienta en el sistema de gestión territorial que se organiza en un cuadro de interacción coordinada de los ámbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal y que se concretiza a través de instrumentos de gestión territorial, al destacar la diferenciación entre programas y planes territoriales.

Prospectiva Territorial / Modelo de organización territorial. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Chile contempla la prospectiva territorial como la “construcción colectiva de escenarios futuros que permitan gestionar los cambios estructurales del territorio bajo un enfoque de sostenibilidad”. Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Social de México menciona que conlleva anticiparse al futuro, 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, ejercicio fundamental para materializar el futuro deseado. Para ello, se apoya en el diseño de escenarios,

sobre los cuales se gestionará el desarrollo territorial local. En Argentina, Colombia, Chile y Cuba asocian este término a la construcción de modelos territoriales.

Sistema Territorial, Urbano y de Ciudades. En Brasil, lo denominan *red urbana* porque comprende una jerarquía de centros urbanos en cinco niveles y las regiones de influencia de estos centros, mientras que, en Colombia, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social entiende el *sistema de ciudades* como el conjunto de dos formas de ocupación urbana del territorio: las ciudades funcionales que se encuentran concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo y las ciudades uninodales que corresponden a aquellos centros urbanos, cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define su municipio. México considera a sistemas urbano-rurales como unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente. Ecuador, si bien no incluye una definición de *sistema territorial*, en el marco legal vigente, el ente rector de la ordenación, que es la Secretaría de Planificación (2019), lo define como la “interrelación dinámica del medio físico, la población que habita en él, sus actividades económicas y productivas y los medios de relación”.

Sostenibilidad y Sustentabilidad. En la Constitución de 2008 del Ecuador, la *sostenibilidad* se entiende como el “reconocimiento de los derechos de la naturaleza” y en la legislación cubana como el principio que rige el ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo porque promueve el manejo eficiente y racional de los recursos; tiene en cuenta las dimensiones espacial, ambiental, económica, social y cultural para la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones. En cuanto a la *sustentabilidad*, la Constitución de Brasil menciona que todos tienen “derecho a la preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental para la vida, asegurando condiciones de desarrollo socioeconómico y los intereses de seguridad nacional, protección y dignidad de la vida humana”.

Estas diferenciaciones también son posibles de comprobar cuando en México la Ley General de Equilibrio Ecológico y Pro-

tección al Ambiente (2022) menciona que el *desarrollo sustentable* tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas y se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales. Venezuela lo diferencia del *desarrollo sostenible*, porque uno es el proceso de cambio continuo y equitativo para lograr el máximo bienestar social, mientras que el otro es aquel que, al ser rentable y justo, permite conservar la capacidad de reproducción de los ecosistemas ocupables o utilizables para la población actual y futura.

Territorio. En la Constitución de Brasil, se considera como el área territorial delimitada y asociada a la organización político-administrativa. Esta definición es similar en otros países como Chile, Colombia, Ecuador, México, Portugal y Venezuela. Argentina cita a la Ley N°8051/09 de Ordenamiento territorial y usos del suelo en la que se define el territorio como el “espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se da la relación permanente entre los procesos sociales, económicos y ambientales”.

En tanto el espacio físico es entendido como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en este espacio, lo conforman y que son, a su vez, modificadas por él.

Si bien sólo se ha hecho referencia a algunos conceptos que son incluidos en las definiciones de los términos considerados, el análisis realizado para cada país permite concluir que:

- Los términos en los que hay mayor coincidencia en las definiciones existentes en las normativas citadas son: centralización/descentralización, Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenamiento Territorial y Territorio.
- Los términos que no están claramente definidos son: equilibrio territorial, estructura y dinámica territorial, fragmentación territorial, identidad territorial, multiescalaridad, gobernanza territorial, sistema territorial, política territorial.
- Los términos que tienen diferentes significados son: buen vivir y bienestar, cohesión e integración territorial, desarrollo territorial y desarrollo local o endógeno, prospectiva territo-

rial y modelo territorial, sistema territorial, urbano, de ciudades, sostenibilidad y sustentabilidad.

- Los términos que tienen diferentes definiciones, pero con conceptos complementarios son: coordinación, equidad territorial, ordenamiento territorial, plan director o urbano, plan de ordenamiento territorial, planificación.
- En el caso de los términos concentración y desconcentración, las normativas los definen en forma similar a centralización y descentración, por lo que su significado es confuso.

4.4 Aportes del sector académico

Tal como se menciona en la introducción, la investigación incluye definiciones o conceptualizaciones no solo de términos normativos sino académicos, que son analizados según los mismos procedimientos. Por ello, en primera instancia, se procede a elaborar una tabla con las citas utilizadas en cada capítulo (Tabla 3. *Citas utilizadas para definir los términos, por país*).

De acuerdo con la información contenida en la tabla, es posible determinar que:

- Se citan a varios autores y en otros casos solo mencionan uno.
- **No citan a autores, en los siguientes casos:** Brasil, sobre desconcentración y estructura territorial; Colombia, sobre plan director; Chile no incorpora citas sobre estructura y dinámica territorial, identidad territorial y plan director; Ecuador y Cuba, sobre equilibrio territorial; Argentina y Colombia, sobre Plan Director o Plan Urbano; Portugal, al hablar de estructura y dinámica territorial y multiescalaridad; y, en el caso de Venezuela, sobre plan de ordenación urbanística, identidad territorial, gestión territorial, y coordinación interinstitucional.
- **No incluyen citas, pero manifiestan realizar aportes para la comprensión del término en los siguientes casos:** Chile, al referirse a plan de ordenamiento territorial; Colombia, al hablar de concentración, modelo de ocupación territorial,

prospectiva y plan director; Ecuador hace lo mismo cuando menciona a equilibrio territorial; Portugal, en estructura y dinámica territorial y multiescalaridad; Venezuela y Cuba lo hacen en la mayoría de los términos considerados.

- **Incluyen citas de miembros de RIDOT:** Especialmente en relación con los términos cohesión, integración territorial y equidad territorial, justicia espacial, desigualdad territorial, Ordenamiento Territorial y gobernanza territorial.

En la tabla, se identifican, en forma clara, las citas de autores seleccionados en los capítulos de cada país, información que es complementaria a las referencias bibliográficas de la publicación. Esta información y los aportes personales, en los casos que no incluyen citas, permiten realizar el análisis de los términos académicos. Esto permite sintetizar y destacar los conceptos que expresan los contenidos incluidos en cada uno de ellos.

A continuación, se detallan los resultados obtenidos:

Buen Vivir/Bem-estar / Bem-Viver. En Brasil, se considera el *buen vivir* como un principio originario (*sumaq kawsay do povo Kíchw*); en Chile, como “filosofía de vida en armonía con la naturaleza y su dimensión espiritual” (*Küme Mongen*, de la cosmovisión mapuche); en Colombia, como una forma de vida armónica del ser humano consigo mismo, de este con el resto de la humanidad y con la naturaleza que lo rodea (*Vivir sabroso*, acervo lingüístico de las comunidades del Pacífico colombiano, particularmente del departamento de Chocó); en Ecuador, como una reivindicación y propuesta de los pueblos indígenas de Suramérica, que plantea la posibilidad de vivir de una manera armónica con la naturaleza, entre las personas y con una vida en comunidad; en México, como alternativas del buen vivir (*lekilaltik* (*lek*: bien, bueno; *tik*: nosotros), es decir, el *bien de nosotros*, pueblo tojolabal, el *lekil kuxlejal*, la vida buena, *tsetal* o el *yeknemilis* (buena vida), espacio plural y en constante construcción entre diversos saberes, indígenas. En Venezuela, el término tiene una *raíz bolivariana* que refiere “la mayor suma de felicidad posible”. En el caso del término *bem-estar* o *bien-estar*, para Brasil son las “condiciones materiales de vida colectiva

urbana”; para México, es “calidad de vida”. Cuba lo define como el “grado de desarrollo y de satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de la población” y Portugal como *bienestar urbano*, salud individual y pública, inclusión social.

Centralización vs. Descentralización. En Brasil, se considera como “forma de organización territorial en el marco de una democracia representativa”, mientras que Colombia la identifica como un “mecanismo de sustentación de las relaciones clientelares y del gamonalismo político”. Para Cuba, implica la “concentración del poder de decisión y control”, ya sea geográfico o administrativo. Similar enfoque tiene México, al expresar que concentra el control, la autoridad o la capacidad de toma de decisiones en una unidad o una persona. No sucede así en Argentina, que, si bien no incorpora citas, menciona que es la “posición geográfica central de un lugar de población” en un determinado territorio y la disposición en relación a su ámbito de influencia. Con respecto a la *descentralización*, Cuba menciona que “busca distribuir el poder y la autoridad entre diferentes entidades, regiones o niveles de gobierno”, concepto compartido por Venezuela, que destaca que se trata de una forma de organización del Estado distribuido territorialmente entre entidades políticas autónomas, que tienen sus propios gobiernos regionales y locales electos popularmente. En Ecuador, se lo define como el “proceso democrático en el que se devuelve o transfiere a los gobiernos locales (gobiernos autónomos descentralizados), las competencias y facultades” que tradicionalmente fueron ejercidas por el gobierno central y sus instituciones. También lo hacen Portugal y Argentina, que centran la atención en las competencias, al mencionar que es un proceso de transferencia y redistribución de poderes y competencias político-administrativas de arriba para abajo

Cohesión e Integración Territorial. Brasil asocia el término cohesión con “prácticas cooperativas entre agentes pautadas por un sistema de relaciones entre espacios articulados”, mientras que Chile la entiende como el “equilibrio y la articulación de los espacios socioeconómicos” que están en permanente tensión con los procesos de integración territorial. Colombia destaca que son “actuaciones orientadas a reducir disparidades más que a integrar

territorios”; al respecto, Cuba destaca que “la cohesión asegura la equidad y el equilibrio espacial”, mientras que la integración promueve la conectividad y la eficiencia funcional. En el caso de Portugal, menciona que reduce las disparidades mediante la valorización de sus recursos, la intensificación de las relaciones policéntricas y la complementariedad de sus funciones, “dinamizando la coordinación vertical/multinivel y la coordinación horizontal”. Esta visión es compartida por Argentina.

Si bien algunos países consideran que la cohesión territorial no se vincula al término integración, otros, como Ecuador, la consideran una herramienta para la gestión pública, que sirve de insumo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en pro de la integración equilibrada del sistema territorial y la armonía socioespacial en el largo plazo. México la define como un objetivo estratégico de integración de las políticas de desarrollo, que busca el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza política de la sociedad. Venezuela solo define el término *integración territorial* como un proceso de incorporación de comunidades a la dinámica social y económica de los espacios que ocupan o son cercanos; su contracara es la segregación espacial.

Concentración y Desconcentración. Portugal aclara que la “concentración espacial está directamente relacionada con la aglomeración y polarización espacial”, mientras que la desconcentración pretende promover la descompresión de organismos públicos superiores, y aproximar a los ciudadanos a la organización administrativa. En Brasil, se asocia la desconcentración con la “distribución física de actividades y personas”. En los casos de Colombia, Ecuador y Argentina, vinculan la concentración y desconcentración con mecanismos de gestión pública. Colombia menciona que “desconcentrar es asignar funciones que se encuentren fuera de sede central”; Ecuador aclara que la concentración garantiza control y uniformidad y la *desconcentración* permite acercar la administración a la ciudadanía y agilizar los procesos; y para Argentina la concentración es el proceso donde las funciones se unen en relación al Poder ejecutivo, con quien mantienen una relación de jerarquía, mientras que la desconcentración implica la transfe-

cia interorgánica jerárquica de competencias administrativas entre órganos de una misma persona jurídica.

Coordinación / Asociativismo / Cooperación. Para Argentina, la coordinación es un concepto jurídico-organizativo que tiende a aunar las diversas actividades de las distintas administraciones públicas en el logro de una misma finalidad y Portugal complementa esa visión al mencionar que corresponde a “procesos de negociación entre gobiernos de varios niveles territoriales con descentralización de competencias” y que la construcción de políticas deben responder a una “fuerte articulación entre diferentes niveles de administración” (coordinación vertical).

Los países que no definen el término coordinación son Brasil, México y Chile. Brasil menciona a la *gobernanza multinivel* o gobernanza interfederativa como la coordinación entre actores públicos y privados envueltos en problemáticas de regiones metropolitanas. México considera la “gobernanza multinivel como un acuerdo para tomar decisiones vinculantes” e implica a una multiplicidad de actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes – tanto públicos y privados - en diferentes niveles de agregación territorial, en temas como la negociación, deliberación y aplicación de políticas. Finalmente, Chile incorpora el término *asociativismo intermunicipal* como una estrategia clave para empoderar territorialmente a los municipios, mediante la creación de redes colaborativas.

Desarrollo Territorial, Local y Endógeno. Ecuador solo define al *desarrollo* como un concepto de carácter dinámico y multidimensional, con implicaciones de mejora de las condiciones de vida; mientras que Brasil menciona al “desarrollo territorial como un proceso sustentado en la potenciación de recursos y activos locales para dinamizar la sociedad y mejorar la calidad de vida”. Los países que complementan esta visión son Chile, al considerarlo un *proceso multidimensional* que busca integrar las particularidades de los territorios rurales y urbanos al desarrollo nacional, mediante la promoción de la equidad, sustentabilidad y bienestar; México y Argentina lo ven como un “proceso de construcción social” en el que operan fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales. Portugal vincula el desarrollo territorial a

“la promoción de la capacitación, empoderamiento y organización de las comunidades y los actores sociales y económicos de cada territorio” para combatir las asimetrías territoriales y Venezuela lo hace al mencionar que se trata de una *articulación interna* de un modelo productivo diversificado.

Con respecto al *desarrollo local*, Brasil destaca que es el crecimiento económico a escala localizada que ve al hombre como agente transformador de su propia localidad; Chile señala que se trata de un proceso endógeno, al igual que Cuba, que agrega que además es participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas. En México se entiende al desarrollo local como “proceso de transformación que busca orientar y hacer uso de sus recursos endógenos a fin de mejorar las condiciones de vida de la población” y aclara que el *desarrollo endógeno* es lo opuesto al crecimiento económico de ciertos lugares; este es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural liderado por la comunidad local.

Equidad territorial. Existen distintas acepciones con respecto a este término. Para Brasil, hace referencia a “derechos sociales y reglas justas para la sociedad”, se aproxima al sentido de *igualdad*. Para Chile, implica asegurar principios de *igualdad* en las posibilidades de percepción de ingresos y justicia en su repartición. En el caso de Colombia, se considera como la “relación equilibrada en el territorio”; en Cuba, como la “distribución equitativa de recursos y oportunidades de desarrollo social y económico”; y Venezuela aclara que ha tenido un escaso desarrollo teórico propio y empírico, pero que se la relaciona con la *justicia territorial/espacial*, al igual que Argentina. Una definición sintética y clara la da Portugal: “justicia distributiva de recursos sociales y de las oportunidades de usufructuar los mismos”.

Equilibrio Territorial. Es uno de los términos con menores contribuciones. Se menciona a Cuba y México, que lo consideran “una distribución armónica y justa de las actividades económicas, sociales y ambientales”. Venezuela aclara que no implica necesariamente desigualdad social ni justicia distributiva, sino una “relación de ganadores y perdedores en la distribución espacial de los beneficios del desarrollo”. Por su parte, Argentina asocia el térmi-

no con el de cohesión territorial, porque busca el “establecimiento de condiciones de vida equivalentes para todos los habitantes”, mientras que desequilibrio es desigualdad.

Estructura y Dinámica Territorial. El primer término es mencionado en muchos países, pero existen pocas definiciones. Con respecto a la *estructura territorial*, Argentina menciona que se manifiesta en las *componentes del sistema*, Cuba lo relaciona con la *organización territorial* y Colombia con la *configuración de la división político-administrativa* del Estado en sus distintos niveles de gobierno. Con respecto al segundo término, *dinámica territorial*, Argentina menciona que se manifiesta en los *canales de relación* a través de los que se intercambian personas, mercancías e información y las instituciones y agentes que vertebran la sociedad; Cuba la vincula con un procesos de cambio y transformación que ocurren en el espacio geográfico a lo largo del tiempo; y Venezuela lo hace con la sucesión de cambios que impulsan las interacciones económicas, sociales y políticas, en las diferentes estructuras del territorio.

Fragmentación Territorial. Es un término que no ha sido muy difundido. Para Cuba, “describe la división de un territorio en unidades espaciales inconexas, heterogéneas y a menudo aisladas”, lo que dificulta su gestión integrada y desarrollo armónico. México lo considera como la “ruptura o separación en un determinado territorio”, que genera segmentos urbanos con poca articulación entre ellos, o un proceso de interrupción de los ecosistemas. Es un concepto diferente al de *segregación*, que puede ser espacial, socioespacial y residencial, y es la separación en el territorio de diferentes grupos de población.

Otros países lo vinculan a lo social y urbano. En Ecuador, se considera como una “expresión espacial de la desigualdad”; en Chile, como la “disociación social dentro del tejido urbano”, lo que deriva en la proliferación de condominios cerrados y *ciudades privadas* que refuerzan la segregación y expulsan comunidades locales. En Portugal, es visto como una “mixtura de usos desconectados, mal articulados en las ciudades”; y en Venezuela, como un “problema de integración social, económica y político-institucional” asociado a procesos de segregación. Argentina no define fragmentación,

pero sí define el término ciudad fragmentada, el de segregación socio-espacial y fronteras urbanas. En Colombia, se lo asocia a la situación de zonas que presentan flujos de población débiles; esos espacios se denominan como *territorialidad en déficit*.

Gestión territorial. Argentina la define como la “implementación de un conjunto de acciones institucionales sobre el territorio”, encaminadas a conseguir los objetivos emanados de una política de planificación, en la que se señalan directrices para configurar un modelo territorial deseable. Cuba menciona que la gestión del suelo y la gestión ambiental son componentes esenciales e interrelacionados de la gestión territorial. Portugal lo define como un “cuadro de interacción coordinado en los ámbitos nacionales, regionales, intermunicipal y municipal” que se concreta a través de instrumentos, programas y planes territoriales. Mientras tanto, México complementa esta visión, al aclarar que tiene como componentes estratégicos a las instituciones, las asociaciones y las empresas. En el caso de Chile, lo define como un “proceso dinámico que involucra la articulación de múltiples actores, escalas y dimensiones del territorio”, cuestión que no se limita a la administración técnica del espacio, sino que incluye la construcción de *redes colaborativas* entre el Estado, el sector privado y las comunidades locales. Ecuador lo ve como un *proceso integral* que busca la planificación, organización y control de los recursos y actividades dentro de un territorio, mediante prácticas organizadas y ordenadas jerárquica y temporalmente, con sentido sistémico y dinámico, destinadas a intervenir en el ámbito territorial.

Gobernanza Territorial. Colombia y Ecuador la consideran como una “precondición de los procesos de integración y articulación, mediante la participación de los distintos actores” (públicos y privados que operan a las diferentes escalas). Para Brasil, México y Portugal es un *proceso de coordinación* de actores sociales, institucionales y económicos, para intervenir en asuntos públicos que representan intereses diversos en un territorio, con la intención de solucionar problemas colectivos, lograr el bienestar público, desarrollar el capital territorial, aumentar la cohesión territorial y un consenso organizacional para construir una estrategia territorial. En el caso de Chile, se menciona que son procesos y mecanismos

mediante los cuales se toman decisiones sobre el uso, la gestión y la transformación del territorio, lo que involucra tanto a actores públicos como privados y a las comunidades locales. Argentina agrega que la gobernanza se relaciona con dos de las dimensiones de la actividad política: la *polity* (forma de organización territorial y administración del Estado) y la *politics* (modo en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores institucionales de la política).

Identidad Territorial. A este término se lo vincula con la cultura, cohesión y pertenencia. En Portugal y Argentina, se considera como el conjunto de *rasgos culturales* que imprimen carácter a los territorios; es el mejor indicador de apropiación de un grupo humano a su marco vital. En México, supone un sentido de *pertenencia comunitaria* que se construye, un proceso permanente de construcción y reconstrucción. Es el *capital social* del territorio, la capacidad de compartir una idea común sobre el futuro. Ecuador lo identifica como un *principio de cohesión social* y de implicación individual y colectiva; es el sentido de *pertenencia* a través del cual se identifican con su territorio. A su vez, Colombia lo asocia con la “identificación de todos los actores de la comunidad local” con su territorio; en tanto, que la identidad territorial de corte político es una estrategia del Estado nacional para mantener la integridad territorial.

Multiescalaridad. No existe un consenso general sobre la forma de definir este término. Brasil lo destaca como “una perspectiva desde la que se busca comprender el territorio considerando distintas escalas”. Es un concepto al que se adhiere Argentina. Chile lo presenta como “un enfoque que trasciende la mera existencia de marcos normativos para abordar las complejas interacciones entre diferentes niveles territoriales”. En el caso de Colombia, es visto como la “condición transversal que adquieren las disputas territorializadas”; es un concepto útil para observar las relaciones horizontales y verticales que constituyen parte de los fenómenos socioespaciales. En Portugal, se define a la planificación multiescalar como “expresión de objetivos, estrategias y/o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado”, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral.

Ordenamiento territorial. En todos los países, se define este término que constituye el núcleo central del estudio, investigación y reflexión de los miembros de RIDOT. Algunos lo definen como proceso, en el caso de Colombia y Argentina, *de carácter técnico-político-administrativo*, con el que se apuesta a configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, en correspondencia con las potencialidades y limitaciones del mismo. Mientras tanto, Venezuela lo define como el “proceso planificado y una política del Estado”, que se plantea el análisis de la estructura y dinámica socioterritorial.

Otros lo definen como instrumento. Ese es el caso de México, que lo define como un “instrumento de política territorial integral y una estrategia de desarrollo socioeconómico”; esta, mediante la articulación de políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio. Portugal lo concibe como un “conjunto de instrumentos utilizados por el sector público para influenciar la distribución de personas y actividades en los territorios”. Argentina menciona, al respecto, que es el entramado o el sistema de decisiones que, de acuerdo con un programa de actuación basado en la correspondiente normativa reguladora y en los instrumentos concebidos con tal fin, se adoptan desde la esfera del poder público para organizar y estructurar, con visión a medio y largo plazo, las relaciones entre el territorio, la sociedad y la economía.

En el caso de Ecuador, lo considera como la “proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad”. Este concepto es compartido por Argentina. Cuba lo considera como una “disciplina científico-técnica, administrativa y política orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio”. Incluye tanto la formulación de políticas, como la elaboración de planes y el desarrollo de la gestión como técnica administrativa y una política global. Chile, si bien no lo define, lo plantea como un desafío de participación ciudadana, coordinación interinstitucional y herramientas metodológicas innovadoras para abordar las desigualdades socioterritoriales y replantear el modelo de desarrollo actual. Venezuela centra la atención en “el objeto del Ordenamiento territorial que es el de

regular, promover, organizar y administrar de manera adecuada y racional la ocupación y uso del territorio”. Esto se hace con el fin de potenciar las condiciones y cualidades de la oferta territorial y, de esa manera, contribuir a los objetivos del bienestar social de la población, lograr el uso armonioso del territorio y el manejo adecuado de los recursos naturales.

Plan Director. En varios países, a los planes de ordenamiento territorial a nivel municipal lo denominan plan director, plan de ordenamiento urbano, plan urbano. Brasil destaca que es un “plan que debe orientar las acciones de los agentes públicos e privados y que es un espacio privilegiado de negociación entre actores sociales”, mientras que México lo considera un “instrumento de planificación que busca organizar y regular el uso del suelo y las actividades humanas en un territorio determinado”, con el fin de promover un desarrollo equilibrado y sostenible.

Plan de Ordenamiento Territorial. Los países que lo consideran como instrumento son México, Ecuador y Venezuela. En el primer caso, es “un instrumento que promueve y consolida formas de ocupación y aprovechamiento del territorio” y es compatible con sus ventajas comparativas, características propias y potencialidades. Para Ecuador, es visto como “un instrumento técnico y normativo para la planificación territorial”, que aplica la política de ordenación del territorio en cada Estado, para intervenir en el territorio; además, es un *instrumento político*, pues refleja la visión de desarrollo, estrategias, programas y proyectos. En Venezuela, es visto como “un instrumento que se concibe para orientar y racionalizar la toma de decisiones en relación con la estructura y dinámica socioterritorial”; es un documento rector que contiene los resultados del análisis de la realidad objeto del proceso. Plantea prospectivas, la visión a futuro y un conjunto de propuestas de acciones e instrumentos para alcanzar ciertos logros deseables y posibles.

En el caso de Argentina, se lo define como *instrumento de planificación urbanística o territorial*, donde los responsables públicos de una entidad administrativa definen las líneas de actuación y la estrategia a seguir a corto o medio plazo. Además, es “un instrumento legal para la ordenación territorial”. En otros países, lo conside-

ran como “expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad” (Chile); un “planeamiento de múltiples aspectos y dimensiones conducidas por diferentes agentes institucionales y actores sociales”, en distintos sectores y escalas (Brasil); *un* proceso de toma de decisiones para alcanzar objetivos, lo que da paso a una secuencia ordenada de acciones para movilizar los medios adecuados para alcanzarlos; “un proceso de planeamiento continuo, cíclico que integra varias fases”, que son inicio, elaboración del plan, formalización, ejecución, y evaluación (Portugal).

Política Territorial. No se define de forma precisa, sino que cada país aporta su visión. Brasil lo considera como “el campo de las acciones emanadas de los poderes centrales, regionales y locales”; Chile lo ve como “un conjunto de principios, estrategias e instrumentos diseñados para organizar, gestionar y transformar el espacio geográfico”, en función de objetivos de desarrollo equilibrado, integrado y sustentable; Colombia lo concibe como el “conjunto de acciones, formuladas y ejecutadas en pro de subsanar, erradicar o prevenir problemática(s) en un sistema territorial”; Cuba menciona que esas *acciones y decisiones*, dirigidas a la organización, gestión y desarrollo del espacio geográfico de un país o región, se plasman en leyes, planes, programas y proyectos. México lo ve como un ejercicio que requiere la creación de marcos institucionales que reconocen una racionalidad espacial en las intervenciones del desarrollo para crear condiciones de equidad del territorio. En el caso de Argentina, la considera como el “conjunto de políticas públicas y planificaciones” con repercusiones territoriales, encaminada a la coordinación y compatibilización de los usos y funciones que coexisten en un determinado territorio.

Prospectiva Territorial. Se trata de un término que todavía no ha sido aplicado en algunos países latinoamericanos, pero que cuenta con más trayectoria en Europa. Portugal lo define como “una reflexión para la acción y planificación del territorio a partir de un enfoque de previsión y con el objetivo de aproximar escenarios futuros más probables”. En el caso de América Latina, Argentina la considera como “visiones alternativas de futuros deseados, escenarios de futuros posibles y métodos para lograr transformar

los deseos, expectativas y conocimientos en imágenes objetivo” y aclara que es “un momento clave del proceso de ordenamiento territorial” porque condiciona poderosamente todo el desarrollo posterior y es muy útil para garantizar la calidad y pertinencia de los estudios diagnósticos. Cuba lo considera como un *proceso de reflexión y análisis* que busca anticipar escenarios futuros del territorio, al considerar las tendencias actuales y posibles cambios en factores económicos, sociales, ambientales y políticos; Ecuador lo ve como un *proceso sistemático, participativo*, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Venezuela señala que es un método que permite imaginar el posible futuro del territorio. Todos apuntan a lograr una visión de futuro y es por eso por lo que países como Argentina, Chile, Colombia y Cuba utilizan el término *modelo territorial*.

Sistema territorial, urbano y de ciudades. Se trata de un concepto complejo y multifacético, tal como lo define Portugal, asociado al “modo cómo los territorios se organizan, interactúan y promueven el desarrollo urbano y territorial” e integración espacial, mitigan las disparidades inter e intrarregionales y potencian y revitalizan pequeñas y medianas centralidades. Venezuela lo define como un *sistema de interrelaciones* donde actúan factores ecológicos, sociales, históricos, económicos y geopolíticos; es un conjunto de objetos (ciudades), más las interacciones dinámicas que comunican y dan cohesión al sistema. Ecuador y Argentina lo ven como una *construcción social* inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; ahí, son cuatro grandes elementos los que conforman físicamente la sustancia del sistema territorial: estructura, funcionamiento, imagen y evolución temporal. En el caso de otros países, el término utilizado es *sistema de ciudades*. Colombia lo define como el sistema configurado a través las relaciones entre ciudades de una misma jerarquía, así como las relaciones que se establecen entre ellas y una red de ciudades subsidiarias; Cuba lo ve como una red de centros urbanos interconectados y jerarquizados que funcionan como nodos de un sistema más amplio, con una dinámica espacial compleja. México señala que es un *conjunto de ciudades* que se encuentran relacionadas funcionalmen-

te y cualquier cambio significativo en alguna de ellas propicia, en mayor o menor medida, alteraciones en las otras.

Sostenibilidad y Sustentabilidad. Son dos términos interrelacionados que surgen en el seno de Naciones Unidas, al cual adhieren los países que los definen, aunque con matices diferentes. En México se relaciona a la sostenibilidad con el “desarrollo sostenible, el que reúne tres aristas interdependientes: economía, medio ambiente y sociedad”. Esta relación se traduce en desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente; es decir, es un desarrollo soportable en lo ecológico, viable en lo económico, y equitativo en lo social. En Ecuador, la *sostenibilidad* implica un “equilibrio entre el desarrollo económico y social y el cuidado y la protección de la naturaleza”; tiene en cuenta el conjunto de procesos que buscan un cambio integral: medioambiental, social, económico, político y cultural. Por su parte, la *sustentabilidad* es la “capacidad que ha desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras”. Esta definición la aplica Argentina para el término desarrollo sostenible, y menciona que se basa en la justicia social (productiva y distributiva); la democratización de la sociedad y del Estado; el desplazamiento del crecimiento como fin último del desarrollo; la adopción del *biopluralismo*; y la preservación de la diversidad socio-cultural.

Otros países que utilizan el término sustentabilidad son, por ejemplo, Portugal y México. El primero lo asocia al “mantenimiento o conservación de ciertas características necesarias y deseables de los ecosistemas”, dentro de un período de tiempo largo e indefinido. Lo considera como un concepto sistémico que debe ser un objetivo del bienestar humano y los ecosistemas, un concepto de gestión durable de recursos ambientales en tiempo y espacio. Por su parte, México lo asocia a la “capacidad que tiene un sistema para perdurar y mantenerse en un ambiente de cambio constante”, implica crecimiento, al atender a las necesidades inmediatas con los recursos disponibles y sin depender de fuentes externas.

Además, Venezuela lo define como la “capacidad de una población para generar la elevación permanente de la calidad de vida”,

sin desmedro del entorno natural.

Territorio. Al contrario del término normativo, el académico está cargado de significados. Algunos países lo vinculan con los *procesos históricos y de poder*, como Brasil, que lo considera como el resultado de un proceso histórico, espacio de poder donde grupos hegemónicos hacen del Estado un gran instrumento de poder, como construcción colectiva y multidimensional, caracterizado por relaciones de poder, redes e identidades. Portugal aclara que su origen etimológico latina está vinculado tanto a la tierra (base físico-material) como a las relaciones de poder jurídico-contractual centradas en la figura del Estado y un poder más difuso, inherente a las relaciones sociales.

Otros países lo consideran *una construcción social y política*, tales como Chile que lo consideran como una “expresión material de las relaciones de poder y de procesos históricos” que configuran los paisajes, un espacio de disputa entre las lógicas de desarrollo económico y las reivindicaciones de las comunidades locales, especialmente los pueblos indígenas. Así, Colombia lo ve como “una construcción social, un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado”, de individuos, de grupos y organizaciones, empresas locales, nacionales y multinacionales y comunidades ancestrales y afrodescendientes. Venezuela lo concibe como un “espacio individualizado por un tejido sociocultural y formas económicas propias”, regido por instituciones formales y no formales y modos de organización social también particulares.

Otros países, como Cuba y México, lo definen como un *sistema complejo*, a lo que agrega Cuba que debe ser administrado de forma responsable y se percibe como “un espacio de acción colectiva y responsabilidad compartida”. Este, según México, da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural por parte de un grupo social, lo que genera relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas e institucionales y una cultura envolvente que recoge los códigos, valores e identidad. Por último, Ecuador más bien lo describe al mencionar que se trata de un espacio geográfico delimitado por el Estado, resultado de relaciones entre procesos sociales y naturales, entre lógicas, dinámicas, fenómenos, hechos, con tiempos diferenciados y espacialidades que generan

y determina su carácter unidiverso, su singularidad, sus regularidades, sus fijos y flujos, sus niveles y escalas. Sus cualidades son la integralidad, la escalaridad, la diversidad y la temporalidad. Argentina menciona al respecto que el territorio debe considerarse como un concepto dinámico, dependiente de las “relaciones construidas entre el espacio, el poder y la identidad, y en continuo proceso de transformación” como corresponde a una estructura sistémica que evoluciona al compás de las tendencias que lo modelan.

4.5 Conclusiones finales

A medida que transcurre el tiempo, surge en el seno de la Red Iberoamericana de Observación Territorial la necesidad de contar con un lenguaje común, al darse cuenta los investigadores, académicos y técnicos que existen términos que adquieren diferentes matices en los diferentes países. Esta situación dificulta la discusión teórica-metodológica y el trabajo en grupo para el abordaje interdisciplinario, holístico y sistémico del Ordenamiento Territorial.

Tener un lenguaje común significa compartir un conjunto de normas que permiten expresar ideas de manera lógica; es decir, lo que es comprensible para todos. En este caso, se lo hace para interpretar, comprender y comparar las diferentes visiones y enfoques en torno a conceptos incluidos en la terminología utilizada.

Esto no implica que todos acepten las mismas definiciones de términos sino, por el contrario, las *miradas cruzadas de términos* expresan distintas visiones que pueden ser complementarias, lo que enriquece el significado de los términos. Hecha esta aclaración, se puede afirmar que los términos analizados contribuyen a obtener un lenguaje común porque ayuda a hacer crecer el acervo lingüístico y ampliar el sistema de comunicación entre los miembros de la Red.

Si bien el formato de la publicación no es el de un glosario tradicional, la estructura en capítulo por países ha permitido establecer semejanzas y diferencias en los términos que se utilizan, como también identificar singularidades que se presentan en algunos países. Asimismo, el hecho de incluir, además de los términos académicos, los normativos se debe a que, dada la naturaleza del Or-

denamiento Territorial, muchos de ellos son objeto de normativas o de la toma de decisiones sobre formas de intervención en el territorio que puedan mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Las tablas comparativas incorporadas en este capítulo permiten comparar las denominaciones que cada término tiene en los distintos países iberoamericanos; identificar normativas similares, diferentes o los vacíos legislativos existentes sobre términos que comienzan a utilizarse y que expresan nuevos fenómenos que surgen en los territorios y determinar por país, las citas de autores y trabajos que han sido utilizados para las definiciones de términos académicos.

En cuanto a los contenidos incluidos en cada término, en el caso de los términos normativos, en general, son mencionados en la Constitución (Carta Magna) y/o leyes, reglamentaciones, instituciones. Si bien en la mayoría de los casos se mencionan los términos, en general se incluyen pocas definiciones y las mismas son coincidentes en casi todos los países.

Se comprueba que no se citan normativas, en el caso de algunos de los términos, tales como: estructura y dinámica territoriales, fragmentación territorial, gestión territorial, gobernanza territorial, multiescalaridad, planes urbanos, política territorial, prospectiva territorial. Además, al término *concentración* se lo define en forma similar al de centralización, por lo que no es clara su definición.

En el caso de los términos académicos, si bien en la mayoría de los casos existen definiciones complementarias que enriquecen su significado, en otros, el estado de situación es más complejo. Por ejemplo, esto ocurre cuando se refiere al término *coordinación/asociativismo/cooperación*, en el que se menciona a la coordinación como sinónimo de *gobernanza multinivel* y se lo vincula al *asociativismo*; sin embargo, esto no ocurre así con la *cooperación*, término que aparece vinculado al de *cohesión e integración* territorial. Además, algunas definiciones los mencionan de manera interrelacionada y otras, no.

Un caso diferente es el de *concentración*, término que es definido desde dos enfoques diferentes; uno parte desde un punto físico o territorial, referido a la distribución de población, actividades,

infraestructuras o equipamientos. El otro, desde la mirada de la gestión como concentración de poder o competencias.

El contar con términos normativos y académicos referidos al Ordenamiento Territorial no solo es útil para establecer comparaciones entre países y para enriquecer el lenguaje técnico, sino que arroja claridad, por ejemplo, para poder aplicar en la investigación o en elaboración de planes, programas y proyectos, las etapas metodológicas del Ordenamiento Territorial de manera más precisa y clara. Esta afirmación se demuestra a continuación.

El abordaje del *territorio* como objeto de estudio, investigación e intervención debe contemplar su naturaleza compleja, la que va más allá de lo que consideran las definiciones normativas como espacio físico. Los términos académicos a los que hacen referencia los países considerados en este trabajo permiten ampliar esta conceptualización, al definir el territorio como un espacio de poder, resultado de un proceso histórico; es una construcción social y política (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Portugal), una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad (Portugal), un espacio de disputa entre las lógicas de desarrollo económico y las reivindicaciones de las comunidades locales (Chile), un espacio de acción colectiva y responsabilidad compartida (Cuba), un espacio geográfico delimitado, unidiverso, singular, integral, escalar (Ecuador) o un sistema complejo (Ecuador, México). Ocurre lo mismo cuando se utiliza el término *multiescalaridad* para abordar las complejas interacciones entre diferentes niveles territoriales y observar las relaciones horizontales y verticales de los fenómenos socioespaciales (Colombia).

En cuanto a los términos vinculados a la *metodología para el análisis, diagnóstico y prospectiva* de problemas que existen en el territorio, en primera instancia se considera importante el término *sistema territorial*, por ser el territorio un sistema complejo donde actúan factores ecológicos, sociales, históricos, económicos y geopolíticos, que generan flujos y relaciones que definen su *estructura*. Este término, si bien no cuenta con muchas definiciones, es un término que es analizado, al igual que *dinámica*, el que es interpretado como una sucesión de cambios generados por las interrelaciones producidas (Colombia, Venezuela). Esto da como resultado

una forma de organización que se expresa en un *modelo territorial*, que es mencionado en el caso de Cuba, Colombia y Chile. Se trata de un concepto vinculado al de *prospectiva territorial*, que permite la construcción de diferentes escenarios como también considerar los modelos de desarrollo imperantes. Este término también se lo relaciona con la elaboración de propuesta de directrices, lineamientos, políticas, programas y proyectos.

La publicación incluye términos que expresan problemas que preocupan en los territorios y que son identificados en el diagnóstico territorial, tales como *centralización*, porque se lo vincula con las disparidades e implica la concentración del poder de decisión y control, ya sea geográfico o administrativo (México); *concentración*, porque está directamente relacionado con la aglomeración y polarización espacial y que produce *desequilibrios* e inequidades y *fragmentación territorial*, que es un fenómeno que preocupa porque divide a un territorio en unidades espaciales inconexas, heterogéneas y a menudo aisladas, lo que dificulta su gestión integrada y desarrollo armónico (Cuba). Este último término es definido por varios países, desde la mirada de distintos autores, aunque no es abordado desde el punto de vista normativo.

En cuanto a la *etapa de planificación*, el término *Plan de Ordenamiento Territorial* es definido como un instrumento para intervenir en el territorio y alcanzar los objetivos de desarrollo deseado. Se trata de un instrumento técnico y normativo para intervenir en el territorio (Ecuador), que propone un conjunto de objetivos y acciones a realizar (Colombia), que sirve para aplicar la política integral de ordenación del territorio, al ser una política del Estado (Venezuela). En Ecuador se concibe como una propuesta de estrategias, programas y proyectos para construir una visión de desarrollo. En relación a las finalidades que persigue el Plan, Colombia manifiesta que busca configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, en correspondencia con las potencialidades y limitaciones del mismo.

Chile pretende replantear el modelo de desarrollo actual; mientras tanto, Cuba y Ecuador mencionan que su objetivo es lograr un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, al potenciar las condiciones y cualidades de la oferta territorial. Venezuela se

suma a esa definición, al pretender construir el bienestar de la población, el uso armonioso del territorio y el manejo adecuado de los recursos naturales. Es decir, las definiciones sobre *plan de ordenamiento territorial* y las finalidades que persigue son complementarias y enriquecen su significación.

Es importante mencionar que los términos de *equidad territorial*, *equilibrio territorial*, *cohesión e integración territorial e identidad territorial* son principios del Ordenamiento Territorial y deben ser los que orientan la realización del plan. El primer término es considerado, en Portugal, como un derecho social que busca una justa repartición de beneficios y costos derivados de la implementación de programas y planes territoriales y de instrumentos de política de suelo; en el caso de Brasil, Chile y Ecuador, se entiende como equidad, la distribución equitativa de recursos y oportunidades de desarrollo social y económico que asegura igualdad. Este concepto se relaciona con el término *equilibrio territorial*, que se refiere a una distribución armónica y justa de las actividades, mientras que el de *cohesión* se vincula con procesos de *integración y articulación* territorial, orientados a reducir las disparidades y dinamizar la coordinación vertical (multinivel) y horizontal (Ecuador, México). En relación al término *identidad territorial*, este alude a otros términos como cultura (Portugal, Argentina) y el sentido de pertenencia comunitaria (México, Ecuador).

La etapa de implementación del Plan es la forma de intervención en el territorio e involucra términos como *gestión, gobernanza y política territorial*. El primero es definido en Chile como un proceso integral y dinámico que involucra la articulación de múltiples actores, escalas y dimensiones del territorio, mientras que en Ecuador es un conjunto de prácticas organizadas y ordenadas jerárquica y temporalmente, con sentido sistémico y dinámico.

El de *gobernanza territorial* alude a un proceso de coordinación de actores sociales, institucionales y económicos para intervenir en asuntos públicos, según Brasil y Argentina; mientras tanto, Chile lo relaciona solo con el gobierno del territorio y México, con la construcción de una estructura de relaciones y redes. En otros casos, se establece la diferencia con el término *gobernanza multinivel*, por estar este relacionado con procesos de negociación entre

gobiernos de varios niveles territoriales y la descentralización de competencia, tal como lo menciona Portugal.

En cuanto al término *política territorial*, Chile menciona que los planes de ordenamiento territorial y planes directores forman parte de esta política; esta puede ser conceptualizada a partir de los aportes que hace este país. Cuba y Colombia la ven como el conjunto de principios, estrategias, acciones, instrumentos y decisiones gubernamentales. Por su parte, Argentina la concibe como un conjunto de políticas públicas y planificaciones con repercusiones territoriales para subsanar, erradicar o prevenir problemática(s) en un sistema territorial y organizar, gestionar y transformar el espacio geográfico en función de objetivos de desarrollo territorial equilibrado, integrado y sustentable.

El Plan debe contribuir a alcanzar el desarrollo de la sociedad que habita un territorio. Por ello, se incluyen diferentes términos que son complementarios. Uno de ellos es el *desarrollo territorial*; este, en las definiciones de Brasil, Chile, Ecuador y México, se identifica como un proceso dinámico, multidimensional que busca integrar las particularidades y potencialidades de los territorios. Es una construcción social que, según el término que emplea Portugal, debe sustentarse en la promoción de la capacitación, empoderamiento y organización de las comunidades y los actores sociales y económicos de cada territorio.

El *desarrollo sostenible o sustentable* son dos términos diferentes; el primero se refiere al equilibrio entre el desarrollo económico y social y el cuidado y la protección de la naturaleza (Ecuador), mientras que el otro, a la capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras y *Buen vivir/bem viver*. Este concepto, Ecuador lo define como la posibilidad de vivir de una manera armónica con la naturaleza, entre las personas y a través de una vida en comunidad. Esta concepción del desarrollo surge de pueblos originarios latinoamericanos, y ha sido difundida por autores citados en el caso de Chile, Colombia, México y Venezuela. Se debe diferenciar del término bienestar/*bem-estar*, referido a condiciones materiales de vida colectiva (Brasil, Cuba y Portugal).

Este ejemplo de aplicación demuestra que los términos pueden ser de utilidad para investigadores y académicos de la Red, porque contribuye a la conformación de un lenguaje común que permite debatir ideas y enriquecer los contenidos implícitos en ellos, como también para ámbitos profesionales, de funcionarios y técnicos de las administraciones públicas, así como actores sociales que participan en los diferentes niveles de la planificación u ordenamiento territorial o se inician en la investigación. Esto se debe a que las *miradas cruzadas sobre Ordenamiento Territorial para Iberoamérica* son necesarias para la comprensión de términos que involucran la complejidad y diversidad del territorio.

Tabla 1: Denominaciones de términos incluidos según países iberoamericanos

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
1	Buen vivir	Bem-estar / Bem-Viver	Buen Vivir	Buen Vivir, Vivir sabroso.	Bienestar/ Bienestar social.	Sumak Kawsay- Buen vivir.	Buen vivir	Bem-estar	Buen vivir
2	Centralización vs. descentralización	Descentralização	Centralización vs. Descentralización	Centralización vs. Descentralización	Centralización vs. Descentralización	Centralización vs. Descentralización	Centralización vs. Descentralización	Centralização" vs "Descentralização	Centralización/ descentralización
3	Cohesión territorial, integración territorial.	Coesão Territorial, Integração Territorial	Cohesión e Integración Territorial	Cohesión e Integración Territorial	Cohesión territorial, integración territorial	Cohesión territorial, integración territorial	Cohesión territorial, integración territorial	Coesão territorial e integração territorial	Integración territorial, integración socio- territorial
4	Concentración vs. Desconcentración	Desconcentração	Concentración y Desconcentración	Concentración y Desconcentración	Concentración vs. Desconcentración	Concentración vs. Desconcentración	Concentración vs. Desconcentración	Concentração vs Desconcentração.	Concentración/ desconcentración territorial
5	Coordinación territorial-articulación territorial	Cooperação Interfederativa, Governança Interfederativa, Governança Multinível.	Coordinación, Asociativismo, Cooperación.	Coordinación Territorial - Asociatividad Territorial	Cooperación territorial	Cooperación, coordinación multinivel	Coordinación territorial, articulación, cooperación, coordinación multinivel	Coordenação Multinível.	Coordinación interinstitucional
6	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno	Desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento regional endógeno	Desarrollo Territorial, Local y Endógeno.	Desarrollo Territorial, Local y Endógeno	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno	Desarrollo	Desarrollo territorial, desarrollo local sustentable, régimen de desarrollo	Desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno	Desarrollo integral, desarrollo local sustentable, desarrollo endógeno
7	Equidad territorial	Equidade territorial, Função Social	Equidad territorial	Equidad territorial	Equidad territorial	Equidad territorial	Equidad territorial	Equidade territorial	Equidad territorial, justicia espacial, desigualdad
8	Equilibrio territorial	Equilíbrio territorial	Equilíbrio Territorial.	Equilíbrio Territorial	Equilíbrio territorial	Equilíbrio territorial	Equilíbrio territorial	Equilíbrio territorial	Equilíbrio territorial, desequilíbrio territorial, desequilíbrios regionales
9	Estructura y dinámica territorial	Estrutura territorial, Divisão Política - Administrativa, Divisão Territorial.	Estrutura y Dinámica Territorial.	Estrutura y Dinámica Territorial	Estrutura territorial. Dinámica territorial	Estrutura territorial. Dinámica territorial	Estrutura territorial. Dinámica territorial	Estrutura territorial e dinâmica territorial.	Estrutura y dinámica territorial/cambios territoriales

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
10	Fragmentación territorial	Fragmentação territorial.	Fragmentación Territorial	Fragmentación Territorial	Fragmentación territorial	Fragmentación socioterritorial	Fragmentación territorial	Fragmentação territorial, fragmentação urbana.	Fragmentación socioterritorial
11	Gestión territorial	Gestão territorial, Gestão do território	Gestión Territorial	Gestión Territorial	Gestión del suelo	Gestión, gestión territorial	Gestión urbana y territorial	Gestão Territorial	Gestión territorial, ordenación del territorio
12	Gobernanza territorial	Governança territorial.	Governança Territorial	Governança Territorial	Gobernanza Territorial	Gobernanza territorial	Gobernanza Territorial	Governança Territorial	Gobernanza territorial
13	Identidad territorial	Identidade territorial, Identidade cultural.	Identidad Territorial	Identidad Territorial	Identidad territorial	Identidad territorial	Identidad Territorial	Identidade espacial, Identidade territorial.	Identidad territorial
14	Escalas territoriales	Multiescalaridad	Multiescalaridad	Multiescalaridad	Multiescalaridad	Multiescalaridad	Multiescalaridad	Multiescalaridad	Multiescala
15	Ordenamiento territorial	Ordenamento territorial, Ordenamento do território	Ordenamiento territorial.	Ordenamiento territorial.	Ordenamiento territorial	Ordenamiento territorial	Ordenamiento territorial	Ordenamento do Território	Ordenación del territorio
16	— —	Plano Diretor Municipal, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.	— — —	— — —	Plan de ordenamiento urbano	Planeamiento urbanístico	Plan de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales.	Plano Diretor Municipal (Planos Territoriais de Âmbito Municipal).	Plan de ordenación urbanística
17	Plan de Ordenamiento Territorial POT, Planificación	Planejamento territorial e ambiental planejamento territorial.	Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Director. Planificación, Planeamiento	Plan de Ordenamiento Territorial POT Planeación Territorial.	Plan de ordenamiento territorial, Planeamiento y planificación	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial	Plan de ordenamiento ecológico-territorial, Planeamiento	Planeamento.	Plan de ordenación del territorio. Planificación
18	Política territorial	Política territorial	Política Territorial	Política Territorial	Política territorial	Política territorial	Política territorial	Política territorial (Política de desenvolvimento territorial).	Ordenación del territorio, planificación
19	Modelo territorial	Prospectiva territorial, Prospektiva estratégica.	Prospectiva Territorial, Modelo De Organización Territorial	Modelo de Ocupación Territorial MOT	Prospectiva territorial	Prospectiva territorial	Prospectiva territorial	Prospectiva territorial	Prospectiva, prospectiva territorial

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
20	Sistema territorial, sistema urbano	Rede Urbana.	Sistema Territorial, Urbano y de Ciudades.	Sistema de ciudades	Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades	Sistema territorial	Sistema urbano	Sistema urbano	Sistema Urbano-Regional, sistema territorial, sistema urbano.
21	Sostenibilidad, sustentabilidad	Sustentabilidade, desenvolvimento sustentável	Sostenibilidad y Sustentabilidad	Sostenibilidad	Sostenibilidad	Sostenibilidad, Sustentabilidad	Sostenibilidad, Sustentabilidad	Sustentabilidade	Sostenibilidad, sustentabilidad
22	Territorio	Território	Territorio.	Territorio	Territorio	Territorio	Territorio.	Território	Territorio

Tabla 1. Denominaciones de términos incluidos según países iberoamericanos

Tabla 2: Normativas referidas a los términos según países iberoamericanos

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
1	Buen vivir. No aparece una definición y tampoco se menciona el concepto en normativa consultada	Bem-estar / Bem-Viver. Constituição Federal- 1988; Decreto nº 11.641/2023, (Programa Nacional de Cidadania e Bem Viver para Mulheres Rurais)	Buen Vivir. Plan Buen Vivir, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2022, enfocado en las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.	Buen Vivir, Vivir sabroso. N/C. Actual gobierno, Plan del buen vivir.	Bienestar/ Bienestar social. No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.	Sumak Kawsay - Buen vivir / bem estar. Constitución de la República del Ecuador (CRE) (derechos del Buen Vivir) Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, 32; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).	Buen vivir. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías; Artículo 3.	Bem-estar. Constituição da República Portuguesa [CRP, artº 9º. Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território.	Buen vivir. Carece de definición normativa, sin embargo, se emplea en el Objetivo Nacional 5.5 del Plan de desarrollo económico y social de la Nación "Plan de la Patria" 2019-2025.
2	Centralización vs. Descentralización. Ley 8051/2009 LOTUS Mendoza -	Descentralização. Constituição Federal de 1988.	Centralización vs. Descentralización. Ley N° 19.175 de 1992, Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales. Ley N° 20050 de 2005. Nuevas regiones incorporadas son: Arica y Parícuta, Los Ríos (2007) y Nuble (2017).	Centralización vs. Descentralización. Artículo 1 de la Constitución Política (1991); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, (Art.3); Ley 489 de 1988.	Centralización vs. Descentralización. No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.	Centralización vs. Descentralización. Constitución de la República del Ecuador (CRE), art. 1 (Registro N° 449, 2008). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), art. 105 (Registro N° 303, 2010); Ecuador, Código Orgánico Administrativo (COA), art. 83 (Registro N° 31, 2017).	Centralización vs. Descentralización. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del Gobierno de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero, Capítulo Único, Artículo 1, 28 y 45). Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Cap.I, II), Ley de Planeación, 2018, art.2).	Centralização vs "Descentralização." N/C	Centralización/ descentralización. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, Ley Orgánica de la Administración Pública.

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
3	Cohesión e Integración Territorial Ley 8999/2017 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza	Coesão Territorial / Integração Territorial. Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 11.962/2024a)	Cohesión e Integración Territorial. N/C	Cohesión e Integración Territorial. Constitución Política (1991) (Art.2 y 101); Ley 1454 (Ley orgánica de ordenamiento territorial) (Art.3)	Cohesión territorial, integración territorial. No se definen en la legislación vigente.	Cohesión territorial, integración territorial. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Plan Nacional 2013-2017 (Quituito: SENPLADES, 2013), 111, 112.	Cohesión territorial, integración territorial. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Artículo 4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018), Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (Art.36)	Coesão territorial e integração territorial. No figura en la legislación portuguesa, si en Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT). DGOTDU 2011. Tratado de Lisboa em 2008, Agenda Territorial 2030.	Integración territorial, integración socio-territorial. En la legislación venezolana no existe una definición. Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007.
4	Concentración vs. desconcentración. Ley 8999/2017 PPOT Mendoza - Glosario	Desconcentração. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil 2024a),	Concentración y Desconcentración. Constitución de 1980.	Concentración y Desconcentración. Ley 489 de 1998 (Art.8)	Concentración vs. Desconcentración. No se definen en la legislación vigente.	Concentración vs. Desconcentración. Constitución de la República del Ecuador (CRE), art. 227 (Registro N° 449, 2008). Código Orgánico Administrativo (COA), art. 84 (Registro N° 31, 2017).	Concentración vs. Desconcentración. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 3 y 4)	Concentração vs Desconcentração. Artigo 237º da Constituição da República Portuguesa (CRP). "Descentralização administrativa	Concentración/ desconcentración territorial. No existe en Venezuela una definición jurídica, si en los planes: III Plan de desarrollo económico y social de la Nación (1965-1968). V Plan (1976-1980).

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
5	Coordinación territorial-articulación territorial. Ley de OT N°8051 (objetivo)	Cooperação Interfederativa / Governança Interfederativa/ Governança Multinível. Constituição Federal. (Brasil 1988b, Art. 23º), Política Nacional do Meio Ambiente (Lei N° 6.938/1981 y Lei Complementar N° 140/2011; Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997); Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000); Zoneamento Ecológico-Económico (Decreto n° 4.297/2002); Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005); Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015); e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto n° 11.962/2024). Estatuto das Metrópoles, alterado pela Lei 13.683/2018.	Coordinación/ Asociativismo/ Cooperación. Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del país, Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Decreto 469 05/07/2021), Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) 2015.	Coordinación territorial-articulación territorial. artículo 27 de la Ley 1454 de 2011; Ley 1454 de 2011, artículo 3 numeral 13 (asociatividad)	Coordinación territorial. No se define, en la legislación vigente. La Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022, emplea el término “articulación multinivel” en lugar de “cooperación territorial” pero no lo define.	Cooperación, coordinación multinivel. Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), art. 3 (Registro N°303, 2010). Guía para la Formulación/ Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).	Coordinación territorial, articulación, cooperación, coordinación multinivel. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Art. 3, 7, 12, 13, 23, 2024. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2021).	Coordenação Multinível. No figura en la legislación	Coordinación interinstitucional. Ley Orgánica de la Administración Pública.

Pais - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
6	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno. Plan provincial de Ordenamiento Territorial. Ley *8999. Mendoza. Ley N°8.051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza.	Desenvolvimento territorial / desenvolvimento local / desenvolvimento regional endógeno. Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (Lei N° 11.962, 2024); Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) 2006; Lei 14.600/2023 (Art.25); Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental - Lei 11.968/2024 (Brasil, 2024b) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf (Lei 11.451/2023).	Desarrollo Territorial, Local y Endógeno. Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) (Decreto 19, 2020); Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Política Nacional de Desarrollo Regional.	Desarrollo Territorial, Local y Endógeno. Ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial.	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno. No se definen en la legislación vigente. Sin embargo, se utilizan indistintamente.	Desarrollo. Constitución de la República del Ecuador (CRE), art. 275 (Registro N° 449, 2008). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Artículo 41. Asamblea Nacional del Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 41 (Registro N° 306, 2010).	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Artículo 1. 2. Ley de Planeación, (2018) (Art. 2 y 3). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040). Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2021).	Desenvolvimento territorial, "desenvolvimento to local", "desenvolvimento to endógeno. No figura en la legislación del país. Documento orientador EDEC (Comissão Europeia, 1999) e o Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007). European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT) (2011, trad pt). Spatial development glossary.	Desarrollo integral, desarrollo local sustentable, desarrollo endógeno. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Plan de desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013.

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
7	Equidad territorial. Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza.	Equidade territorial / Função Social. Constituição Federal (Brasil 1988b, art. 182, inc. II); Política Nacional de Desenvolvimento Regional; (Brasil 2024a, art. 2º y 3, inc. VII y I).	Equidad Territorial. Mandato constitucional de desarrollo equitativo.	Equidad Territorial. Ley 1454 de 2011, artículo 3, (principio del OT)	Equidad territorial. Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022. En la legislación cubana se define como principio que rige el ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo.	Equidad territorial. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo, art. 5, 2016), Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), art. 188 (2010).	Equidad territorial. No existe una definición explícita de la equidad territorial, pero refiere a ella: Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ley de Planeación, artículo 2, 2018, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2024, art.4.	Equidade territorial. Artigo 3.º da Lei n.º 31/2014.	Equidad territorial, justicia espacial, desigualdad territorial. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.
8	Equilibrio Territorial. Mención en Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. 2008	Equilíbrio territorial. Constituição Federal. PNOT (M12006).	Equilíbrio Territorial. Ley N°20.417, Servicio de Evaluación Ambiental, Ley N° 21.074 Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), Decreto 469, 2021.	Equilíbrio Territorial. Ley 1454 de 2011 en su artículo 3, (principio del OT)	Equilíbrio territorial. Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022.	Equilíbrio territorial. N/C	Equilíbrio territorial. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2021), Artículo 3º, numeral XII.	Equilíbrio territorial. No figura en la legislación del país.	Equilíbrio territorial/desequilibrio territorial/desequilibrios regionales. Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007.

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
9	Estructura y dinámica territorial. En la normativa se mencionan elementos de la estructura y la dinámica.	Estructura territorial / Divisão Político-Administrativa/ Divisão Territorial. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Divisão Territorial Brasileira.	Estructura y Dinámica Territorial. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Decreto 469, 2021). Se articula con otras políticas: Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Política Nacional de Áreas Protegidas, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Política Nacional de Desarrollo Rural, y Política para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, (Decreto 469, 2021).	Estructura y Dinámica Territorial. Ley 388 de 1997.	Estructura territorial. Dinámica territorial. No se definen en la legislación vigente. Solo lo menciona la Junta Central de Planificación-Ministerio de Salud Pública, Cuba, 1976, pág. 18).	Estructura territorial. Dinámica territorial. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016).	Estructura territorial. Dinámica territorial. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Artículo 26.	Estructura territorial” e “dinámica territorial. N/C	Estructura y dinámica territorial/cambios territoriales. N/C
10	Fragmentación territorial. Ley de OT N°8051 expresa el concepto en uno de sus objetivos específico	Fragmentação territorial. No existe una definición explícita, sin embargo, la Constitución Federal de 1988 estableció una nueva composición de los Estados no Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) actualiza	Fragmentación Territorial. No existe una definición explícita, sin embargo, diversos documentos y normas legales abordan esta problemática: Decreto Ley N° 1.305 de 1975, Art. 12, letra I), Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Art.55).	Fragmentación Territorial. No se encuentra en la normativa.	Fragmentación territorial. No se definen en la legislación vigente.	Fragmentación territorial. No incluye definición el marco legal vigente.	Fragmentación territorial. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Capítulo Segundo Principios, artículo 4.	Fragmentação territorial”, “fragmentação urbana. Conferencia of Ministers responsible for Regional/ Spatial Planning (CE-MAT),2011.	Fragmentación socioterritorial. N/C

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
11	Gestión Territorial. Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo de la Provincia de Mendoza. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Ley N°8.999/17 de la Provincia de Mendoza, Argentina.	Gestão territorial / Gestão do território. A legislação brasileira não define o que é gestão territorial, mas cria comitês e instrumentos. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto N° 11.962/2024), Zoneamento Ecológico-Econômico (Decreto n° 4.297/2002); o Plano de Gerenciamento Costeiro (Lei N° 7.661/1988); o Plano de Bacia Hidrográfica (Lei N° 9.433/1997); os Planos Diretores (Lei N° 10.257/2001); os Planos de Manejo das Unidades de Conservação (Lei N° 9.985/2000); os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste e os planos sub-regionais de desenvolvimento (Lei N° 9.810/2019); e os Planos de	Gestión Territorial. Ley N°21.074 de 2018, Decreto 469.	Gestión Territorial. Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011.	Gestión del suelo. Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022	Gestión / gestión territorial. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo, art. 116 (Registro N°303, 2010). Asamblea Nacional del Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 42 (Registro N° 306, 2010). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); (Quito: SENPLADES, 2019), Guía para la Formulación/ Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019),	Gestión territorial. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2024). Estrategia Nacional de Ordenamientos Territoriales (ENOT), Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024.	Gestão Territorial. Decreto-Lei n°31/2014.	Gestión territorial/ordenación del territorio. N/C

		Gestão territorial e ambiental previstos na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI (Lei 7.747/2012b) e na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola - PNGTAQ (Lei 11.786/2023).							
Pais - Términos	Argentina		Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
12	Gobernanza territorial. ley de OT N° 8051	Governança territorial. A legislação brasileira não define o que é governança territorial.	Gobernanza Territorial. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	Gobernanza Territorial. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Ley 2294, 2023, sinónimo de participación no solo comunitaria, sino institucional (multinivel), incluyendo al sector privado.	Gobernanza territorial. No se declara explícitamente en la legislación vigente	Gobernanza territorial. N/C	Gobernanza territorial. Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 14, 15, 19, 20,36.	Governança Territorial. Conselho da Europa (2011). Glossário do Desenvolvimento Territorial. Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT). Lisboa: DGOTDU, 2011).	Gobernanza territorial. N/C

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
13	Identidad territorial. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la provincial de Mendoza- Ley N°8051- Art. 21, Inciso P.	Identidad territorial / Identidad cultural. Constituição Federal, 1988. Lei 14.600/2023, é uma das competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (Decreto 7.378/2010), Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PN-GTAQ), Decreto nº 11.786/2023. Estado da Bahia Território de Identidade, Lei Estadual Nº 13.214/2014.	Identidad Territorial. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), (2011, 2013); MIDEPLAN, (2006).	Identidad Territorial. No se encontró una denominación normativa.	Identidad territorial. No se define en la legislación vigente. Se utiliza identidad regional e identidad local en la Ley Nº 155, Ley general de Protección al Patrimonio Cultural y al Patrimonio Natural.	Identidad territorial. No incluye definición de "identidad territorial" el marco legal vigente.	Identidad territorial. Ley del Territorio de la Ciudad de México, 2019, art. 24.	"Identidade espacial", "Identidade territorial". N/C	Identidad territorial / identidad territorial. En la Constitución de la República y en el XIII Plan de desarrollo económico y social de la Nación o Plan de la Patria 2019-2025, los términos más "cercaños" son identidad nacional, identidad cultural, identidad regional, identidad bolivariana y "nuestroamericana".
14	Escalas territoriales. No se encuentra una definición en la normativa.	Multiescalaridad. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto 11.962/2024). Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (Decreto 7.378/2010).	Multiescalaridad. Ley N° 21.074, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y Ley de Gobiernos Regionales.	Multiescalaridad. No se encontró una definición normativa.	Multiescalaridad. No se declara explícitamente en la legislación vigente.	Multiescalaridad. No incluye definición.	Multiescalaridad. Ley de Planeación, Artículo 1, 2.	Multiescalaridad. N/C	Multiescala. N/C

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
15	Ordenamiento Territorial Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Ley N°8.999/17. Mendoza, Argentina)	Ordenamiento territorial / Ordenamiento do território. Constituição, 1988, Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), 2006.	Ordenamiento territorial. Ley N°21.074, 2018, Decreto 469, 2021. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).	Ordenamiento territorial. Ley 1454, 2011.	Ordenamiento territorial. Ley Orgánica Nacional del Poder Popular, 2022.	Ordenamiento territorial. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo, art. 9, 2016.	Ordenamiento territorial. Ley General de Asentamientos Humanos (1976): Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988: Ordenamiento ecológico territorial.	Ordenamento do Território. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 31/2014), Lei N°48/98, Lei 74/2017, Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 9°.	Ordenación del territorio/ordenación urbanística. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Congreso de la República, 1983 y 1987).
16	Plan de Ordenamiento Territorial Municipal Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Mendoza, artículo 23, 2009. Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Provincia de San Juan, Art. 10.	Plano Diretor Municipal / Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Estatuto da Cidade (Lei N° 10.257/2001; Estatuto da Metrópole (Lei N° 13.089/2015);	Plan Director. Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC).	N/C	Plan de ordenamiento urbano. No se definen en la legislación vigente. Se utilizan como instrumento: Plan Maestro Centro Histórico de La Habana Vieja.	Planeamiento urbanístico. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo, art. 4 (Registro N° 790, 2016).	Plan de desarrollo urbano municipal y ordenamientos territoriales. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. LGAHOT, 2024, art.24, 26, 28, 40,90.	Plano Diretor Municipal. Artigo 43, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei N° 31/2014. Decreto-Lei n° 208/82.	Plan de ordenación urbanística. Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Pais - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
17	Plan de Ordenamiento Territorial. Planificación. Ley N°8051 de Ordenamiento territorial y usos del suelo. Provincia de Mendoza. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Ley N°8.999/17, Mendoza, Argentina.	Planejamento territorial e ambiental. Constituição Federal Brasileira (CF/1988). Estatuto da Cidade (Lei N° 0.257/2001, Estatuto da Metrópole (Lei N° 13.089/2015), Código Florestal Brasileiro (Lei N° 12.651/2012a, Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Brasil 2000); Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei N° 9.433/1997); Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC - Lei N° 7.661/1988).	Plan de Ordenamiento Territorial. Planificación / Planeamiento. Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). N/C	Plan de Ordenamiento Territorial POT. Planificación Ley 388, 1997, artículo 9. Constitución Política de 1991, Art. 339, Ley 152 de 1994 (define el Sistema Nacional de Planeación).	Plan de ordenamiento territorial. Planeamiento y planificación. Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022. Ministerio de Educación Superior, 2008 (Planificación).	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Asamblea Nacional del Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 41 (Registro N° 306, 2010). Guía para la Formulación/ Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).	Plan de ordenamiento ecológico-territorial. Planeamiento. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (LGEEPA) 2003-2021, art.3, 20. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Art.26) 2019, Ley de Planeación, 2018.	Planeamento. Em Portugal não existe uma única definição na Lei de planeamento per si. Glossário do Desenvolvimento Territorial. Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT).	Plan de ordenación del territorio. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
18	Política territorial. Plan de Ordenamiento territorial del área metropolitana de San Juan. 2012, Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. <i>Ley</i> Nº8.999/17, Mendoza, Argentina.	Política territorial. Constituição Federal Brasileira, 1988b, art.18. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Recursos Hídricos; Política Nacional de Ordenamento Territorial; Política Nacional de Meio Ambiente. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas; Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola; Política de Reforma Agrária (Lei 8.629/1993), Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei 11.326/2006).	Política Territorial. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), establecida mediante el Decreto 469 de 2021	Política Territorial: No existe desde la norma una definición, sin embargo, desde del Departamento Nacional de Planeación DNP, se habla de políticas de desarrollo territorial, reconociendo la política de ordenamiento territorial como parte de él. (<i>Ley</i> 1454 de 2011).	Política territorial. No se definen, como conceptos, en la legislación vigente hasta el momento.	Política territorial N/C	Política territorial. <i>Ley</i> General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Capítulo Segundo, Atribuciones de la Federación, artículo 8, <i>Ley</i> General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Capítulo III, Política Ambiental, artículo 15.	Política territorial. Lei 31/2014, de 30 de maio (<i>Ley</i> de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo)	Ordenación del territorio/planificación regional En Venezuela la política territorial está definida por la ordenación del territorio y la planificación regional. Principalmente la dicta el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y, seguidamente, el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
19	Modelo territorial. Prospectiva. Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. 2008. Ley 8.051/2009 de Ordenamiento Territorial y usos del suelo de Mendoza.	Prospectiva territorial / Prospectiva estratégica. O conceito não é tratado na legislação brasileira.	Prospectiva Territorial / Modelo De Organización Territorial. Decreto 469, 2021, Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).	Modelo de Ocupación Territorial MOT. Ley N° 388, 1997, artículo 12	Prospectiva territorial. Modelo de estructuración del territorio. Acuerdo N° 8928/2020, Consejo de Ministros). Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, "Modelo de estructuración del territorio".	Prospectiva, prospectiva territorial. N/C	Prospectiva territorial. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2005), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2009. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 3, 8.	Prospectiva territorial. N/C	Prospectiva, prospectiva territorial. No hay una definición en la legislación. Se menciona en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, si la define la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Asamblea Nacional, 2010).
20	Sistema territorial, sistema urbano. Plan provincial de Ordenamiento Territorial. Ley "8999, Mendoza	Rede Urbana. REGIC (IBGE 2020).	Sistema Territorial, Urbano y de Ciudades. Constitución. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC), Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y Plan Regulador Comunal; Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT); Ley N°21.074 de 2018 (Planes Regionales de Ordenamiento Territorial).	Sistema de Ciudades. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– número 3819.	Sistema territorial, sistema urbano, sistema de ciudades. Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022, Artículo 18, /(Sistema de Ordenamiento Territorial y Urbano).	Sistema territorial. No incluye definición el marco legal vigente, si lo define la Secretaría de Planificación (2019).	Sistema urbano. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 3, 90. Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT).	Sistema territorial, Sistema urbano, Sistema de ciudades. N/C	Sistema Urbano-Regional, sistema territorial, sistema urbano. Plan de desarrollo económico y social de la Nación, Plan de la Patria 2019-2025 (Sistema Urbano-Regional).

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
21	Sostenibilidad, sustentabilidad. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la provincial de Mendoza (N°8051/2009), Ley Provincial N°8.999/2017.	Sustentabilidad de / Desenvolvimento Sustentável. Federal, Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981).	Sostenibilidad y Sustentabilidad. Ley N° 19.300, el año 1994, Ley N° 20.417 (2010).	Sostenibilidad, Sustentabilidad. Ley N°388, 1997 y Ley 1454 de 2011. Ley 99, 1993	Sostenibilidad. Se define en la legislación cubana como principio que rige el ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo.	Sostenibilidad, Sustentabilidad. Constitución de la República del Ecuador (2008) (Art.14, 71,74). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Código Orgánico del Ambiente, art. 9, 2017 y Art. , 138 (Quito: Registro N° 507, 2019), Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (2022), art. 5. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo, art. 5 (Registro N° 790, 2016). Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), art. 3 (Registro N°303, 2010). Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, art. 7 (Quito: RegistroN°711, 2016).	Sostenibilidad, sustentabilidad. Informe Brundtland, 1987, Artículo 3°, fracción XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2022), Art.36.	Sustentabilidade. Constituição da República Portuguesa, CRP. Canotilho, José J.G. (2010). Lei 19/2014, art.18.	Sostenibilidad, sustentabilidad. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 299 (sostenibilidad); Ley Orgánica del Ambiente (desarrollo sustentable); Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998) (desarrollo sostenible).

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
22	Territorio. Ley N°8051 de Ordenamiento Territorial, y usos del suelo, Mendoza. Ley 8.999/2017 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina	Território. No âmbito da legislação, o termo território aparece com conotação relacionada a uma área territorial delimitada e associada à organização político-administrativa.	Territorio. Constitución Política de la República de Chile (1980)	Territorio. Constitución Política (1991) (Art.101)	Territorio. Constitución (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019). No se define, en la legislación vigente pero ha sido central para la planificación integral del desarrollo nacional.	Territorio. Constitución de la República del Ecuador (2008) (art. 4, 243,249, 250), Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), art. 285 (Registro N°303, 2010, art.12).	Territorio. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,2021, Artículo 24, 42.	Território. Constituição da República Portuguesa (CRP), Artigo 5.º	Territorio. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Tabla 2. Normativas referidas a los términos según países iberoamericanos

Tabla 3: Citas utilizadas para definir los términos, por país

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
1	Buen vivir. Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2015.	Bem-estar / Bem- Viver. Observatório das Metrópoles-Cunha e Souza (2023).	Buen Vivir. Meza-Calfunao et al., 2018; Vásquez et al., 2021; De la Cuadra (2015).	Buen Vivir, Vivir Sabroso. Burgos Ayala (2016), Lozano & Copete (2019).	Bienestar/ Bien- estar social. Estrada-Santander, 1987, Pérez Capote, 2012.	Sumak Kawsay - Buen vivir / bem estar. Adriana Rodríguez Salazar, "Buen Vivir", <i>Filosofía del Buen Vivir</i> , 2021.	Buen vivir. Gud- ynas, 2014 citado en Hernández J. y Sandoval E. 2020. <i>Comunalidad</i> (Floriberto Diaz Gómez, citado en Torres M. & Ramírez B. (2019).	Bem-estar. United States Institute of Peace. (2009).	Buen vivir. Cejas et al. (2018)
2	Centralización vs. Descentrali- zación. Aportes de los autores.	Descentrali- zación. Souza 2002.	Centralización vs. Descentra- lización. Véliz, 1984 y Prado, 1985, citados en Ferrada Bórquez, 1999; Cordero Vega, 2015; Lara y Enteiche, 2023.	Centralización vs. Descentra- lización. Valen- cia-Tello & Karam (2014); aportes personales de los autores.	Centralización vs. Descentra- lización. N/C. Hay aportes personales de los autores.	Centralización vs. Descentra- lización. Tafur, (1977), Requiao de Mello, (1993).	Centralización vs. Descentra- lización. Rodríguez R. (2022), Vincent F. 2014, Buitelaar, R., Echeverri R., Silva, I. y Riffo, L. (2015), Pillet et al.(2013), Delga- dillo J. (2021).	Centralização vs Descentralização J.A. Rio Fer- nandes; Lorenzo López Trigal; Eliseu Sposito (2016) <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> .	Centralización/ descentraliza- ción. Brewer-Car- rias (2007), D'Elia (2010), Rojas (1999) y Salas-Bourgoin (2016).
3	Cohesión terri- torial, integra- ción territorial. Waterhout, Diccionario de Geografía aplica- da y profesional. 2008; Farinós, 2009; Faludi, 2014; Liceda S. (2022) en base a Cabeza M.I. (2015) y Wagner L.S. (2016).	Coesão Territo- rial / Integração Territorial Nunes e Fonseca 2018.	Cohesión e Integración Territorial. Trucco y Fernán- dez (2023); Boisier, 2005; Arenas, 1999; Figuerola y Rozas (2005); Buscaglia, 2011; Núñez, Arenas y Salazar, 2011; Tuan (2007).	Cohesión e Integración Territorial. Ca- beza-Morales, 2015). Aportes de los autores.	Cohesión terri- torial, integra- ción territorial. No se registran referencias. Apor- tes personales de los autores.	Cohesión terri- torial, integra- ción territorial. Israel Cabeza Morales y Franz Gutiérrez Rey, (2015); Alfonso Fernández Taba- les et al. 2009.	Cohesión terri- torial, integra- ción territorial. Vincent F. 2014, Buitelaar, R., Echeverri R., Silva, I. y Riffo, L. (2015), Pillet et al.(2013), Delga- dillo J. (2021).	Coesão territo- rial e integração territorial. Con- ferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CENAT). DGOTDU 2011. J.A. Rio Fernandes, Loren- zo Lopez Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs), 2016. <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> . Aportes de los autores.	Integración territorial, integración socio- territorial. Fernández (2013).

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
4	Concentración vs. Desconcentración. Gallo, Paula. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM.Diccionario de Geografía Aplicada y profesional 2008.	Desconcentración. N/C	Concentración y Desconcentración. Szmulewicz Ramirez, 2013; Silva Cirma, citado en Fernández Richard, 2013. Fernández Richard (2013).	Concentración y Desconcentración. N/C. Aporte de los autores.	Concentración vs. Desconcentración. Diccionario breve de términos de economía regional: Países miembros del CAME, 1976 in: Álvarez & Verdura, 2010, s/a.	Concentración vs. Desconcentración. R. X. Gallegos Rojas, C. E. Quiroz Castro y M. E. Celi Masache, (2021)	Concentración vs. Desconcentración. Gallo P. (2020).	Concentração vs Desconcentração. J. A. Rio Fernandes; Lorenzo López Triga; Eliseu Spósito (2016). <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i>	Concentración/ desconcentración territorial. Anaya, 2007; Cordero, 2001; Delgado, 2002; Rojas y Pulido, 2009.
5	Coordinación territorial- articulación territorial. López Triga L. (2015). Diccionario de Geografía aplicada y profesional 2018.	Cooperação Interfederativa / Governança Interfederativa/ Governança Multinível. Abrúcio; Sydow, 2018.	Coordinación/ Asociativismo/ Cooperación. Delooz & Serrano, 2023.	Coordinación Territorial- Asociatividad Territorial. Robledo (2023).	Cooperación territorial. Diccionario breve de términos de economía regional: Países miembros del CAME, 1976 in: Álvarez & Verdura, 2010, s/a)	Cooperación, coordinación multinivel Menéndez (1992: 230).	Coordinación territorial, articulación, cooperación, coordinación multinivel. Gasca J. (2020), Schmitter, 2004, citado por Piattolini S. (2009).	Coordenação Multinível. Marques da Costa, E. (2016), Valdemir, J. & Alves, G. (ed.). Cafruny, Alan W. and Rosenthal, Glenda G. (1993).	Coordinación institucional. N/C
6	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno. CEPAL.	Desenvolvimento territorial / desenvolvimento local / desenvolvimento regional endógeno. Dallabrida (2020); Amaral Filho (2001); Celso Furtado (CEPAL); Alves, Fernandes e Diniz (2020); (Brustolin, Pinzetta e Machado (2022); Oliveira (2020),	Desarrollo Territorial, Local y Endógeno. Boisier, (2005).	Desarrollo Territorial, Local y Endógeno. Pérez y Avendaño (2021)	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno. N/C. Aportes personales de los autores	Desarrollo. Caridad I., Judith C., Dulce M., & Freddy M. 2016.	Desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo endógeno. Sesmas, 2011, citado en Boisier S. (2007), Cuervo L. y Delano M. (2019), Vázquez, (2005); Alburquerque, 2004 citados en López R., Ayala D. & Arellanes Y. (2017) Alonso A. (2006).	Desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, desenvolvimento regional endógeno. Camagni, (2008), Friedmann & Weaver (1979) OCDE (2001).	Desarrollo integral, desarrollo local sustentable, desarrollo endógeno. Aportes de las autoras.

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
7	Equidad territorial. Bernard Bret. 2013, ópez Trigal, Lorenzo (Di.) (2015); Diccionario de Geografía Aplicada y profesional.	Equidade territorial / Função Social. Barros e Souza (2016); Saule Jr. 2016; De Grazia 1990*, apud Ferreira 2010, p.25.	Equidad Territorial. Delboz (2016); Fernández Richard (2013), CEPAL, (2019).	Equidad Territorial. Gutiérrez-Rey (2015)	Equidad territorial. N/C. Aportes personales de los autores.	Equidad territorial, justicia espacial, desigualdad territorial. Cabeza & Gutiérrez F. (2015).	Equidad territorial. Gasca J. 2020, Delgadillo J. y Torres F., 2010.	Equidade territorial. Teresa Sá Marques, Gonçalo Santinha e Luísa Maria Frutos Meijas, e encontrada-se expandido no <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> , de José A. Rio Fernandes, Lorenzo Lopez Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs.), 2016,	Equidad territorial, justicia espacial, desigualdad territorial. Soja, Harvey, Marcuse y Gervais-Lambony y Dufaux, Sallas-Bourgoin, Siso y Mac-Quhae.
8	Equilibrio Territorial. Estrategia de ordenación territorial de Aragón. Memorias. Pág.2López Trigal, Lorenzo (Di.) (2015)	Equilíbrio territorial. Ruckert (2007, s/p.)	Equilíbrio Territorial. Romero y Vásquez (2005), CEPAL, 2019	Equilíbrio Territorial. Gutiérrez-Rey (2015); Cabeza-Morales, 2023.	Equilíbrio territorial. N/C. Aportes personales de los autores.	Equilíbrio territorial. N/C	Equilíbrio territorial. Ramírez A. et. al. 2016, Grupo Interdisciplinario de Servicios Especializados, (s.f).	Equilíbrio territorial. Comissão Europeia (2015), <i>Glossário da Política Regional</i> - Coesão Territorial	Equilíbrio territorial/desequilibrio territorial/desequilibrios regionales. Rojas y Pulido, Trinca, Polèse,
9	Estructura y dinámica territorial. Gómez Orea D. (2014). I Curso Internacional de Postgrado de Ordenamiento Territorial.	Estrutura territorial / Divisão Política/ Divisão Administrativa/ Divisão Territorial. Esse conceito não é objeto de tratamento acadêmico na literatura consultada.	Dinâmica Territorial. N/C	Estructura y Dinámica Territorial. Gómez & Mahecha, (1998).	Estructura territorial. Dinámica territorial. No se registran referencias. Aportes personales de los autores.	Estructura territorial. David Vargas Fonseca y Fabián Eduardo Camelo Sánchez.	Estructura y dinámica territorial. Sánchez R. & Adame S. 2020, en Santana et al. 2020, Propin E. y Sánchez A. 2001 citado en Miguel Velasco, A. E., Miguel Cruz, A., Martínez García, K. A., Martínez Sánchez, L. A., & García Cruz, L. F., 2021.	Estrutura territorial e dinâmica territorial. N/C	Estructura y dinámica territorial/cambios territoriales. Materán y Bustillo.

Pais - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
10	Fragmentación territorial. Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007). CEPAL, 2010. Thuillier, 2001; Pré-vôt-Schapira, 2000. Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001). JANOSCHKA, Michael. Ghilardi, M., & Benedetti, A. (2019) en n M. Valero Martínez, E. Superti, & J. L. Porto.	Fragmentação territorial. Vainer (2007)	Fragmentación Territorial. Navez-Bouchanine (2001); Dear & Flusty, 1997; Ramírez Bruna, 2018.	Fragmentación Territorial. Botero, (2019); Aportes de los autores.	Fragmentación territorial. No se registran referencias. Aportes personales de los autores.	Fragmentación territorial. Fernando Longhi et al (2023).	Fragmentación territorial. Guevara M, Flores M, & Flores J. 2021. Guevara M, Flores M. & Flores J. 2021. Aguilar A. (2015). Goodall, 1987; Gregory et al., 2009, citados en Garrocho C. y Campos J. (2013). Massey D. & Denton N. 1988), Farfan W. (2020).	Fragmentação territorial, fragmentação urbana. Santos (1990). Segundo Prevôt-Schapira (1999). Navez-Bouchanine (2002), Rio Fernandes, JA.; López Trigal, L.; Sposito, E.S. (2016). <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> . Conference of Ministers responsible for Regional/ Spatial Planning (CE-MAT), 2011.	Fragmentación socioterritorial. Cariola y Lacabana
11	Gestión Territorial. Gudíño M., 2008. Gómez Orea D., Ordenación Territorial, 2002. Curso Internacional de Ordenamiento territorial, 2014. López Trigal, Lorenzo	Gestão territorial / Gestão do território. Becker (1991)	Gestión Territorial. Trucco y Fernández (2023), González-González, 2017.	Gestión Territorial. Massiris, 2012; Posada- Arrubla, 2020.	Gestión del suelo. N/C. Aportes personales de los autores.	Gestión / gestión territorial. González, (2011) Luis González Fuenzalida (2004); Pedro Felipe Montes Lira (2001).	Gestión territorial. Gasca J. (2020), Delgadillo J y Torres F., (2010).	Gestão Territorial. Direção Geral do Território; Margarida Queirós no Dicionário de Geografia Aplicada , de José A. Rio Fernandes, Lorenzo Lopez Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs.),	Gestión territorial. N/C

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
12	Gobernanza territorial. Marcou y otros. 1997; López Trigal, Lorenzo (Di.) (2015); Diccionario de Geografía Aplicada y profesional.	Gobernança territorial. Gus-mão e Barbosa (2015); Fumi e Pires (2009); Lima (2019); Dallabrida e Becker (2003); Dallabrida (2011).	Gobernanza Territorial. Orellana, Arenas, & Moreno, 2020; Bolados, 2016, Santos (2016).	Gobernanza Territorial. Mateus, 2023; Rosas- Ferrusca, <i>et al.</i> , 2012.	Gobernanza territorial. González Diaz y otros, 2023)	Gobernanza territorial. Massiris, Ángel (2005); Farinós (2008)	Gobernanza territorial. Sedatu, 2021, Torres Salido, 2018: 72 citado en Larroa R, Rodas L. y Campos T. 2022.	Governança Territorial. Farinós Dasi, no <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> , de José A. Rio Fernandes, Lorenzo Lopez Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs.), 2016.	Gobernanza territorial. Farinós, Sa-las-Bourgoin.
13	Identidad Territorial. Crang, 2000; Giménez, 2005; Diccionario de Geografía Aplicada y profesional 2008.	Identidade territorial/ Identidade cultural. Haesbart (1997).	Identidad Territorial. N/C	Identidad Territorial. Soto Uribe (2006 Aportes de los autores.	Identidad territorial. Pérez Capote, 2012.	Identidad territorial. Andrés Precedo Ledo, (2004)	Identidad territorial. Velasco M. 1998, Del Val J. 2004. Pillet et al (2013, citados en Morales F. 2020.	Identidade espacial/Identidade territorial. Crang, 2000, Giménez, 2005, José Alberto Rio Fernandes; Lorenzo López Trigal; Eliseu Sposito, (2016). <i>Dicionário de Geografia Aplicada.</i> Rose (1995), Zorán Roca e J. Carvalho Mourão (s.d.).	Identidad territorial. N/C
14	Escala territorial. Gimenez, G., (2005)	Multiescalaridade. Rückert (2011)	Multiescalaridad. Arias y Márquez, 2023; Orellana et al. (2020); Boric et al. (2021); Saldívar <i>et al.</i> , 2022.	Multiescalaridad. Córdoba Cárdenas, 2021. Aportes de los autores.	Multiescalaridad. N/C. Aportes personales de los autores.	Multiescalaridad. Lacoste (1988), Bernardo Fernandes, (2008).	Multiescalaridad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015). Máttar J & Cuervo L. 2017.	Multiescalaridade. N/C	Multiescala. Aportes de los autores.

Pais - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
15	Ordenamiento territorial. Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa 20-V- 83). Gómez Orea, 1994, citado en Ángel Massiris Cabeza. López Trigal, Lorenzo (Di.) (2015): Diccionario de Geografía Aplicada y profesional. Massé 1974, citado por	Ordenamiento territorial / Ordenamiento do território. Moraes (2005)	Ordenamiento territorial. Romero y Vásquez (2005), Márquez y Veloso (2021), Arenas (2017), Trucco y Fernández, 2023.	Ordenamiento territorial. Massiris, 2002.	Ordenamiento territorial. Baranco in: Álvarez & Verdura, 2010. Padrón y otros, 2013.	Ordenación del territorio. D Gómez Orea,(2007).	Ordenamiento Territorial (INE-SEMARNAP, 2000b), (Poncela L. 2013) Sánchez M., Casado J. y Bocco G., 2013).	Ordenamento do Território. Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT), Jorge Gaspar (1996).	Ordenación del territorio/ ordenación urbanística. Elias Méndez
16	_____	Plano Diretor Municipal / Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Lacerda et al. (2005)	_____	_____	Plan de ordenamiento urbano. No se registran referencias. Aportes personales de los autores.	Planeamiento urbanístico. M. E. Ducci, 2012.	Plan de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales. Bocco G., Sánchez T., & Casado J.	Plano Diretor Municipal. J. M. Lourenço, 2003. Fundação Calouste Gulbenkian, no <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> , de José A. Rio Fernandes, Lorenzo Lopez Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs.), 2016	Plan de ordenación urbanística. N/C

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
17	Plan de Ordenamiento Territorial. López Trigal L. (2015). Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Gómez Orea D., Ordenación Territorial. 2002. Planificación. BID, 1979. Nieves 1996 citada en Ángel Massiris Cabeza,	Planeamiento territorial e ambiental. Limonad, Mon-teiro e Quiñones (2021).	Plan de Ordenamiento Territorial N/C. Aportes de los autores. Planificación / Planeamiento. Gómez Orea (2002). Marchant et al., 2023, Burt y Nair (2020), emández Richard, 2013.	Plan de Ordenamiento Territorial POT. Massiris (2011); Rengifo (2012).	Plan de ordenamiento territorial. No se registran referencias. Aportes personales de los autores Planeamiento y planificación. Álvarez & Verdura, 2010.	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial. D.Gómez Orea. (2007).	Plan de ordenamiento ecológico-territorial. Poncela L., 2013. Planeamiento. Delgadillo J. y Torres E., 2010	Planeamento. M. Pereira, adaptado de <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i>, de José A. Rio Fernandes, Lorenzo López Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs.), 2016, Manuel Benabent F de Córdoba (2014)	Plan de ordenación del territorio. Méndez et al. (2002). Planificación. Herclio Castellanos,
18	Política territorial. OCDE, 2001. Hildebrand S., A. 1999. Aguilar, 1994; Kraft y Furlong, 2006; Anderson, 2010. López Trigal, Lorenzo (Di.) (2015): Diccionario de	Política territorial. Rückert (2011)	Política Territorial. Bustos, Lukas, Stamm & Torre (2019)	Política Territorial. Montoya-Navia (2017), Rincón (s.f.) y Puyana (2019).	Política territorial. Álvarez & Verdura, 2010.	Política territorial. Massiris (2012)	Política territorial. Rodríguez D. y Bass S. 2022, Gasca, J. 2020.	Política territorial. Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) in Conselho da Europa (2011). <i>Glossário do Desenvolvimento Territorial.</i>	Ordenación del territorio/planificación regional. Sanabria
19	Modelo territorial. Gómez Orea D. 2014. Curso Internac. de Ordenamiento territorial. Prospectiva. Pujadas y Font, 1998, Miklos y Tello, 1997, Massiris, 2000, Jouvenel, 1968. Godet, 2000. Ministerio de Planificación de Chile. Cuadernos 3, 2005.	Prospectiva territorial / Prospectiva estratégica. Fronzaglia (2021)	Prospectiva Territorial / Modelo de Organización Territorial. Sanhueza-Aros y Peña- Cortés (2022), Navarrete e Higuera, 2014, Márquez y Veloso (2020).	Modelo de Ocupación Territorial MOT. N/C	Prospectiva territorial. Godet (1985) In: Álvarez & Verdura, 2010.	Prospectiva, prospectiva territorial. Astigarra (2016), Juan Fernández, (2011).	Prospectiva territorial. Ramírez A., et al. (2016), Rivera-Arriaga E., López O, León R., Paredes J., Arjona M., Espejel L., Villalobos G., 2019; Grupo Interdisciplinario de Servicios Especializados (s.f.).	Prospectiva territorial. Delamarre (2002), no <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i>, de José A. Rio Fernandes, Lorenzo López Trigal e Eliseu Savério Sposito (ogs.), 2016	Prospectiva, prospectiva territorial. Salas-Bourgoin, 2014.

País - Términos	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	México	Portugal	Venezuela
20	Sistema territorial, sistema urbano. Martínez de Anguita, 2.006. Gómez Orea D. (2014). I Curso Internacional de Postgrado de Ordenamiento Territorial; Busto Cara, 2002.	Rede Urbana. Segundo Corrêa (2004, p. 66); Egler (2011)	Sistema Territorial, Urbano y de Ciudades. Arenas y Bustos, 1996; Aquilué y Ruiz (2021); Romero y Vásquez (2005); Hidalgo et al. (2016); Espinoza, 2018; Marchant et al., 2023; Egaña y Pliscoff, (2020).	Sistema de Ciudades. DNP, 2012	Sistema territorial, urbano, sistema de ciudades. No se registran referencias. Aportes personales de los autores.	Sistema territorial. Gómez Orea, D. (2014).	Sistema urbano. Gómez Orea, 2008: 43 citado en Hernández J. y Gerald G, 2016).	Sistema territorial, Sistema de ciudades. Cattán, 2007; Meijers, 2007; Hall, 2009; Burger et al., 2014; Marques, 2016). (lin Sá Marques, Teresa (coord.) et al. (2019).	Sistema Urbano-Regional, sistema territorial, sistema urbano. Briceno, Cadena et al., 2021.
21	Sostenibilidad, sustentabilidad. Guimarães (2005)«Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.	Sustentabilidade / Desenvolvimento Sustentável. Acselrad (1999)	Sostenibilidad y Sustentabilidad. Informe Brundtland (1987), Contreras, Opazo, Ubilla-Bravo y Nuñez (2005), Ziller et al. (2023); Ubilla-Bravo et al. (2021); Guardiola Ibarra, 2022; Krahmer, 2024.	Sostenibilidad, Sustentabilidad. Gutiérrez-Rey (2015)	Sostenibilidad. No se registran referencias. Aportes personales de los autores.	Sostenibilidad. Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, 1987. Sustentabilidad. Naciones Unidas (1987), Díaz, (2012).	Sostenibilidad, sustentabilidad. Bonilla N. & González O, 2011.	Sustentabilidade. Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991). José A. Rio Fernandes, Lorenzo Lopez Trigal e Eliseu Savério Spósito (ogs.), 2016, <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> .	Sostenibilidad, sustentabilidad. PNUD y UICN, Gabaldón.
22	Territorio. López Trigal, Lorenzo (Di.) (2015); Diccionario de Geografía Aplicada y profesional. Souza, Marcelo (1995) Raffestin, 1.981.	Território. Milton Santos (2000); Haesbaert (2023); Saquet (2008).	Territorio. Mac-Clure, Barozet & Maturana, 2014; Bolados, 2014). Aliste y Stamm (2016); Bolados, (2016); Romero-Iledo y Gutiérrez, 2016).	Territorio. Gómez & Mahecha (1998)	Territorio. No se registran referencias. Aportes personales de los autores.	Territorio. Mario Sosa Velásquez (2012), Ángel Massiris (2012).	Territorio. Ramírez B. & López L., 2015. De Val J. (2004) Buitelaar, R., Echeverri R., Rizzo L. y Silva I. 2015.	Território. Di Méo, (1998), Santos, (1996), Robert Sack (1986), Jose Alberto Rio Fernandes; Lorenzo López Trigal; Eliseu Spósito (2016). <i>Dicionário de Geografia Aplicada</i> .	Territorio. Raffestin, Lefebvre, Haesbaert, Göttemann, Saquet, Santos y De Souza, Salas-Bourgoin (2019), Lefebvre.

Tabla 3. Citas utilizadas para definir los términos, por país

5. Bibliografía

Argentina

- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I: La sociedad red*. Alianza Editorial.
- De Miguel González, R. (2005). *Diccionario de urbanismo y ordenación del territorio*. Lex Nova.
- Enciclopedia Online Conceptos (2024). Disponible en <https://concepto.de/diferencia-entre-concepto-y-defnicion/>
- González, F. (2012). El ordenamiento territorial en América Latina: desafíos y oportunidades. *Revista CEPAL*, 107.
- Gorelik, A. (2011). *Geopolítica del conocimiento y colonialidad del saber en América Latina*. CLACSO.
- Martínez Sastre, J. (2018). *Glosario crítico de términos sobre planificación urbana*. Editorial UPM.
- Romero, J. (2016). *Territorio y gobernanza: claves para una planificación integradora*. Editorial Universidad Nacional de La Plata.
- Sánchez, R., Bustos, S., y Perrotti, D. (2020). *Infraestructura y territorio en América Latina: hacia una visión integrada*. CEPAL.

Brasil

- Abrúcio, F. L. & Sydow, C. T. (2018). Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. En: J.M.B Carneiro & K. Frey (Eds.) *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha* (p. 47-68). Oficina Municipal.

- Acsegrad, H. (1999). Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1, 79-90.
- Alves, E. L.; Fernandes, B. S. & Diniz, S. C. (2020). O PD-DI-RMBH e as possibilidades de um desenvolvimento endógeno desencadeado pela economia popular metropolitana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22. 10.22296/2317-1529.rbeur.202016
- Amaral Filho, J. (2021). *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA.
- Bahia. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CE-DETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs. Legislação-SEPLAN, Salvador, 29 dez. 2014. https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/lei13214_13042018_1439.pdf.
- Barros, F. P. C. & Sousa, M. F. (2016). Equidade: seus conceitos, significações e implicações para o SUS. *Saúde e Sociedade*, 25(1), 9-18.
- Becker, B. K. (1991). Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI; uma representação a partir do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, 53(3), 169-182.
- Brasil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 31 ago. 1981. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.
- Brasil. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 16 mai. 1988a. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm.

- Brasil. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988b. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Portal da Legislação, Brasília, DF, 25 fev. 1997. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm.
- Brasil. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. 1997. Portal da Legislação, Brasília, DF, 8 jan. 1997. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm.
- Brasil. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 18 jul. 2000. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm.
- Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2001. L10257 (planalto.gov.br).
- Brasil. Lei nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 10 jul. 2002. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm.

- Brasil. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 6 abr 2005. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm.
- Brasil. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Portal da Legislação, Brasília, DF, jul. 2006. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm.
- Brasil. Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010. Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - MacroZEE da Amazônia Legal. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2010. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7378.htm.
- Brasil. Lei complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2011. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.
- Brasil. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal Brasileiro. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2012a. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm.
- Brasil. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012b. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2012b. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm.

- Brasil. Lei nº 13.089, de 18 de junho de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2015. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.
- Brasil. Lei nº 13.683 de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2018. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art4.
- Brasil. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2019a. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm.
- Brasil. Decreto nº 11.451 de 22 de março de 2023. Institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Portal da Legislação, Brasília, DF, 22 mar. 2023a. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11451.htm.
- Brasil. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Portal da Legislação, Brasília, DF, 19 jun. 2023b. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14600.htm.
- Brasil. Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor. Portal da Legislação, Brasília, DF, 20 nov. 2023c. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11786.htm.
- Brasil. Decreto nº 11.830, de 14 de dezembro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

- Portal da Legislação, Brasília, DF, 14 dez. 2023d. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11830.htm.
- Brasil. Decreto nº 11.641 de 16 de agosto de 2023. Institui o Programa Nacional de Cidadania e Bem Viver para Mulheres Rurais. Portal da Legislação, Brasília, DF, 14 dez. 2023e. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11641.htm.
- Brasil. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2024a. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm.
- Brasil. Decreto nº 11.968, de 27 de março de 2024. Altera a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portal da Legislação, Brasília, DF, 2024b. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11968.htm.
- Britto, V. (2023). IBGE atualiza lista de municípios, distritos e subdistritos municipais do país. *Agência IBGE Notícias*.
- Brustolin, P., Pinzatta, G & Machado, H.P.V. (2022). Empreendedorismo e desenvolvimento endógeno: um estudo bibliométrico. *Interações*, 23(3), 777-799.
- Correa, R. L. (2004). Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. *Revista Cidades*, 1(1), 65-78.
- Cunha, E. V. & Sousa, W. J. (2023). O bem viver no Brasil: uma análise da produção acadêmica nacional. *Revista Katálysis*, 26(2), 321-332, maio 2023.
- Dallabrida, V. R. (2011). *Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas*

- territoriais de governança*. ANAIS do I Circuito de Debates Acadêmicos.
- Dallabrida, V. R. & Becker, D. F. (2003). Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento Em Questão*, 1(2), p. 73-97.
- Dallabrida, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 2(215), 304-328.
- Dallabrida, V. R. (2020). Planejamento e gestão territorial: aportes teórico metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios. Ed. da UnC.
- Dallabrida, V. R. (2020). Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função da dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(2), 63-78.
- Egler, C. A. (2011). Formação da Rede de Cidades na América do Sul. *En Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia- ENANGEPE*, (pp. 1-9).
- Ferreria, J. S. W. (2010). O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. En *Ministério das Cidades. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*, (pp. 9-32).
- Fronzaglia, T. (2021). A prospectiva territorial e as Indicações Geográficas: caminhos do desenvolvimento. En A.C.P Vieira et al. (Eds.). *Indicação geográfica, signos coletivos e desenvolvimento*, (pp. 20-35). Aya.
- Fuini, L. L. & Pires, E. L. S. (2009). As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. En: M.A Saquet & E. Sposito. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*, (pp. 291-314). Expressão Popular.

- Gusmão, P. P. & Barbosa, G. de S. (2015). Governança e desenvolvimento territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Política e Planejamento Regional*, 2(2), 287-308.
- Haesbart, R. (1997). *Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste*. EDUFF.
- Haesbart, R. (2023). Território. *GEOgraphia*, 25(55), 1-7.
- IBEU (2024). Índice de bem-estar urbano. IBEU. <https://ibeu.observatoriodasmetropoles.net.br/sobre/>. Acesso em 04 abr. 2024.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2011). Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. *IBGE*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2016). *Coordenação de Geografia. 2. ed. Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018). *Coordenação de Geografia. Região de influência das cidades*. IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2024). Panorama do Censo 2022. *IBGE*. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 07 jan. 2024.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). Coordenação de Geomática. Quadro geográfico de referência para produção, análise e disseminação de estatísticas. 2. ed. *IBGE*. <https://www.ibge.gov.br/apps/quadrogeografico/#/home>. Acesso em: 27 mar. 2024.
- Lacerda, N., Marinho, G., Bahia, C., Queiroz, P. & Pecchio, R. (2005). Planos diretores municipais. Aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7(1), 55-72.
- Lima, I. G. (2019). Governança Territorial. *Revista do programa de pós-graduação em Geografia (UFF) GEOgraphia*, 21(46), 131-135.

- Limonad, E., Monteiro, J. C. & Quiñones, P. M. (2021). Para tratar do Planejamento Territorial. En E. Limonada, J.C. Monteiro & P. Mansilla, P. (Eds.), *Planejamento territorial: reflexões críticas e práticas alternativas* (pp. 9-15). Editora Max Limonad.
- Ministerio da Integração Nacional. (2005). Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. *Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR)*.
- Ministerio da Integração Nacional. (2006). Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT (versão preliminar). *Ministerio da Integração Nacional*.
- Moraes, A. C. R. (2005). Ordenamento territorial: uma conceitualização para o planejamento estratégico. En *Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*, (pp. 43-47).
- Nunes, J. & Fonseca, A. A. M. (2018). Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. En: A.A. Rückert, A.C.P. Silva & G. de V. Silva (Eds.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*, (pp. 287-304). Editora Letra1.
- Oliveira, N. M. (2020). Desenvolvimento Local: Quo Vadis? *Redes-St. Cruz Sul, Online*, 25, 1698 -1714.
- Ribeiro, L.C & Ribeiro, M.G (2013). *Ibeu: índice de bem-estar urbano*. Letra Capital.
- Rückert, A. A. (2011). Políticas territoriais contemporâneas na Europa e no Brasil Mercosul. *ParaOnde!?*, 5(2), 3-27.
- Rückert, A. A. (2007). A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova*, 245(66).

- Santos, M. et al. (2000). O papel ativo da Geografia. Um Manifesto. Texto publicado para o *XII Encontro Nacional de Geógrafos*. Florianópolis, p. 1-6.
- Saquet, M. A. Por uma abordagem territorial. En: M.A. Saquet & E.S. Sposito (Eds.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos, (pp. 73-94). Expressão Popular.
- Saule Jr., N. (2016). O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 15, 73-76.
- Souza, M. L. (2002). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Bertrand Brasil.
- Souza, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Bertrand Brasil.
- Vainer, C. B. (2007). Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9(1), 9-23, <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p9>

Chile

- Aliste, Enrique, & Stamm, Caroline. (2016). Hacia una geografía de los conflictos socioambientales en Santiago de Chile: lecturas para una ecología política del territorio. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 45-62. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.03>
- Arenas, F. (1999). Organización territorial y desarrollo regional en Chile. *Estudios Geográficos*, 60(234), 101-120. <https://doi.org/10.3989/egeogr.1999.i234.556>
- Arenas, F. (2003) [2021]. ¿El Ordenamiento Sustentable del Territorio Regional? Los Gobiernos Regionales entre la Necesidad y la Realidad. *Revista De Geografía Norte Grande*, (30), 45-54. <https://ojs.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/42869>
- Arenas, F. (2017) El territorio chileno, un espacio en (de)formación: el difícil balance entre Estado unitario y una necesi-

- ria autonomía regional. Chile mirando hacia su futuro. En C. Auroi y C. Sáez Muñoz (Coeds.). *La Revista, Boletín N° 77, 2016-17*, (pp.114-123). Sociedad Suiza de Americanistas (SSA-SAG).
- Arenas, F. (2017) Ordenamiento territorial: racionalidad en el uso de los espacios subnacionales. En *DESCENTRALIZACIÓN 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Universidad de la Frontera
- Arenas, F., & Bustos, N. (1996). Evolución y caracterización del sistema urbano chileno en el período intercensal, 1982-1992. *Revista de Geografía Norte Grande*, 23, 41-46.
- Arias, J.M., Márquez, R., Boric, L., & Delgado, H. (2023). “Gente en la isla”: giros etnográficos en el estudio de la migración transnacional de jóvenes latinoamericanos residentes en Chiloé, Chile (2020-2023). *Revista Antropologías del Sur*, 11(21), 87- 115.
- BCN. (2024). De la Gobernanza multinivel y el papel de los gobiernos subnacionales en la agenda de desarrollo. *Biblioteca del Congreso Nacional*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36496/1/Minuta_81_24_Gobernanza_multinivel_y_papel_gobiernos_subnacionales.pdf
- Bengoa, J. (2000). Historia del pueblo mapuche: Siglo XIX y XX. *LOM Ediciones*.
- Bermúdez Soto, J. (2014). *Derecho administrativo general (3° ed.)*. Thomson Reuters.
- Bolados, P. (2016). Conflictos socio-ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile). *Izquierdas*, (31), 102-129. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492016000600102>
- Bolados, P. (2014). Los conflictos etnoambientales de ‘Pampa Colorada’ y ‘El Tatio’ en el salar de Atacama, norte de Chile. *Revista de Estudios Atacameños*, 48, 229-248.
- Boric, L., Gissi, N., & Saldívar, J. (2021). Migración transnacional en contextos latinoamericanos: Experiencias, prácticas

- y discontinuidades en la creación de futuros posibles. Antípoda, *Revista de Antropología y Arqueología*, 43(3), 23.
- Bosier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, 86, 47-62. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0c782b3e-9f3a-46bc-9d27-422d7f328fa7/content>
- Buscaglia, C. (2011). Dinámicas de aislamiento: Una aproximación a la realidad territorial de los espacios aislados. En F. Arenas, A. Salazar & A. Núñez (Eds.), *El aislamiento geográfico: ¿problema u oportunidad?*, (pp. 195-201).
- Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C. & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/382c3038-a88d-4f29-aaf7-5c08bb1b2faf/content>
- Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. *Consejo de Europa*.
- Contreras M., Contreras, D., Opazo, D., Opazo, G., Ubilla-Bravo, G. & Núñez-Pino, C. (2005) Informe Final del Proyecto “Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable” (OTAS). *HAL SHS*. 10.13140/2.1.1393.2801
- Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo* (1ª ed.). Thomson Reuters.
- De la Cuadra, F. (2015). Buen Vivir: ¿Una auténtica alternativa post-capitalista? *Polis (Santiago)*, 14(40), 7-19. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000100001>
- Decreto 19. (2020). Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id Norma=1144878>

- Decreto 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (1975). *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>
- Decreto 469 (2021). Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior. *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1162254>
- Decreto Ley 1.305 (1975) Reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6564>
- Delooz, B., & Serrano Moreno, J. E. (2023). Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. *Revista De Derecho Ambiental*, 2(20), 31–63. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2023.71100>
- Delooz, B. (2016) Características del poder reglamentario de los entes territoriales en Chile y Francia. *Revista de Derecho Administrativo Económico – ReDAE*, 22, 27-53. <https://doi.org/10.7764/redae.22.2>
- Egaña, R., & Pliscoff, C. (2020). La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras. *IdeAs. Idées d'Amériques*, (15). <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>
- Espinoza Lizama, C. (2018). Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio. *Tiempo Y Espacio*, (41), 52–72. <https://doi.org/10.22320/rte.vi41.3984>
- Fernández Richard, J.. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista IUS*, 7(32), 148-160. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009&lng=es&tlng=es.
- Ferrada Bórquez, J. C. (1999). El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista de Derecho (Valdivia)*, X, 115-123.

- Figuerola, O. & Rozas, P. (2005). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: el caso de Chile. *CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura*.
- Flint, R. W. (2013). *Practice of sustainable community development: A participatory framework for change*. Springer.
- Gómez Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*, Ediciones Mundi-prensa, Editorial Agrícola Española, S.A.
- González-González, L.E. (2017). Gestión Territorial post 27-F en Chile: implicancias sobre el Habitat Residencial. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(2), 109-116. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n2.48322>
- Guardiola Ibarra, A. (2022). Un debate pertinente en la pospandemia. ¿Sostenibilidad o sustentabilidad del desarrollo territorial? *Investigación & desarrollo*, 30(2), 38-66. <https://dx.doi.org/10.14482/INDES.30.2.307.14>
- Helfmann, C., Irrázaval, I., Lara, J., Mardones, R., Rodríguez, C., Rodríguez, J., Suarez- Cao, J., Varas, J. & Viera-Gallo, J. (2021). Contribuciones a la discusión constitucional: descentralización. *Temas de la Agenda Pública*, 16(139). <https://politicaspublicas.uc.cl/web/content/uploads/2021/05/Arti%CC%81culo-Descentralizacio%CC%81n-y-Constitucio%CC%81n-2.pdf>
- Heredia Chaz, E. (2023). Extractivismo y territorio en las ciudades latinoamericanas: la persistente colonialidad de la urbanización capitalista. *Revista INVI*, 38(107), 76-96. <https://dx.doi.org/10.5354/0718-8358.2023.67702>
- Krähmer, K. (2024). Políticas de crecimiento y políticas de sostenibilidad: contradicciones en la fruticultura chilena. *Historia Agraria de América Latina*, 5(1), 106-131. <https://doi.org/10.53077/haal.v5i01.173>
- Lara, J. L. y Enteiche, N. (2023). La descentralización territorial en el proyecto de Constitución de 2023: análisis del anteproyecto de la Comisión Experta. *Actualidad Jurídica*, 49, 311-331. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2024/03/12-la-descentralizacion-territorial-en-el-pro>

- yecto-de- constitucion-de-2023-analisis-del-anteproyecto-de-la-comision-experta.pdf
- Ley 19.175 (1992) Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30542>
- Ley 20.417 (2010) Crea El Ministerio, El Servicio De Evaluación Ambiental Y La Superintendencia Del Medio Ambiente. *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459>
- Ley 21.074 (2018) Fortalecimiento de la Regionalización del país. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>
- Mac-Clure, O., Barozet, E, & Maturana, V. (2014). Desigualdad, clase media y territorio en Chile: ¿clase media global o múltiples mesocracias según territorios? *EURE (Santiago)*, 40(121), 163-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000300008>
- Marchant, C., Riesco, M. & Monje-Hernández, Y. (2023). Crecimiento y fragmentación del periurbano valdiviano. Efectos del urbanismo neoliberal en una ciudad intermedia del sur de Chile. *EURE*, 49(147), 1-25.
- Márquez Poblete, M. A., & Veloso Pérez, E. (2021). El ordenamiento territorial en Chile: estado del arte. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 18(35), 139–179. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2020.61424>
- Maturana Miranda, F.R. & Arenas Vásquez, F. (2012). El policentrismo en Chile: medición exploratoria para el sistema de ciudades de las regiones de La Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos. *Revista de geografía Norte Grande*, (52), 37-56. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000200003>
- Meza-Calfunao, E., Díaz-Fuentes, R. & Alarcón-Muñoz, A.M. (2018). ¿Qué es *küme mogen* mapuche? Concepto e implicancias en salud pública y comunitaria. *Salud Pública de México*, 60(4), 380-381. <https://doi.org/10.21149/8988>

- MIDEPLAN. (2006). Identidad, Comunidad y Desarrollo. *MIDEPLAN*. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/identid-comunidad-des.pdf>
- Mieres Brevis, M. (2020). La dinamica de la desigualdad en Chile: Una mirada regional. *Revista de análisis económico*, 35(2), 91-133. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-88702020000200091>
- Ministerio de Medio Ambiente. (2014), Guía para la elaboración de estudios del medio físico: Contenido y metodología. *Ministerio de Medio Ambiente*. https://oa.upm.es/55224/1/Guia_para_la_elaboracion_de_estudios_del_medio_fisico_2.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2021). Glosario de sostenibilidad de PROCHILE. *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*. <https://acceso.prochile.cl/wp-content/uploads/2021/05/Glosario-de-Sostenibilidad.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023) Política exterior, desarrollo sustentable. Santiago, Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. https://www.minrel.gob.cl/development-sustainable/minrel_old/2008-09-10/171758.html
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1994). Ley 19.300, aprueba Ley sobre bases generales del medio ambiente. *Biblioteca del Congreso de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2023) Plan Buen Vivir. *Biblioteca del Congreso de Chile*.
- Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*.
- Navez-Bouchanine, F. (2001). Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale”. En E. Dorier-Apprill (dir.), *Vocabulaire de la ville, Ed. du Temps*, citado por Ramírez Bruna Julio.

- ODEPA. (2020) Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-2024. ODEPA. <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/72826/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Rural.pdf>
- Orellana Ossandón, A., Arenas Vásquez, F., & Moreno Alba, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: Nuevo escenario para la gobernanza regional. *Revista de geografía Norte Grande*, (77), 31-49. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300031>
- Orellana-Ossandon, A., Moreno-Alba, D., Mollenhauer-Gajardo, K., & Irizarri-Otárola, D. (2020). Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. Planes de desarrollo comunal en Chile. *Urbano*, 23(42), 66–79. <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.06>
- Pérez García, M. (2012). El aislamiento geográfico: ¿problema u oportunidad? Experiencias, interpretaciones y políticas públicas. *Revista de geografía Norte Grande*, (52), 185-187. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000200011>
- Prado, S. (1859). *Principios elementales de derecho administrativo chileno*. Imprenta Nacional.
- Ramírez Bruna, J. (2018). Fragmentación urbana y desarrollo local: Caso comuna de Quintero. Tesis para optar al grado de Magíster en Urbanismo, Universidad de Chile.
- Resolución 2478 EXENTA (31/12/2021) Establézcase criterios regionales para cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Secretaría Regional Ministerial Región de Valparaíso. *Biblioteca del Congreso de Chile* <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1170714>
- Romero, H., & Vásquez, A. (2005). Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile. *Urbano*, 8(11), 91–99.

- Recuperado de <https://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/515>
- Saldívar, J. M. (2020). Etnografía histórica de la migración croata y chilota en la fiebre del oro en Porvenir, Tierra del Fuego, Chile 1930-1990. *Estudios atacameños*, (66), 347-366. <https://dx.doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2020-0054>
- Sanhueza-Aros, J. & Peña-Cortés, F. (2022). Uso de la prospectiva estratégica, ordenación territorial y evaluación de impacto como base para la sostenibilidad de los sistemas agrícolas. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 25(spe), e2148. <https://doi.org/10.31910/rudca.v25.nsopl.1.2022.2148>
- Santos, M. (2016). La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, razón y emoción. *Ariel*.
- Serrano, E. (2005). La teoría aristotélica de la justicia. *Isonomía*, (22), 123-160. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182005000100006&lng=es&tlng=es.
- Silva Cimma, E. (1995). *Derecho administrativo y comparado. El servicio público*. Editorial Jurídica de Chile.
- SUBDERE CHILE, (2013) Identidades territoriales: lo auténtico como motor de desarrollo local. *SUBDERE*. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/publicacion_programa_identidad_final_27-12-13.pdf
- Trucco, I., & Fernández, V. R. (2023). El debate regional en la periferia. Origen y transformación frente al pensamiento estructuralista latinoamericano. *Territorios*, (49), 1-24. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11492>
- Vásquez Bustamante, J.P, Orellana Yáñez, J. & Rodrigues Teixeira, J. (2021). Del Sumak Kawsay al debate por el Buen Vivir: significados en disputa y disputa por los significantes. *Si Somos Americanos*, 21(2), 120-145. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482021000200120>

Colombia

- Cabeza-Morales, I. (2023). Convergencia territorial: entre la cohesión y el equilibrio. *Folios*, (57), 177-189. <https://doi.org/10.17227/folios.57-14894>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Gutiérrez-Rey, F. (2015). *¿Desarrollo, desarrollo sostenible o vida territorial sostenible?: un aporte desde la geografía para un nuevo país*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Ley 99 de 1993. (1993). Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>
- Ley 388 de 1997. (1997). Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=339
- Ley 1454 de 2011. (2011). Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Massiris, A. (2002) Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI(125). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Massiris, A. (2011). El diagnóstico territorial en la formulación de planes de ordenamiento. *Perspectiva Geográfica*, (5), 33–54. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1643>
- Massiris, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Mateus, A. M. (2023). Lineamientos de gobernanza territorial para disminuir la marginalidad rural. [Trabajo de grado-

- Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, Universidad Javeriana].
- Montoya-Navia, C.A. (2017). Políticas públicas territoriales en Colombia: un análisis sobre desarrollo rural desde el enfoque territorial para la región pacífico, a partir del plan nacional de desarrollo 2014-2018. [Trabajo de grado Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Eafit].
- Múnera, M. C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia.
- Posada-Arrubla, A. (2020). La gestión territorial requiere coherencia. Una comprobación en Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 23(2). <https://doi.org/10.31910/rudca.v23.n2.2020.1599>
- Puyana, R. (2019). Las políticas públicas y el desarrollo territorial en Colombia. *CEPAL*. https://www.cepal.org/sites/default/files/rafael_puyana.pdf
- Rengifo, J. (2012). Evolución de la planificación regional en Colombia, Tendencias y perspectivas del desarrollo. *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*. <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- Rincón, J. I. (s.f.) Ordenamiento territorial y planificación en Colombia. *Universidad Externado de Colombia*. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2017/11/Presentaci%C3%B3n-Jorge-Iv%C3%A1n-Rinc%C3%B3n.pdf>
- Robledo Silva, P. (2023). Los esquemas asociativos territoriales: otra manifestación del sesgo excluyente del legislador frente a los pueblos indígenas colombianos. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 29, 9-33.
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R. & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera. *Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- SUR Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional. (s.f.). Modelo de Ocupación Territorial y cambios en el

uso del suelo para Bogotá. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/presentacion_metodologia_estudio_simulador_de_ocupacion_del_suelo_automata_celular.pdf

Cuba

- Álvarez, C.A. & Verdura, M. (2010). Inventario terminológico e indicadores. Ordenamiento territorial y urbanístico. *Instituto de Planificación Física*.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2022). Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo, N° 145 (Ordinaria ed.). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ministerio de Justicia.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019). Constitución de la República de Cuba. *Gaceta Oficial del Ministerio de Justicia de la República de Cuba*.
- Estrada-Santander, J. L. (1987). *Diccionario Económico*. Editora Política.
- González Díaz, Y., Mariño Vivar, J. L., Roldan Ruenes, A. F., & González Fontes, R. (2023). La gobernanza: un reto para la gestión municipal en Cuba. *Retos de la Dirección*, 17(2).
- Junta Central de Planificación-Ministerio de Salud Pública, Cuba. (1976). *Glosario de términos demográficos*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Ministerio de Educación Superior. (2008). *Plan de estudio*. Ministerio de Educación Superior, República de Cuba.
- Ministerio de Educación Superior. (2018). *Plan de estudio*. Ministerio de Educación Superior, República de Cuba.
- ONEI, CUBA. (2024). Anuario Estadístico de Cuba 2023. *Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba*.
- Padrón, M. (2013). *Guía Metodológica: Plan general de ordenamiento territorial y urbanismo*. Instituto de Planificación Física.
- Pérez Capote, M. (2012). *Diccionario de términos geográficos*. Editorial Pueblo y Educación.

Ecuador

- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial Suplemento* 306. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bits-tream/37000/3401/1/C%c3%b3digo%20Org%c3%a1nico%20de%20Planificaci%c3%b3n%20y%20Finanzas%20P%c3%bablic%20as.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (2016). Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. *Registro Oficial Suplemento* 711. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (2022). Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y Público. *Registro Oficial*. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/07/Ley-Organica-de-Vivienda-de-Interes-Social-y-Publico-1.pdf>
- Cabeza Morales, I. y Franz Gutiérrez, R. (2015). Cohesión territorial: de los alcances a la conceptualización. *Revista Geográfica Venezolana*, 56(2), 293-308 <https://www.redalyc.org/journal/3477/347743079008/html/>
- Caridad I., Judith C., Dulce M. & Freddy M. (2016). Fundamentos conceptuales del desarrollo. *Multiciencias*, 16(3), 288-293. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90453464007>
- Codificación a la Ley de Gestión Ambiental (2004). *Registro Oficial Suplemento* 418. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>
- Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador (2017). *Registro Oficial Suplemento* 31.
- Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de Ecuador (2010). *Registro Oficial Suplemento* 303.
- Código Orgánico del Ambiente de Ecuador (2017). *Registro Oficial Suplemento* 983. <https://www.ambiente.gob.ec/>

- wp- content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf
- Constitución de la República de Ecuador (2008). *Registro Oficial* 449.
- Díaz, R. (2012). *Desarrollo sustentable. Enfoque basado en competencias. Una oportunidad para la vida. 2° ed.* McGraw Hill.
- Ducci, M. E. (2012). *Conceptos básicos de urbanismo, 1° ed.* Trillas.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2686501>
- Fernandes, B. (2008). Sobre la tipología de los territorios. *Universidad de Alicante*. <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>
- Fernández, J. (2011). Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 167, 11-32. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76032/46433>
- Fernández Tabales, A. et al. (2009). El concepto de cohesión territorial, escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 59, 157-172.
- Gallegos Rojas, R.X., Quiroz Castro, C.E. y Celi Masache, M.E. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de la facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 8(16), 79-97. <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>
- Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, M.T. (2014). Marco Conceptual para la Ordenación Territorial y Reflexiones sobre el Proceso Ecuatoriano en la Materia. En *Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial*. Cuenca. https://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf

- González Fuenzalida, L. (2004). *Gestión del territorio: Perspectivas y modelos de intervención*. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/120283/Gonzalez_Luis_Gestion_territorio.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). Clasificador Geográfico Estadístico 2022. INEC. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://aplicaciones2.ecuadorencifras.gob.ec/SIN/descargas/cge2022.xls&ved=2ahUKEwi FxNHdyKiLAXULmbA-FHYREE4QQFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw2X30_Y_Edl iHAXxc9e_OJf
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de Ecuador (2016). *Registro Oficial Suplemento* 790.
- Longhi, F., Bolsi, A., Paolasso, P., Velázquez, G. y Celemín, J.P. (2023). Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Población* 7(12), 99-131.
- Lozano, A. (2012). La Ordenación del Territorio en la nueva Arquitectura del Estado. En: *Descentralización y Ordenamiento Territorial. Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (comp.), Cuenca.
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Menéndez, A. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. Universidad de Valladolid. *Documentación Administrativa*, N° 230-231. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5614> [Consulta: 11 de noviembre de 2017].

- Montes Lira, P.F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Naciones Unidas, CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2f8097a3-c34d-4ebc-b115-afac7e34b265/content>
- Naciones Unidas (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Ecominga*. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/C_MMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Precedo Ledo, A. (2004). *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Síntesis.
- Presidencia de la República del Ecuador (2019). Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. *Registro Oficial Suplemento 507*. <https://site.inpc.gob.ec/pdfs/lotaip2020/REGLAMENTO%20AL%20CODIGO%20ORGANICO%20DEL%20AMBIENTE.pdf>
- Rodríguez Salazar, A. (2021). Buen Vivir. *Filosofía del Buen Vivir*. <https://filosofiadelduenvivir.com/buen-vivir-2/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2019). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT): *Documento Ejecutivo para autoridades provinciales*. SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Folletos-autoridades-provinciales.pdf>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019). Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal. *Secretaría Técnica Planifica*.

- <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019). Caja de Herramientas prospectiva. *Secretaría Técnica Planifica*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-Prospectiva-Final.pdf>
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Cara Parens.

México

- Aguilar A. (2015). *Segregación Socio-Espacial y Pobreza Urbana en Zonas Metropolitanas de la Región Centro de México*. Instituto de Geografía, UNAM.
- Alonso A. (2006). Desarrollo territorial y desarrollo endógeno. *Economía y Desarrollo*, 139(1), 113-124. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541309005>
- Alva Rivera, M. E. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.
- Alvarado A., Díaz E. & Pérez C. (2019) Ocupación territorial en dos zonas protegidas de la periferia del Valle de Toluca. En M. Santana, R. Sánchez, F. Zepeda, J. Calderón & G. Santana (Eds.) *Transformaciones territoriales en México y Polonia: Vulnerabilidad, resiliencia y ordenación territorial* (pp. 73-97).
- Alvarado, C. & Gómez, R. (2016) *Expresión territorial de la fragmentación y segregación*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Balente-Herrera, O., Díaz-Puente, J. M. & Parra Vázquez, M. R. (2012). Los determinantes del desarrollo local: Un estudio de caso en Chiapas, México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 9(3), 251-269. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722012000300002&lng=es&tlng=es.

- Bocco Verdinelli, G., Sánchez Salazar, T. & Casado Izquierdo, J. M. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. *Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).*
- Boisier S. (2007). *Crecimiento económico y desarrollo social: una contribución al estudio del territorio*. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. https://www.researchgate.net/publication/311152934_Crecimiento_economico_y_desarrollo_social_una_contribucion_al_studio_del_territorio
- Bonilla N. y González O. (2011). El enfoque de la sustentabilidad en México y los Stakeholders como instrumentos de eficientes. *Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana*. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/11/011sustentabilidad2011-1.pdf>
- Buitelaar, R., Echeverri, R., Rizzo, L. y Silva, I. (2015) Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos. *CEPAL-EURO social*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37849>
- Bustos, C. R. (2002) Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de la Univ. Complutense*, 22, 113-129
- Cabrales I. (2006). Geografía y ordenamiento territorial. En D. Hiernaux, y A. Lindón (Eds). *Tratado de Geografía Humana*. Anthropos.
- Caldas Jara, R., Castillo Santa María, B. & Castillo Palacios, F. W. (2021). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible de Perú. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 4(3), 47-54.
- Campo, L. (2023). Gobernanza y ordenamiento territorial en la Mancomunidad del Chocó Andino de Pichincha. *Entorno*

- Geográfico*, (25), e21512700. <https://doi.org/10.25100/eg.v0i25.12700>
- Chamorro, R. G., Haro, Y. E. & Yar, S.R. (2019). Revisión bibliográfica de la prospectiva territorial en países de América Latina de los últimos 10 años. *Revista electrónica TAMBARA*, 7(41), pp. 561-576
- Cuervo, L. y Délano, M. (2019) Introducción. En L. M. Cuervo y M. del P. Délano (Eds.), *Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I*, serie Seminarios y Conferencias, N° 91. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delgadillo J. y Torres F. (2010). El desarrollo rural y la gestión del territorio. *Revista de Economía*, XXVII(74).
- Delgadillo J. (2021). Desarrollo territorial y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural- urbanas. En: C. Machado Deponti (Ed.), *Extensão e desenvolvimento regional: da teoria à prática*. Universidade Estadual da Paraíba
- Del Val, José (2004). *México, identidad y nación*. Universidad Nacional de México.
- Farfán, W. (2020). Aproximación conceptual de la segregación socio espacial y residencial en ciudades intermedias en América Latina. *Revista boletín. REDIPE* 9(8).
- Ferreira, H. (2008). Una política de desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI. En H. Cortez Yacila, J. Delgadillo Macías (Eds.), *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Plaza y Valdés, S.A.
- Gallo, P. (2011). Descentralización y desconcentración; Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia. *República jurídica administrativa*, 3, 65-77.
- Garrocho, C., & Campos-Alanís, J. (2013). Réquiem por los indicadores no espaciales de segregación residencial. *Papeles de población*, 19(77), 269-300.

- Gasca J. (2020). Construyendo la equidad territorial. Una mirada desde la experiencia histórica y contemporánea de la política pública en México. En: *Políticas públicas y equidad territorial en América Latina. Colombia, México y Uruguay* (pp. 10-49) Programa Uruguay Integra-Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Goodall, B. (1987). *Dictionary of Human Geography*. Penguin. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=5358752&pid=S1405-7425201300030001400009&lng=es
- Grupo Interdisciplinario de Servicios Especializados, S.A. de C.V. (s.f). Marco de Referencia Conceptual del Reglamento de Ordenamiento Ecológico. SEMARNAT. <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/documentacion-de-apoyo-de-ordenamiento-ecologico>
- Guevara, M., Flores, M. & Flores, J. (2021) *Consecuencias de la fragmentación territorial en la movilidad peatonal. Territorios fragmentados posibles realidades latinoamericanas*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Aragón, J. y Gérald Destinobles, G. (2016). Sistema territorial, gobernanza y desarrollo económico-social. una cavilación hacia la participación de los actores locales. En: *El desarrollo regional frente al cambio ambiental global y la transición hacia la sustentabilidad*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C.
- Hernández, J. & Sandoval E. (2020). El buen vivir mexicano como experiencia de vida con elementos de sustentabilidad desde la perspectiva latinoamericana. En: *Factores Críticos y Estratégicos en la Interacción Territorial-Desafíos Actuales y Escenarios Futuros*. Universidad Nacional de México.
- Hernández Medina, J.C. Cecilia y Sandoval Forero, E.A. (2020): El Buen Vivir mexicano como experiencia de vida con elementos de sustentabilidad desde la perspectiva latinoamericana. En: *Factores Críticos y Estratégicos en la Interacción*

- Territorial-Desafíos Actuales y Escenarios Futuros*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hiernaux, D. y Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México: un balance general. En H. Cortez Yacila, J. Delgadillo Macías (Eds.), *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Plaza y Valdés, S.A.
- Hildenbrand, A. (2008). Una política de ordenación del territorio para México. Propuestas desde las experiencias europeas. En H. Cortez Yacila, J. Delgadillo Macías (Eds.), *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Plaza y Valdés, S.A.
- Jaramillo Cardona, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, XXII(49).
- Larroa Torres, R.M., Rodas Sánchez, L. y Campos Ortiz, T. (2022) Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, a.c. En B.L Montes de Oca y S.L. Martínez (Eds.) *Caminos de la gobernanza en México Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*.
- López, L. (2015). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León.
- López, R., Ayala, D. & Arellanes, Y. (2017). Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable. *Economía y Sociedad*, XXI(36), 61-75. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51052064004>
- Madrigal, C., Miranda, V., Rozga, R. & Canales, R. (2019). Fundamentos de la teoría de sistemas y ciudades inteligentes sustentables. En M. Santana, G. Hoyos, G. Santana, F. Zepeda & J. Calderón (Eds.). *Resiliencia, territorios y gobernanza. Vinculación con la sociedad*, (pp. 209.239). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Massey, D. y Denton, N. (1988), The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67(2). <https://www.scielo.org>.

- org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=5358768&pid=S1405-7425201300030001400017&lng=es
- Máttar, J. & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Naciones Unidas. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210586016/read>
- Miguel Velasco, A. E., Miguel Cruz, A., Martínez García, K. A., Martínez Sánchez, L. A. & García Cruz, L. F. (2021). Estructura territorial de las ciudades multiculturales y salud urbana en Oaxaca, México: un análisis bayesiano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(2), 445–491. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i2.1952>
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L. y Williner, A. (2020) Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación. *CEPAL*.
- Morales F. (2020): El territorio como construcción social y el pensamiento sistémico: aportes al debate sobre la cohesión territorial. En: *Factores Críticos y Estratégicos en la Interacción Territorial Desafíos Actuales y Escenarios Futuros*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *European integration*, 31(2), 163-180.
- Poncela L. (2013). Los planes de ordenación del territorio en México y España: una visión integrada. En: M. Sánchez, G. Bocco y J. Casado (Eds). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*.
- Ramírez B. y López, L. (2015) Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo. *Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía*.
- Ramírez García, A.G., Cruz León, A., Morales Carrillo, N. & Monterroso Rivas, A.I. (2016). El ordenamiento ecológico territorial instrumento de política ambiental para la planeación

- del desarrollo local. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 26(48), 69-99. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572016000200069&lng=es&tlng=es.
- Ramírez, L., Gutiérrez, J. & Juan, J. (2017) Evaluación de sustentabilidad en localidades rurales. Un análisis de indicadores estratégicos. En; M. Santana, G. Hoyos, F. Zepeda, J. Calderón & G. Santana (Eds), *Territorios, Sustentabilidad y gobernanza en México y Polonia*, (pp. 156-172).
- Ramírez, R. (2023) Prospectiva Territorial en América Latina: Retos y perspectivas para México en el siglo XXI. *Eutopia*, 23, 213-235.
- Rivera-Arriaga E., López O., León R., Paredes J., Arjona M., Espejel, I. & Villalobos G. (2019). El ordenamiento de la zona costera de Campeche, México. *Corporación Universidad de la Costa*. <http://hdl.handle.net/11323/6031>.
- Rodríguez R. (2022). La Re-centralización del sector salud en México: un aproximación a sus implicaciones en el funcionamiento organizacional de los centros de salud. *Revista Gestión Y Estrategia*, (62), 19-37. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2022n62/Rodriguez>
- Rodríguez C, D. A. y Bass Z, S. (2022). Planeación democrática territorial y urbana en México. Un análisis a los planes nacionales de desarrollo, 1983-2019. *Región y Sociedad*, 34, e1560. [10.22198/rys2022/34/1560](https://doi.org/10.22198/rys2022/34/1560)
- Ruíz López, C. (2016) Fragmentación socioterritorial en las Ciudades Rurales Sustentables de Nuevo Juan de Grijalva y Santiago El Pinar. En: *Expresión Territorial de la Fragmentación y Segregación*. En C. Alvarado, R. Gómez, R. Hidalgo (Eds), pp 73- 104.
- Sánchez, M., Casado, J. y Bocco G. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En M. Sánchez, G. Bocco y J. Casado (Eds.). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*.

- Sánchez R. & Adame S, (2020). Dinámicas socioeconómica y territorial de la interface rural urbana en los municipios de San Antonio la Isla y Chapultepec, en la periurbanización en la Zona Metropolitana de Toluca. En: M. Santana, F. Zepeda, R. Sánchez & J. Calderón, *Desafíos de la ordenación territorial, planeación integral y gobernanza en Iberoamérica en el siglo XXI*, (pp.72-94).
- Sandoval, C., Sanhueza, A. & Williner, A. (2015) La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. *Gobierno del Valle del Cauca*. <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?l-Servicio=Tools2&lTipo=viewpdf&id=32772>
- Santana, M., Hoyos, G., Zepeda, F., Calderón, J. & Santana, G. (2017). *Territorios, sustentabilidad y gobernanza en México y Polonia*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sesmas, R. (2011), Reseña de “Imágenes en el espejo, aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial” de Boissier, Sergio. *Economía, Sociedad y Territorio*, XI(35), 265-271. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11116271011>
- Thomas Muñoz, R. (2021). ¿Qué falta para entender la sustentabilidad? *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, Universidad de Colima*, XXVII(54), 77-117. <https://www.redalyc.org/journal/316/31669754005/html/>
- Torres Pardo, N.D. y Mejía Modesto, A. (2018): Vinculación de la multiterritorialidad y la identidad territorial. En: *Perspectivas teóricas, globalización e intervenciones públicas para el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Torres-Solis, M., & Ramírez-Valverde, B. (2019). Buen vivir y vivir bien: alternativas al desarrollo en Latinoamérica. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (69), 71-97. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64069675003>
- Vanhulst, J. y Beling, A. E. (2014). El Buen vivir: una utopía latinoamericana en el campo discursivo global de la sus-

- tentabilidad, *Polis*, 36. <http://journals.openedition.org/polis/9638>
- Velasco, M. (1998). Identidad cultural y territorio: una reflexión en torno a las comunidades transnacionales entre México y Estados Unidos. *Región y sociedad*, 9(15). http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/15/15_3.pdf
- Velasco, A. E. M., Cruz, A. M., Martínez García, K. A., Martínez Sánchez, L. A., & García Cruz, L. F. (2021). Estructura territorial de las ciudades multiculturales y salud urbana en Oaxaca, México: un análisis bayesiano. *Estudios demográficos y urbanos*, 36(2), 445-491. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i2.1952>.
- Verduzco B. (2013). Aspectos normativos e institucionales del ordenamiento ecológico y territorial. En: M. Sánchez, G. Bocco y J. Casado J. (Eds.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*.
- Vincenti F. (2014). *Desarrollo Local, Cohesión Social y Territorial*. Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_regional/reu/docs/250214_presentacion2.pdf

Referencias a normas, leyes, documentos oficiales, etc.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018. CONEVAL. Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf (coneval.org.mx)
- Consejo Nacional de Población. (2012). Sistema Urbano Nacional. <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/Partes IaV.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Última Reforma Diario Oficial de la Federación 28-05-2021. *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Gobierno de México (2019). El buen vivir: comunidad y bienestar. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/bienestar/es/articulos/el-buen-vivir-comunalidad-y-bienestar?idiom=es#:~:text=El%20Buen%20Vivir%20nace%20como,y%20a%20costa%20de%20cualquier%20contexto%2C>
- Gobierno de México (s.f.). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT). <http://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territori...>
- Gobierno Municipal de San Luis Potosí (s.f.) <https://slp.gob.mx/seduvop/SiteAssets/Paginas/archivos/ANEXO%203%20GLO%20SARIO%20DE%20TERMINOS.pdf>
- Ley de Planeación (2018). *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Ley del Territorio de la Ciudad de México (2019). Gaceta Oficial de la Ciudad de México. https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/GO_30_12_2019_Ley_Territorio.pdf
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales (2019). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2021). Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (diputados.gob.mx)
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2024). *Diario Oficial de la Federación*. LGAHOTDU.pdf (diputados.gob.mx)
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (2021). *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico (2014). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf

- Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDA-TU) (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632547/ENOT._versio_n_extensa._26.2.21-Abr-.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDA-TU) (2019). Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2018). Diferencia entre sustentable y sostenible. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/diferencia-entre-sustentable-y-sostenible>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2009). Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales.

Portugal

- Benabent F. de Córdoba, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones.
- Cafruny, A.W. & Rosenthal, G. G. (1993). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Lynne Rienner Publishers.
- Canotilho, J.G. (2010). O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, VIII(13), 7-18.
- CEMAT (2011). *Spatial Development Glossary*. European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT). Territory and Landscape Series (2).
- Comissão Europeia (2015). *Glossário da Política Regional*. Coesão Territorial.
- Conselho da Europa (2011). *Glossário do Desenvolvimento Terri-*

- torial*. Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT).
- Delamarre, A. & Malhomme, M.C. (2002). *La prospective territoriale*. Datar-La Documentation Française.
- Gaspar, J. (1996). *O Novo Ordenamento do Território: Geografia e Valores. Dinamismos Sócio-Económicos e Reorganização Territorial: Processos de Urbanização e Reestruturação Produtiva*. Instituto de Estudos Geográficos.
- Lourenço, M.J. (2003). *Expansão Urbana: gestão de planos-processo*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Marques da Costa, E. (2016). Da ação em saúde à ação para a saúde. En J.A. Oliveira & G. Alves de Souza (Eds.), *Geografia da Saúde - ambientes e sujeitos sociais no mundo globalizado*, (p.71-93), Editora da Universidade Federal do Amazonas - EDUA.
- Queirós, M. (2018). Cities and Regions as Complex Systems. Impact on Spatial Planning. In Joaquin Farinós (Ed.), *Territorio y Estados. Elementos para la Coordinación de las Políticas de Ordenación del Territorio em el Siglo XXI* (pp. 49- 70). Tirant Humanidades.
- Rio Fernandes, José Alberto; Lopez Trigal, Lorenzo; Sposito, Eliseu Savério (2016). *Dicionário de Geografia Aplicada*. Porto: Porto Editora.
- Roca, Z Mourão, J. Carvalho (2003). Identidade territorial e desenvolvimento local e regional - entre a retórica e a prática. *Unidade de Estudos e Investigação em Ciências Sociais Aplicadas-Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia*.
- Sá Marques, T. et al. (2019). *O papel dos sistemas urbanos na caracterização do território nacional no contexto Ibérico e Europeu*. FLUP, CEGOT.
- United States Institute of Peace. (2009). *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*. United States Institution of Peace Press.

Documentos Legais:

Constituição da República Portuguesa (CRP).

Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de maio.

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio).

Sítios internet:

<https://reot.dgterritorio.gov.pt/sistema-de-gestao-territorial/pdm>

<https://www.adcoesao.pt/desenvolvimento-regional/estudos-e-working-papers/>

<https://www.dgterritorio.gov.pt/ordenamento/sgt>

<https://www.dgterritorio.gov.pt/presidencia-portuguesa-ue2021/coesao-territorial>

https://www.fcsh.unl.pt/static/documentos/informacao/Importancia_do_bem_estar_na_saus_a_PT.pdf

<https://www.forumdascidades.pt/content/livro-verde-sobre-coesao-territorial-europeia-2008>

Venezuela

Amaya, C. (2007). Estrategia de equilibrio territorial del gobierno bolivariano de Venezuela: entre el discurso y la acción. *XI Encuentro de Geógrafos de América Latina*. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal11/Geografia-socioeconomica/Ordenamientoterritorial/07.pdf>

Amaya, C. (1999). Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos. Un balance en los albores del siglo XXI. *Revista Geográfica Venezolana*, 40(2), 167-199. <https://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24566/articulo40-2-1.pdf>

Argüello, I. (2014). Desarrollo endógeno y política de economía social en Venezuela. *Transformación del sistema capitalista mundial hegemónico y de dominación. XXVII Congreso de la*

- Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.* <https://cdsa.aacademica.org/000-062/1046.pdf>
- Azpúrua, P. (2005). *Agua, ambiente y desarrollo. Papeles de Pedro Pablo Azpúrua Q.* Fundación Polar, Universidad Católica Andrés Bello. <https://bibliofep.fundacionempresaspolarg.org/publicaciones/libros/agua-ambiente-y-desarrollo/>
- Brewer-Carías, A. & Izquierdo, N. (1977). *Estudios sobre la regionalización en Venezuela. Colección Ciencias Económicas y Sociales, XXI.* Ediciones de la Biblioteca.
- Brewer-Carias, A. (2011). La descentralización política. Un modelo de Estado. En F. Otamendi y T. Straka (Eds.) *Venezuela: República democrática*, (pp. 645-673), Grupo Jirahara.
- Briceño, M. (2005). Consideraciones Teórico-Metodológicas sobre la Ordenación del Territorio. *Revista Forestal Latinoamericana*, 38, 21-37. <https://www.saber.ula.ve/handle/123456789/24088>
- Boada, C. (1997). La formación del geógrafo en la Universidad de Los Andes: ¿Un problema de paradigmas? *Cuadernos Geográficos*, 12.
- Cadena, G., Pulido, N., Santiago, J. & Balza, L. (2021). Sistemas de ciudades en Venezuela. Rasgos y tendencias. En J. Williams y F. Maturana (Eds.), *Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos. Un balance en los albores del siglo XXI*, (pp. 258-279). Universidad Nacional de Colombia.
- Camargo, M.G. (2006). El desarrollo local y las tendencias socioterritoriales emergentes en Venezuela. *Revista Geográfica Venezolana*, 47(2), 257-271. <http://epublica.saber.ula.ve/index.php/regeoven/article/view/12155/0>
- Cariola, C. y Lacabana, M. (2001). La metrópoli fragmentada. Caracas entre la pobreza y la globalización. *EURE (Santiago)*, 27(80), 9-32. <https://doi.org/10.7764/1226>
- Castellanos, H. (2010). *Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto.* Cendes.

- Cejas, M., Garrido, I. y Navarro, M. (2018). La economía popular y solidaria como iniciativa de Sumak Kawsay-Buen vivir; la economía popular, social y comunal- Vivir bien: Dos planes de desarrollo sociales en pro del bienestar de Ecuador y Venezuela. *Memorialia*, 15, 32-46. <http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rmemorialia/article/view/766>
- Chen, C. (1978). *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento territorial: mito y realidad*. Universidad Católica Andrés Bello.
- Chen, C. (1967). *Estrategia del desarrollo regional: caso de Venezuela* (No. 3). Editorial Arte.
- Chen, C. y Zambrano, L. (1982). Regionalización y desarrollo. Aspectos teóricos y reales. *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*.
- Codero, E. (2001). Algunas observaciones a la propuesta de equilibrio territorial de la V República. *Revista Geográfica Venezolana*, 42(2) (2001), 163-181. <https://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24518/articulo42-2-1.pdf?sequence=1>
- CORDIPLAN (1965). *III Plan de la Nación, 1965-1968*. Talleres Gráficos de Cartografía Nacional, Ministerio de Obras Públicas.
- CORDIPLAN (1976). *V Plan de la Nación*. Paz Pérez C.A.
- Delgado, M. (2002). El desarrollo del eje Orinoco-Apure: ¿alternativa de desconcentración territorial? *Revista Geográfica Venezolana*, 43(1), 39-49. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/24507>
- D'Elia, Y. (2010). En defensa de la Descentralización en Venezuela. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08800.pdf>
- Domínguez, F. (2013). Política vial de Gómez y la integración territorial. *Tiempo y Espacio*, 23(60), 2-19. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-94962013000200002
- Fernández, B. (2013). La integración socio-territorial de los sectores populares a la ciudad: un proceso conflictivo. Caso

- del nuevo urbanismo popular La Limonera. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIX(2), 129-157. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36430103007.pdf>
- Freites, Y., Manduca, R. y Vásquez, L. (1975). *La racionalidad de la planificación Regional en Venezuela*. CIADEC.
- Gabaldón, A. (2008). El desarrollo sustentable de Venezuela. *Cuadernos UNIMETANOS*, 13, 44-45. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997955>
- González, F. (2009). La regionalización en Venezuela. Conceptualización de la región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías provinciales. *Provincia*, 22, 65-85.
- Guevara, J. (2006). *Historia de la Escuela de Geografía de la Universidad Central de Venezuela*. Fondo Editorial de Humanidades y Educación.
- Materán, M. y Bustillo, L. (2017). Dinámicas Territoriales como base para la Gestión Pública: Modelo sistémico funcional. *Revista Venezolana de Gerencia*, 78, 249-260. https://www.researchgate.net/publication/337266012_Dinamicas_Territoriales_com_o_base_para_la_Gestion_Publica_Modelo_sistemico_funcional
- Méndez, E. (2000). Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible. *Revista Geográfica Venezolana*, 41(2), 281-301.
- Méndez, E., Delgado, M. y Méndez, L. (2002). Ordenación del territorio: proceso de revisión, modificación y gestión del plan. *Universidad de Los Andes*. <https://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24538/nota41-2-1.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007. *Despacho del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional*. https://www.venciclopedia.org/index.php?title=Archivo:Plan_Nacional_de_Desarollo_Regional_2001.pdf
- Presidencia de la República (2013). Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y

- Social de la Nación 2007-2013. *Presidencia de la República*.
https://www.ivpa.gob.ve/wp-content/uploads/2018/04/Proyecto_Nacional_Simon_Bolivar.pdf
- Presidente de la República (2019). Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social 2019- 2025. *Presidencia de la República*.
- República Bolivariana de Venezuela (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007. *Despacho del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional*. <https://mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2023/07/2001PlandeDesarrolloEconomicoSocial2001-2007.pdf>
- Rojas, A. (1999). Ingreso petrolero y redistribución política y espacial del poder y los recursos en Venezuela. *Revista Geográfica Venezolana*, 40(2), 297-317. <https://saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24553/articulo40-2-8.pdf>
- Rojas, J. y Gómez, E. (2010). *Tiempos del pensamiento geográfico*. Arquidiócesis de Mérida.
- Rojas, J. y Pulido, N. (2009). Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio? *Revista Eure*, XXXV(104), 77-100. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1381>
- Salas-Bourgoin, M., Trinca, D., Rojas, J., Pulido, N. & Rojas, A (2010). Consideraciones metodológicas para la retrospectiva de cambios territoriales desde la perspectiva de la ordenación del territorio. *Proyección*, 9, 29-60. https://planificacion.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/11234/03salas-proyeccion9.pdf
- Salas-Bourgoin, M. (2013). *Prospectiva territorial: aproximación a una base conceptual y metodológica*. Universidad de Los Andes.
- Salas-Bourgoin, M. (2014). Prospektiva territorial: acercamiento a los territorios posibles. En C. Mera (Ed.), *Prospektiva territorial y urbana: retos y desafíos para la construcción so-*

- cial de territorios de futuro* , (pp. 19-31). Universidad Nacional Abierta y a Distancia. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/8451>
- Salas-Bourgoin, M. (2016). Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(1), 95-109. 10.15446/rcdg.v25n1.52592
- Salas-Bourgoin, M. (2018). Gobernanza Territorial y desarrollo. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1), 134-152. <https://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/46065/articulo9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Salas-Bourgoin, M. (2019). El control territorial como recurso de dominación política y su uso con fines autoritarios. (Tesis doctoral. Universidad de Los Andes).
- Salas-Bourgoin, M. (2024). Venezuela ¿Un país de desigualdades? Una mirada desde la perspectiva social y espacial (1961-2021/22). *Finisterra*, vol. LX(126), e33605. <https://doi.org/10.18055/Finis33605>
- Salas-Bourgoin, M. y Sulbarán, E. (2011). Modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en Venezuela: un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización. *Revista Provincia*, 26, 36-66. <https://www.redalyc.org/exportar cita.oa?id=55524215003>
- Sanabria, C. (2010). La ordenación del territorio o política territorial en Venezuela. *Terra Nueva Etapa*, XXVI(40), 13-44. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892010000200002
- Siso, C. y Mac-Quhae, R. (2018). Desigualdad territorial en Venezuela. Una aproximación a través de indicadores. *Terra Nueva Etapa*, XXXIV(55), 141-172. <https://www.redalyc.org/journal/721/72156172013/72156172013.pdf>
- Trinca, D. (2008). 50 años ayudando a construir la geografía venezolana. *Revista Geográfica Venezolana*, 49(2), 167-169.
- Trinca, D. (2014). Justicia social... justicia territorial: ¿Un dilema sin resolver en Venezuela? *Perspectiva Geográfica*, 18(1),

117–140.<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/2253>

Trinca, D. Desequilibrio territorial. En L. López (Ed.), *Diccionario de geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, (pp. 178-179). Universidad de León.

Referencias normativas

Venezuela. Asamblea Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial n° 36.860, Extraordinario, del 30 de diciembre de 1.999.

Venezuela. Asamblea Nacional. Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial n° 5.833, Extraordinario, del 22 de diciembre de 2006.

Venezuela. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Gaceta Oficial n.° 6.011, Extraordinario, 21 de diciembre de 2010.

Venezuela. Congreso de la República. Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial n° 31.004, del 16 de junio de 1976.

Venezuela. Congreso de la República. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial n° 3.238, Extraordinario, del 11 de agosto de 1983.

Venezuela. Congreso de la República. Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial n° 33.868, del 16 de diciembre de 1987.

Venezuela. Presidente de la República. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial N° 6.147, Extraordinario, del 17 de noviembre de 2014.

Venezuela. Presidente de la República. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Gaceta Oficial n° 6.148, Extraordinario, del 18 de noviembre de 2014.

Venezuela. Presidente de la República. Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Decreto Presidencial n° 2.945 del 14 de octubre de 1998, Gaceta Oficial n° 36.571 del 30 de octubre de 1998.



Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en
junio de 2025 en el PrintLab de la Universidad del Azuay, en Cuenca del Ecuador.

Miradas cruzadas sobre Ordenamiento Territorial para Iberoamérica contiene los resultados del proyecto “Glosario de Ordenamiento u Ordenación Territorial para Iberoamérica”, aunque su formato no es el de un glosario tradicional. Responde a la necesidad de construir un lenguaje técnico común para interpretar, comprender y comparar visiones y enfoques en torno a términos incluidos en el campo del Ordenamiento Territorial. Se inicia con un prefacio, notas bibliográficas de los 3 compiladores y 26 autores y una síntesis del enfoque metodológico aplicado. Posteriormente se reúnen las aportaciones de 8 países latinoamericanos y otro europeo sobre los 22 términos seleccionados, tanto con sus acepciones académicas como normativas. El último capítulo está dedicado a identificar convergencias y divergencias cuando se comparan términos entre países. Este ejemplo de aplicación demuestra que las *miradas cruzadas* enriquecen el significado de los términos y convoca a continuar trabajando para aportar nuevos conocimientos y visiones que involucren la complejidad y diversidad del territorio.

ISBN: 978-9942-577-23-8



9 789942 577238



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

Casa
Editora



RIDOT
RED IBEROAMERICANA
DE OBSERVACION TERRITORIAL