



Transformaciones sociales / Migración

Aportaciones a la visión regional de la violencia en el Estado de Guanajuato //
Ordenación del territorio: significados de una política inexcusable //
Aportaciones del marco histórico para la comprensión de la crisis medio ambiental
de Guanajuato: reparto agrario y crisis hidráulica

Una mirada sobre la migración // Evaluación del Programa “Mi comunidad” implementada en el
Estado de Guanajuato // Música en Michoacán y danza en Guanajuato.

Diferentes expresiones de la experiencia migratoria // Juventud y migración en México
¿dónde se ubica el futuro?

JESICA MARÍA VEGA ZAYAS ♦ JACOBO HERRERA RODRÍGUEZ ♦ LUIS SANTOS Y GANGES ♦
LUIS MIGUEL RIONDA ♦ DANIEL TAGLE ZAMORA ♦ BRIGITE LAMY ♦ ÁNGEL SERRANO SÁNCHEZ ♦
MIGUEL MOCTEZUMA LONGORIA ♦ JORGE AMÓS MARTÍNEZ ♦ AYALA ALEJANDRO MARTÍNEZ DE LA ROSA
♦ IVY JACARANDA JASSO MARTÍNEZ ♦ VANESSA FREITAG

Edición: enero-junio de 2016

Núm. 1

DIRECTORIO

Dr. Luis Felipe Guerrero Agripino
Rector General

Dr. Héctor Efraín Rodríguez de la Rosa
Secretario General

Dr. José Luis Lucio Martínez
Secretario Académico

Dr. Carlos Hidalgo Valadez
Rector del Campus León

Dr. Luis Fernando Macías García
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega
*Responsable del Cuerpo Académico:
Transformaciones Sociales y Dinámicas Territoriales.
Editor de Cuadernos Territorio y Desarrollo Local*

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega
Dr. Juan Antonio Rodríguez González
Dra. Ma. Áurea Valerdi González
Dr. José Luis Coronado Ramírez

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Daniel Hiernaux-Nicolas, *Universidad Autónoma de Querétaro*
Dra. María Luisa Torregrosa y Armentia, *Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales, Sede México*
Dr. Nicolás Pineda Pablos, *El Colegio de Sonora*
Dr. Francisco Peña de la Paz, *El Colegio de San Luis*
Dr. Salvador Salazar Gutiérrez, *Universidad Autónoma de
Ciudad Juárez*

COORDINADOR DEL DOSIER 1

Dr. Daniel Tagle Zamora
Universidad de Guanajuato

COORDINADORES DEL DOSIER 2

Dr. Juan Antonio Rodríguez González
Dra. Ivy Jacaranda Jasso Martínez
Universidad de Guanajuato

EDICIÓN Y FORMACIÓN

Juan Octavio Torija

Universidad de Guanajuato, Campus León
Puente Milenio 1001, Predio San Carlos
León, Gto. C.P. 37670
Tel. (477) 2674900 Ext. 4854
Correo electrónico: arcaldera@ugto.mx



Portada: Aníbal Angulo Cosío,
Rocinante encabronado con Don Quijote
Aguafuerte / lámina negra /
60 x 80 cm, 1943.

Índice

Transformaciones sociales

- Aportaciones a la visión regional de la violencia en el estado de Guanajuato / *Jesica María Vega Zayas / Jacobo Herrera Rodríguez* / PÁGINA 3
- Ordenación del territorio: significados de una política inexcusable / *Luis Santos y Ganges* / PÁGINA 11
- Aportaciones del marco histórico para la comprensión de la crisis medio ambiental de Guanajuato: reparto agrario y crisis hidráulica / *Luis Miguel Rionda / Daniel Tagle Zamora* / PÁGINA 17

Migración

- Una mirada sobre la migración / *Brigitte Lamy / Ángel Serrano Sánchez* / PÁGINA 27
- Evaluación del programa “Mi Comunidad” implementada en el Estado de Guanajuato, México / *Miguel Moctezuma Longoria* / PÁGINA 33
- Música en Michoacán y danza en Guanajuato. Diferentes expresiones de la experiencia migratoria / *Jorge Amós Martínez Ayala / Alejandro Martínez de la Rosa* / PÁGINA 43
- Juventud y migración en México ¿Dónde se ubica el futuro? / *Ivy Jacaranda Jasso Martínez / Vanessa Freitag* / PÁGINA 53

DOCUMENTO ARBITRADO POR PARES ACADÉMICOS,
SE PRIVILEGIA CON EL AVAL DE LA INSTITUCIÓN.

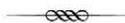
Cuadernos Territorio y Desarrollo Local, año 1 núm. 1, enero-junio 2016, es una publicación semestral editada y distribuida por la Universidad de Guanajuato, Lascaráin de Retana núm. 5, Zona Centro, C.P. 36000, Guanajuato, Gto., Tel. (473) 73 20006, a través de la División de Ciencias Sociales y Humanidades del Campus León; Dirección de la publicación: Blvd. Puente Milenio núm. 1001, Fracción del Predio San Carlos, C.P. 37670; León de los Aldama, Gto. Editor responsable: Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega, Diseño de portada: Juan Octavio Torija. Formación: Juan Octavio Torija. Corrección: Juan Octavio Torija. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2015-121716054400-102 de fecha 17 de diciembre de 2015, ISSN “en trámite”, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de Título y Contenido “en trámite” otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en Coloristas y Asociados, S.A. de C.V., Calzada de los Heroes No. 315, 37000 León de los Aldama, Gto. Este número se terminó de imprimir 15 de febrero de 2016 con un tiraje 220 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guanajuato

Ordenación del territorio: significados de una política inexcusable

Luis Santos y Ganges*



RESUMEN: Este artículo es una breve reflexión acerca del significado múltiple de la ordenación del territorio. Tras un breve análisis crítico de la “Carta Europea de la Ordenación del Territorio”, el artículo plantea cómo el ordenamiento territorial es un campo muy amplio que no se ciñe solamente a la planificación territorial en sentido estricto, sino que atiende también al gobierno o administración territorial, al desarrollo regional equilibrado y a todas aquellas políticas con alguna incidencia territorial. Finalmente, se apostilla la necesidad ineludible de la ordenación del territorio.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del Territorio, Administración del Territorio, Planificación del Desarrollo Regional, Políticas Públicas. Spatial/Regional Planning, Territorial Government, Regional Development Planning, Public Policy.

QUÉ ES ESTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Existe tan sólo un documento internacional de referencia para empezar a comprender en términos oficiales el sentido (concepciones y principios comunes) y las funciones de la ordenación del territorio (u ordenamiento territorial o *aménagement du territoire* o *spatial/regional planning*). Se trata de la “Carta Europea de la Ordenación del Territorio”, aprobada por la 6ª Sesión de la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio –CEMAT– del Consejo de Europa¹, reunida en Torremolinos

(Málaga, España) el 20 de mayo de 1983, escrita oficialmente en francés e inglés, y diversamente traducida al español y divulgada por vías informales².

En su preámbulo, tras constatar que era exigible una revisión de los principios que regían la organización del espacio, que no podían quedar al albur de la dinámica económica, y tras enunciar que los objetivos de la ordenación del territorio necesitaban nuevos criterios de orientación, la Carta de Torremolinos dedicó un apartado inicial a la definición de Ordenación del Territorio, aportando una extraña enunciación, múltiple, lábil y riesgosa, toda vez que formuló dos ideas bien distintas y esencialmente problemáticas en su interrelación:

1 En la página web del Consejo de Europa (no confundir con el Consejo Europeo, de la Unión Europea) están disponibles muchos materiales de las sesiones de la CEMAT: <http://www.coe.int/CEMAT>. La primera Sesión de la CEMAT fue en 1970 y la última en 2014.

* insur3@uva.es Geógrafo, especialista en Ordenación del Territorio, Doctor en Urbanismo, Profesor del área de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid, investigador del Grupo de Investigación Reconocido Planificación Territorial y Urbanística, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España)

2 Es recomendable, en este sentido, acudir a las versiones oficiales en http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Default_fr.asp Mientras que, entre las traducciones al español, probablemente la más fiable es la que está disponible en http://virtual.eapc.cat/file.php/1/continguts_cursos_EAPC/urbanisme/bloc_1/unitat_1/media/ceot.pdf

1ª “La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”.

Esta proposición, frecuentada en numerosos documentos públicos e incluso leyes por su brevedad e inocuidad, no responde a la idea de acción pública, sino a la de resultado socio-espacial. Es decir, no se define la ordenación del territorio desde la idea de voluntad gubernativa sino que se define al territorio en sí mismo, mejor o peor ordenado, desde el punto de vista de la manifestación espacial de tantas decisiones de todo tipo. Es una proposición tan repetida como inconveniente, porque no siendo incierta y reconociendo que sirve a la idea, parecida pero distinta, de que se ordena el territorio con muchas políticas y actuaciones (incluso las que en apariencia carecen de sustancia espacial), descalifica de algún modo la conveniencia de la ordenación territorial como específica competencia, específica política y específica planificación.

2ª. “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinaria y global que tiende al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio según una idea directriz”.

Este segundo enunciado sí acomete el sentido de la ordenación del territorio como acción pública, aunque con alguna complicación. En efecto, en primer término es una disciplina, con los planteamientos teóricos, los métodos y las técnicas de un área de conocimiento de la academia aunque destacando su enfoque interdisciplinario³, y en

segundo término es una técnica administrativa y una política específica que se atienen a marcos competenciales, principios legales y normas específicas para su materialización.

Y, además, sus dos hilos conductores determinantes, sus sentidos esenciales, eran: el desarrollo regional desde el principio del equilibrio socio-territorial, y la planificación espacial. Por desarrollo ya se entendía entonces que no se trataba meramente de crecimiento económico sino de reducción de la desigualdad y de mejora social, pero además se introducía la idea del desarrollo equilibrado de las regiones, es decir, del reparto de las actividades y de la pretensión de aminorar las diferencias de población, renta y equipamiento en términos espaciales.

Se apuntaba también en la Carta de 1983 que la ordenación del territorio debía ser democrática, global, funcional y prospectiva. Así, lo primero exige participación, lo segundo exige coordinación e integración, lo tercero exige la superación de los límites administrativos y lo cuarto exige análisis de tendencias y enfoque a largo plazo.

Los objetivos de la ordenación del territorio como política propia se planteaban para: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida de la población, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, así como, en definitiva, la utilización racional del territorio mediante una ordenación física y una política de suelo. A pesar de su impecable factura, a pesar de que suena bien, éste no dejaba de ser un discurso políticamente correcto en el nivel de los objetivos, que, aún bajo el paradigma del crecimiento, introducía límites basados en la idea del estado del bienestar y en la idea de la salvaguarda ambiental. Materializar esta panoplia de objetivos generales era, según la Carta de 1983, una “tarea política”, que precisará de voluntad de integración de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades, así como de participación activa de la ciudadanía.

Desde 1983 hasta hoy han ocurrido cambios en materia de paradigmas, principios y conceptos,

3 En la universidad española la ordenación del territorio ha sido incluida en el área de conocimiento de “Urbanística y Ordenación del Territorio”, que se asienta en las escuelas de arquitectura y de ingeniería civil, pero es evidente que el enfoque interdisciplinario obliga a interrelacionarse con otras muchas áreas de la Geografía, la Economía, el Derecho, la Sociología, la Politología, la Historia, la Ecología, etc.

como por ejemplo el desarrollo sustentable, el derecho a la información y la participación o el patrimonio cultural. También existen nuevos retos de nivel global, como la lucha contra el cambio climático, y nuevos planteamientos y preocupaciones, como la “vivibilidad”, la gobernanza o la custodia del territorio⁴. A la vez, por desgracia, la erradicación de la pobreza sigue siendo un tema sólo en apariencia relevante, la justicia social se está tornando a lo sumo en mera cohesión social y la desigualdad se está viendo opacada por otros ítems a menudo perversos, como la seguridad.

Por todo ello, hoy en día, cabe apuntar que los objetivos de la ordenación del territorio como función pública y política específica se han ampliado, orientados por nuevos valores sociales, de modo que además de los enunciados por la Carta de 1983 del Consejo de Europa deberían también considerarse objetivos, entre otros, el desarrollo sostenible territorial y urbano, la protección del medio ambiente y el principio de precaución, la conservación del patrimonio cultural, la mejora del paisaje o la incorporación de la participación cívica procesual. En efecto, persiguiendo el desarrollo sostenible, la ordenación del territorio y otras políticas públicas deberían guiarse por la función social del suelo y propiciar el uso racional de los recursos, armonizando la mejora económica y social, atendiendo al empleo, la salud y seguridad de las personas y contribuyendo a la protección del medio ambiente, la prevención y reducción de la contaminación, la conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, el control de riesgos, la protección del patrimonio cultural y del paisaje, la protección del medio ru-

ral, la eficiencia y dotación de la ocupación urbana del suelo y la combinación funcional de los usos del suelo⁵. A la luz de lo que nos acontece, no es absurdo pensar que hemos ampliado notoriamente los ítems de lo políticamente correcto pero no está tan claro que hayamos abandonado el paradigma del crecimiento económico, del sistema de acumulación del capital y de la consiguiente injusticia y desigualdad social. Se está avanzando, sí, pero demasiado a menudo remisamente, sin poner en cuestión los fundamentos sistémicos y sin ni siquiera plantear tantos y tantos conflictos. Y lo que es peor, al menos en España: se hace muy poca ordenación del territorio (me refiero a los instrumentos de planificación) y se cumple laxamente.

Por otro lado, y para concluir con la importante concepción de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa, volvamos a dos de los contenidos de la “tarea política”: la coordinación sectorial y la cooperación institucional. Es muy importante plantearse el significado intrínseco y jurídico de coordinación y de cooperación porque la Ordenación del Territorio afecta a distintas administraciones públicas y a distintas competencias públicas. La cooperación exige lealtad constitucional y responsabilidad política para conseguir un fin del interés general. Y la coordinación puede llevar a la acción de coordinar o a la acción de coordinarse, siendo la primera tan relevante como irreal, pues la acción de coordinar políticas lleva implícito el mando y depende siempre de presidencia, no de un departamento de planificación adscrito a algún nicho de la administración.

4 Acúdase por ejemplo, para estar al tanto de todo esto, a la documentación recogida por el DATAR, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale: <http://www.datar.gouv.fr>, o a la de FUNDICOT, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio: <http://www.fundicot.org>

5 Hemos procedido aquí a reinterpretar el “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, que es como se intitula el artículo segundo de la española Ley 8/2007 de Suelo.

LAS CUATRO FACETAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN SENTIDO AMPLIO

Si entendemos la Ordenación del Territorio como las distintas formas de acción política para mejorar y adecuar a las nuevas necesidades sociales la propia disposición de los usos del suelo, podemos atisbar que hay bastantes. Es decir, la Ordenación del Territorio como competencia específica no es la única manera de ordenar el territorio, más bien es la más integrada y vinculada al espacio geográfico y a la planificación física, pero hay otras de signo distinto, habitualmente más presentes y a menudo de mucho mayor peso.

Así pues, podemos atisbar que hay al menos cuatro grupos de actuación política que ordenan o tienden a ordenar el territorio, y habitualmente no “dialogan” entre sí.

Por un lado, estaría la “Ordenación del Territorio” en sentido estricto, la vinculada con la ordenación física de los espacios y las actividades mediante instrumentos de planificación integrada⁶. Es decir, estamos aquí en el nivel de la Planificación Territorial, para ámbitos o intereses supralocales, a partir de una planeación espacial que precisa de instrumentos específicos cuyo alcance emana de un marco legal específico. Las funciones de la Ordenación del Territorio pueden ser muy amplias, desde su posición jerárquica sobre la planeación urbana y su obligación de proteger el medio ambiente y el patrimonio hasta su carácter estratégico de cara a las grandes infraestructuras territoriales (desde las autopistas al ciclo del agua).

En segundo lugar estaría la “Administración del Territorio”, también denominada Gobierno del Territorio, cuya función reside en la organización espacial de la administración del Estado y de los servicios públicos prestados, y en la tutela sobre la administración local. Es decir, no es planificación física sino planificación administrativa y de gestión: creación o desaparición de

municipios, incentivación de mancomunidades, definición de las áreas funcionales de los centros proveedores de servicios en el territorio, creación en su caso de nuevas administraciones como las comarcas y las áreas metropolitanas, etc.

En tercer término estaría la “Política Económica Regional”, la planificación regional⁷ heredera de la planificación del desarrollo económico pero reconvertida en instrumento para orientar inversiones públicas de cara a disminuir las disparidades interregionales y alcanzar una mayor “cohesión territorial” sin afectar a la “eficacia” del sistema: el Plan de Desarrollo Regional. Respondería, pues, a una política económica voluntarista en la consecución del desarrollo equilibrado donde el papel del territorio se ve reducido al de mero soporte físico de las actividades y de las personas. En esencia la planificación regional de esta índole tiene su base en la geografía económica y en la ciencia regional, es planificación económica más o menos indicativa, cuya función habitualmente es facilitar y distribuir el aprovechamiento de los recursos, las dinámicas de inversión, la generación de rentas y el empleo, desde la perspectiva de lograr el crecimiento equilibrado de las regiones. Por desgracia, en muchos ámbitos del mundo los programas de crecimiento económico y localización de actividades apoyados por el grupo hegemónico suplantando a los planes de desarrollo regional aprovechando su prestigio y atractivo.

En cuarto y último término, estaría lo que podríamos llamar sucintamente “Política General” y que en realidad es el conjunto de las políticas públicas en tantas materias, que de uno u otro modo ordenan el territorio. Se trata de lo que a veces se denominan Políticas Sectoriales, que de hecho y por su carácter diferencial ordenan los territorios tanto o más que los tres modos anteriores,

6 En el sentido de *Land Management*, es el ámbito del *Spatial Planning*, del *Ecological Planning* y del *Landscape Planning*.

7 En el sentido de *Regional Policy*, de *Regional Planning* y de *Regional Development Planning*.

mediante los programas de industrialización y de regadíos, la ingente inversión en infraestructuras (puertos, aeropuertos, autopistas, ferrocarriles, gasoductos, oleoductos, acueductos, embalses, líneas eléctricas, telecomunicaciones...), las políticas fiscales y tarifarias, etc.

Las cuatro facetas de la ordenación efectiva del territorio por el Estado son necesarias, pero es importantísimo que se imponga una visión integrada desde una perspectiva interdisciplinaria y que existan los tan difíciles ítems de la coordinación y la cooperación.

CONCLUSIÓN: LA OPORTUNIDAD PERENNE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En el campo de la Ordenación del Territorio como planificación física, concluyamos con la pregunta: para qué “ordenar”. Al fin y al cabo el territorio “ya está ordenado”, como decía irónicamente el catedrático de Geografía de la Universidad de Valladolid, Jesús García Fernández. Pero ordenar supone imponer de algún modo lógicas públicas para el interés general sobre “el orden” existente, el cual responde a las herencias del pasado y al funcionamiento del sistema del capital. Ordenar es aquí mejorar y reconducir desde los principios que informan la disciplina, o sea, el uso racional de los recursos, la protección del medio ambiente y el desarrollo espacialmente equilibrado.

En segundo lugar, la Ordenación del Territorio también supone adecuar la realidad geográfica

a las nuevas “necesidades sociales” democráticamente interpretadas. Y en tercer lugar, debe trabajar en la correcta identificación y en el aprovechamiento de los “potenciales territoriales”, que están relacionados con las claves estructurales del modelo territorial concernientes al desarrollo socioeconómico sustentable.

Para ello, es muy importante conformar el “modelo territorial” anhelado y sobre su base ha de establecerse a menudo cierto control de los usos del suelo, mediante determinaciones y criterios reguladores de las actuaciones, implicando tanto a las políticas sectoriales que suponen transformación de los usos y actividades como a las políticas urbanísticas. La ordenación del territorio, es, en definitiva, ineludible.



BIBLIOGRAFÍA

- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel (2010). “El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 53, pp. 121-146.
- Dupuy, Gabriel (2000). “L’aménagement du territoire vu par un aménageur” en *Territoires 2020: Revue d’études et de prospective*, núm. 1, pp. 11-13.
- Farinós Dasí, Joaquín y Romero González, Joan (Coords.) (2004). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Ed. Trea, Gijón, 348 pp.
- Gérard-Varet, Louis-André y Mougeot, Michel (2001). “L’État et l’aménagement du territoire”, en Conseil D’analyse Économique. *Aménagement du Territoire*. Rapport n° 31 du CAE, La Documentation française, Paris, pp. 45-109.
- Gómez Orea, Domingo (2002). *Ordenación Territorial*. Ed. Agrícola Española, Mundi-Prensa, Madrid, 704 pp.
- Juaristi, Joseba (2009). “La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas” en *Lurralde: investigación y espacio*, núm. 32, pp. 361-382.
- López Ramón, Fernando (2005). “Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa” en *Revista de Administración Pública*, núm. 166, pp. 213-230.
- Subra, Philippe (2007). *Géopolitique de l’aménagement du territoire*. Armand Colin, Paris, 326 pp.
- TERRITOIRES 2020*, Revue scientifique de la Datar consacrée à la prospective territoriale et aux études sur l’aménagement du territoire. Números disponibles en <http://www.datar.gouv.fr/revue-territoires-2020>
- Torroja, Alex y Camagni, Roberto (2006). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Colección “Territorio y Gobierno: Visiones”, núm. 4, Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 750 pp.

ISSN 2448-5780



Universidad
de Guanajuato

División de Ciencias Sociales
y Humanidades (DCSyH)
del Campus León