

# Sistema de Ordenamiento Territorial Criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado

Land planning system  
Criteria for achieving an adequate human habitat

*Silvina Noemí Liceda*

[silvina.liceda@gmail.com](mailto:silvina.liceda@gmail.com)

Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina

Enviado 25/03/2022 – Aceptado 6/06/2022

Liceda, Silvina Noemí (2022). "Sistema de Ordenamiento Territorial: criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XVI, (31). ISSN 1852 -0006, (pp. 159 – 193). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.



<https://doi.org/10.48162/rev.55.024>

## Resumen

En el presente artículo se aborda sintéticamente el marco teórico – metodológico para luego desarrollar los objetivos y criterios específicos que se consideran necesarios debe contemplar una política de Ordenamiento Territorial (OT) para la consecución de un hábitat humano adecuado. Este trabajo es parte de la investigación llevada a cabo como tesis doctoral titulada “El Hábitat en las Políticas y/o Planes de Ordenamiento Territorial de Argentina, Chile y Ecuador”<sup>1</sup>.

La investigación indaga sobre diversas teorías y líneas conceptuales para luego proponer una vinculación teórico-metodológica de tipo deductiva que permite definir un modelo conceptual relacional entre el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS), el Ordenamiento Territorial (OT) y el Hábitat Humano Adecuado (HHA), el cual se denomina Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT).

Este modelo permite identificar los criterios que se consideran necesarios debe contemplar una Política de OT para la consecución de un HHA. Definidos los mismos, se verifican en relación al *contexto* en que se insertan las Políticas y/o Planes de OT y Hábitat de cada país seleccionado, para luego aplicarlos en el análisis específico del *contenido* de las Leyes y Planes de OT a nivel nacional. A partir del conocimiento obtenido se presentan aportes y recomendaciones a aplicar en las políticas de OT.

**Palabras Clave:** desarrollo territorial sostenible – gobernanza territorial – cohesión territorial - bienes comunes naturales

## Abstract

This article is part of the research carried out as a doctoral thesis entitled "The Habitat in the Policies and/or Land Management Plans of Argentina, Chile and Ecuador". It addresses the theoretical-methodological framework to develop the specific objectives and criteria that are considered necessary on land planning policy for the achievement of an adequate human habitat.

The research investigates different theories to come up with a theoretical-methodological link of a deductive type that allows to make a relational conceptual model between Sustainable Territorial Development (DTS), Land planning (OT) and Adequate Human Habitat (HHA), which is called Land Planning System (SOT).

This model makes possible to identify the criteria that are considered necessary for an OT Policy in order to achieve an HHA. Once they have been defined, they are verified in relation to the context in which the OT and Habitat Policies and/or Plans of each selected country are inserted, in order to later apply them in the specific analysis of the content of the OT Laws and Plans at the national level. Based on the knowledge obtained, contributions and recommendations are presented to be applied in OT policies.

**Keywords:** sustainable territorial development - territorial governance - territorial cohesion - natural commons

<sup>1</sup> Tesis Doctoral aprobada por Res. 104/2021, Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DOTyDS). Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

## Introducción

Este artículo presenta parte de la investigación llevada a cabo como tesis doctoral titulada: “El Hábitat en las Políticas y/o Planes de Ordenamiento Territorial de Argentina, Chile y Ecuador”.

La investigación se aborda a partir de una metodología de tipo deductiva con enfoque en sistemas complejos adaptativos y se basa en una pregunta de investigación y dos ideas fuerza.

La pregunta de investigación surge de la contradicción existente en América Latina entre los avances teóricos alcanzados en relación al hábitat humano adecuado, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible; y la realidad presente en vastos territorios que evidencia una creciente segregación socio-territorial y condiciones inadecuadas de hábitat.

Dicotomía más evidente aún si se considera que estos avances han sido plasmados en distintos tratados internacionales, discursos, documentos de política e instrumentos de gestión. ¿Por qué esta contradicción? ¿Cuál es la razón de esta brecha?

Una de las ideas fuerza refiere, a que es necesario comprender el habitar del ser humano como un derecho ontológico compartido con todos los seres que habitan el planeta Tierra. Esta visión conlleva necesariamente a la reflexión en cuanto a la opción epistemológica o éticas<sup>2</sup> bajo las cuales se van a intentar encontrar líneas de solución al problema de millones de personas en América Latina de acceder a un hábitat adecuado.

La otra idea fuerza refiere, a que existe una fuerte interrelación entre el modelo de desarrollo, el ordenamiento territorial y la configuración del hábitat. Esto se debe a que el modelo de desarrollo condiciona la estructura y dinámica del sistema territorial, y por lo tanto, la definición e implementación de sus instrumentos de política. Se afirma que para el logro de un hábitat humano adecuado debe existir coherencia entre los principios del OT y el modelo de desarrollo adoptado, siendo necesario asimismo, que la gestión del hábitat sea considerada parte de la política de OT, lo que permitiría integrar acciones en el territorio.

El concepto de Hábitat Humano Adecuado (Liceda, S., 2019) es definido como:

---

<sup>2</sup> Ver “Territorio, Hábitat y Ética. Conceptos interdependientes en la construcción del habitar” (Liceda, S., 2019: 6-34)

Liceda, Silvina Noemí | Sistema de Ordenamiento Territorial Criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado

“El *espacio* donde el ser humano encuentra las oportunidades que le permiten alcanzar su *plenitud de vida* en reciprocidad y solidaridad con la comunidad”.

Entendiéndose como *comunidad* tanto a la relación de los seres humanos entre sí como de éstos con todo lo que existe; lo que se manifiesta a través de una profunda relación y complementación con el entorno, es decir, con el lugar que habitamos.

Es importante considerar que la multidimensionalidad de los aspectos involucrados en la concreción del hábitat - tanto políticos administrativos como económicos financieros, legales, sociales, ambientales y culturales - incorpora una amplia diversidad de actores que propugnan por la apropiación del espacio a partir de diferentes intereses y grados de poder. Es así como, el sistema territorial se construye desde distintas lógicas o estrategias, muchas veces contrapuestas.

La investigación aborda los conceptos de *desarrollo, ordenamiento territorial y hábitat humano* para luego proponer una vinculación entre ellos a partir de un enfoque metodológico de tipo deductivo. Se define así un modelo conceptual relacional entre el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS), el Ordenamiento Territorial (OT) y el Hábitat Humano Adecuado (HHA), denominado Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT). Este Sistema permite identificar los objetivos y criterios que se considera deben ser contemplados en una Política de OT para la consecución de un HHA.

Estos criterios, integrados en un instrumento de gestión, conforman el eje a partir del cual se desarrolla el análisis de las políticas de OT de los países seleccionados.

Para seleccionar los países de AL a los que va a ser aplicada la metodología se definen tres criterios: que se encuentren en un período de democracia estable, hayan iniciado sus procesos de OT y cuenten con modelos de desarrollo diferentes.

El Modelo de Desarrollo se considera un factor estructural en la definición de políticas (tanto económicas como socio territoriales). Una vez analizados los modelos de desarrollo de los principales países de América Latina se seleccionan, además de Argentina, dos países representativos de modelos de desarrollo diferentes: Chile y Ecuador.

Como escala temporal se considera el período 2000 – 2017, período en el cual los tres países cuentan con políticas de OT que responden a los modelos de desarrollo adoptados.

La metodología definida se aplica en el análisis de la Política y/o Planes de OT y Hábitat según su existencia contemplando las diferentes escalas territoriales en

función de la organización territorial del Estado de cada país. El motivo es poder identificar, no solo si en el *contenido* de las normas se incluyen los criterios definidos sino también el *contexto* en que se insertan, es decir, si existe coherencia multinivel y coordinación horizontal en la definición de los aspectos normativos e institucionales, lo que permitirá implementar las normas analizadas de manera exitosa.

Como resultado de este análisis se aportan conocimientos referidos a los aspectos normativos e institucionales del Sistema de Ordenamiento Territorial de cada país; sus similitudes y diferencias; y se realizan aportes que, de ser aplicados, permitirían la planificación integrada de las políticas sectoriales que componen el hábitat entre sí y con la política de OT.

De este modo se puede avanzar hacia la conformación de un sistema de política de OT y hábitat coordinado de manera transversal y multinivel, achicando la brecha existente entre la realidad y el discurso hacia la concreción de un hábitat humano adecuado y un desarrollo territorial sostenible.

En el presente artículo, se desarrolla el modelo conceptual – relacional o Sistema de Ordenamiento Territorial, sus objetivos y cómo se construyen los criterios de hábitat que se consideran necesarios deben formar parte de los instrumentos de una política de OT para lograr la concurrencia transversal y multinivel de las políticas sectoriales con injerencia en la concreción del habitar. La aplicación de la matriz por países se presentará en un posterior artículo.

### **Desarrollo**

El marco teórico conceptual que conforma la base para la definición del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) es desarrollado en el artículo “Territorio, Hábitat y Ética. Conceptos interdependientes en la construcción del habitar”<sup>3</sup> (Liceda, S., 2019).

A fin de generar un cuerpo teórico – conceptual que permita definir un sistema coherente entre desarrollo, ordenamiento territorial y hábitat humano adecuado se analizan dichos conceptos desde diferentes teorías y líneas conceptuales en relación con las éticas, las que responden a dos grandes líneas: la de la Teoría Tradicional o Positivismo Lógico y la de la Teoría Crítica o Escuela de Frankfurt.

---

<sup>3</sup>En Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial N°25, Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo, pp. 6-34

Se presentan los antecedentes referidos al surgimiento del concepto de hábitat como “hábitat humano” y se desarrollan sus tres principales enfoques: visión del hábitat desde la ONU, desde espacios alternativos que se basan en la teoría de Lefebvre; y desde el paradigma del Buen Vivir de los pueblos originarios andinos.

Luego se realiza un análisis crítico de los avances conceptuales referidos al “desarrollo sostenible” relacionándolos con las éticas a las cuales responden, las que se agrupan principalmente en dos visiones:

- 1) 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 propone regular esta relación a través de preceptos morales que permitan tomar conciencia de la importancia de conservar el entorno natural. (Guerra, 2001 en Ibarra Rosales, 2009). Ejemplo de esta visión: Informe Brundtland, 1987 y sucesivos programas de la ONU.
- 2) La *visión no – antropocéntrica* agrupa una diversidad de corrientes con miradas más o menos radicales respecto a la visión del mundo y la relación de los seres que lo componen (ecocentrismo, biocentrismo, ecofeminismo, etc.), sin embargo, todas ellas rechazan lo que se consideran 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, 2017:403). Asimismo, tienen en común que reconocen a la naturaleza su valor intrínseco (Taylor, P., 1986 citado en Ibarra Rosales, 2009:16), pensamiento que supera al Kantiano en el que la dignidad es el valor intrínseco del ser humano.

Se ahonda en la incorporación del territorio en la concepción del desarrollo a partir del Desarrollo Territorial Sostenible, su relación con el Ordenamiento Territorial y la vinculación de ambos con el Hábitat Humano.

El concepto de “Hábitat Humano Adecuado” adoptado se funda en la *teoría crítica* de la Escuela de Frankfurt, bajo la cual el conocimiento científico se encuentra atravesado por lo histórico-social, la contingencia, la interpretación y la responsabilidad moral y política; así como en una *ética territorial bioplural*<sup>4</sup> donde se reconoce la pluralidad de valores y saberes. Esta concepción supone repensar el modo de construir el hábitat

<sup>4</sup> Ver Liceda, S., 2019: 19-25

humano poniendo en consideración los derechos de habitar del conjunto de todos los seres vivos y no vivos con los que conformamos una comunidad.

Se reconoce, asimismo, que tanto el *territorio* como el *hábitat* son realidades complejas que deben abordarse desde una visión holística e integradora de los factores que influyen en su configuración, considerando las interrelaciones e interacciones más influyentes en su dinámica en una relación dialógica entre orden – desorden y (auto) organización. En la perspectiva del pensamiento complejo, el orden no es ni universal ni absoluto, el universo comporta desorden y la dialógica entre el orden y el desorden produce la organización (Morín E. 2001: 49-114, 337, 429).

### **Sistema de Ordenamiento Territorial**

El Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) definido, se expresa en un modelo conceptual - relacional que busca la interacción entre el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS), el Ordenamiento Territorial (OT), y el Hábitat Humano Adecuado (HHA).

Edgar Morín (1977), establece el "Paradigma de la complejidad" a partir de tres teorías que a su juicio se encuentran en las bases del pensamiento complejo: la teoría de la información, la teoría cibernética y la teoría de sistemas. Además de estas tres teorías, destaca la importancia crucial de la idea de la auto-organización (adaptación continua) a partir de tres principios: el dialógico, el de recursión organizativa y el hologramático.

Concibe a la complejidad como tejido, paradoja de aquello que no está ni completamente ordenado, ni completamente desordenado, sino que se está haciendo y como parte de esa dinámica de relaciones muestra una coexistencia espectacular del orden y el desorden. Afirma que no hay realidad que podamos comprender de manera unidimensional; si tenemos sentido de la complejidad, tenemos sentido del carácter multidimensional de toda realidad y tenemos por ello sentido de solidaridad (Morín, E. 1998:32).

La aspiración de comprender la complejidad lleva en sí misma la aspiración a la completud, porque sabemos que todo es solidario y multidimensional. Pero, en otro sentido, la conciencia de la complejidad nos hace comprender que no podremos escapar a la incertidumbre y que jamás podremos tener un saber total. (Morín, E. 1998:100,101)

En línea con los conceptos expuestos, puede afirmarse que existe un constante flujo de interrelaciones entre los componentes del *sistema territorial* y específicamente de

los factores que configuran el hábitat, donde el modo de apropiación del espacio por parte de la comunidad (modelos sociales y culturales) juega un rol relevante. Sin embargo, es el modelo de desarrollo el que condiciona la definición de las políticas de OT y hábitat, lo que en muchos casos acrecienta las tensiones en la cotidiana construcción del espacio por parte de los diferentes actores presentes en el territorio.

Teniendo en cuenta las interrelaciones entre el modelo de desarrollo, el territorio y el hábitat, como componentes de un sistema complejo adaptativo, se define un modelo conceptual-relacional que se basa en lo expuesto por Gudynas (2004:240,241) en cuanto a que muchas veces a fin de definir el desarrollo sostenible, se apela a la imagen del triángulo como equilibrio entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales, desconociendo que la naturaleza tiene una dinámica propia que no está regulada socialmente. Antes que un vértice en un triángulo, la naturaleza es el cimiento sobre el cual descansa cualquier estrategia de desarrollo.

En este modelo se considera como su centro o eje, a la *gobernanza territorial multinivel* a partir de la implementación de una Política de OT como política de estado. El equilibrio entre la economía y la sociedad se traduce en *cohesión territorial*; el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza o marco ecológico (como cimiento) se traduce en la concreción de un *hábitat humano adecuado*; y el equilibrio entre la economía y el marco ecológico se traduce en el *manejo sustentable de los bienes comunes naturales*<sup>5</sup>.

La coherencia (conceptual) del sistema se logra cuando se alcanza un hábitat humano adecuado como expresión territorial del buen (con)vivir<sup>6</sup>; mediante el ordenamiento territorial como instrumento apropiado para la planificación del hábitat y de los territorios; y una economía enmarcada en un modelo de desarrollo territorialmente sostenible y éticamente bioplural.

---

<sup>5</sup> Según Lucrecia Soledad Wagner (2016:117-119) el concepto de *Bienes Comunes Naturales* es utilizado por movimientos socio-ambientales y autores como Leff (2004), Pengue (2009), Rodríguez Pardo (2009) en contraposición a la visión utilitarista de la Naturaleza como recurso y le incorpora sus otros atributos: servicios ambientales, valor simbólico, de existencia y legado.

<sup>6</sup> "Vivir bien, es la vida en plenitud. Saber vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia en permanente respeto. Y ese justamente es el camino y el horizonte de la comunidad, implica primero saber vivir y luego saber convivir. No se puede vivir bien si los demás viven mal, o si se daña la Madre Naturaleza. Vivir bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto" (Huanacuni, F. 2010:32 en Liceda, S. 2019:17).

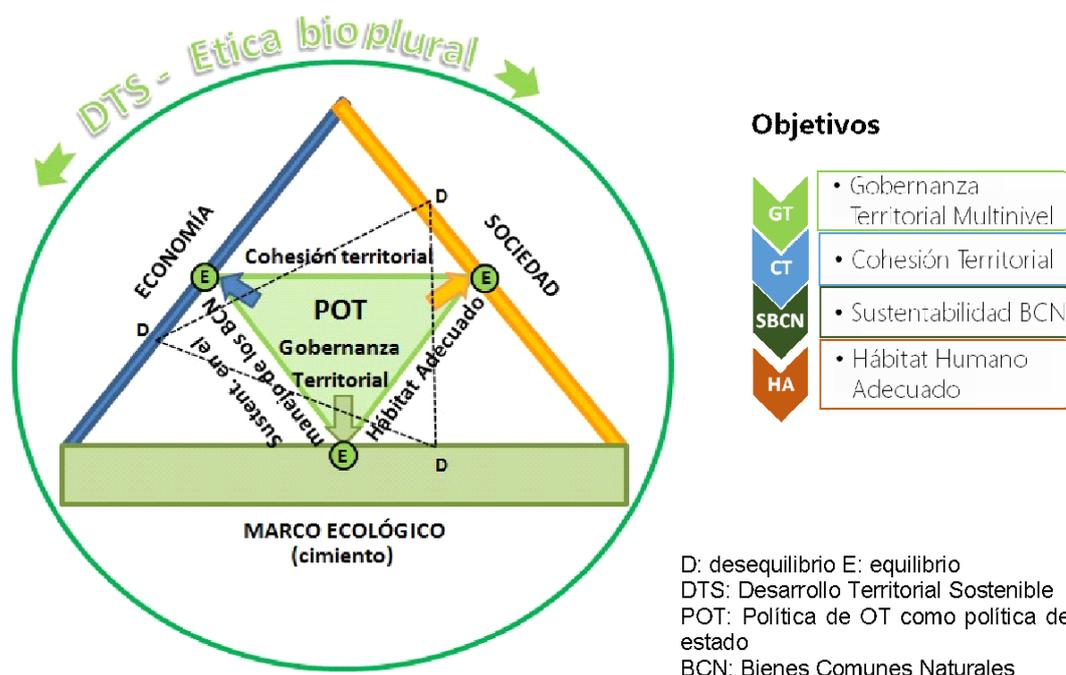
Si no se logra la coherencia del sistema, se producen desequilibrios que, traducidos en el territorio, generan: fragmentación territorial, hábitat inadecuado e insostenibilidad en el manejo de los bienes comunes naturales (BCN).

El desequilibrio se produce cuando los objetivos de OT son incongruentes con las acciones de política efectivamente implementadas; cuando prima la descoordinación y desterritorialización de las políticas públicas; cuando existe una débil institucionalidad, falta de participación e información ciudadana, y; cuando el modelo económico potencia la inequidad social y el manejo insostenible de los bienes comunes naturales (considerándolos como meros recursos).

La gobernanza territorial multinivel, manejo sustentable de los bienes comunes naturales, cohesión territorial y hábitat humano adecuado son, entonces, *objetivos* a alcanzar en un Sistema de OT.

Para cada uno de estos objetivos, se definen los *criterios generales y específicos* que deben estar presentes en la Política y/o Planes de OT para la consecución de un hábitat humano adecuado; siendo estos criterios interdependientes, conformando un sistema integrado y dinámico.

**Gráfico N° 1: Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT): Modelo Conceptual - Relacional del equilibrio entre el DTS – OT – HA**



Fuente: Elaboración propia en base a Gudynas, 2004 y el marco teórico de la investigación

## Criterios de hábitat

El Sistema de Ordenamiento Territorial, definido a partir de la visión teórica del hábitat y del desarrollo territorial sostenible, constituye el modelo ideal al que se pretende llegar y es el que servirá de base para poder comprobar la brecha existente entre lo que la teoría sostiene y lo que se ejecuta en la realidad.

A partir de los objetivos del modelo se definen los criterios generales y específicos que se consideran deben estar presentes en una Política de OT para la consecución de un hábitat humano adecuado.

### Criterios de hábitat a partir de la Gobernanza Territorial

La diferencia entre los conceptos *gobierno* y *gobernanza*, según Farinós, responde a que el *gobierno* refiere a la presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento; y la *gobernanza* refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política (2008: 12).

Otra definición que cabe mencionar, es la que se adopta en el marco del Proyecto de *Análisis comparativo franco chileno de dos instrumentos de desarrollo territorial: PER (Francia) y Cluster (Chile)* en el cual la gobernanza territorial se define como:

Un proceso dinámico de coordinación (jerarquía, conflictos, diálogos) entre actores públicos y privados con múltiples identidades y recursos (en el sentido más amplio: poder, relaciones, conocimiento, estatus, capital financiero) asimétricos en relación con desafíos territoriales y territorializados. La gobernanza territorial apunta a la construcción colectiva de objetivos y acciones elaborando dispositivos (ordenamiento de procedimientos, de pasos, de conocimientos, de saberes y de información) múltiples que se basan en aprendizajes colectivos y participan en las reconfiguraciones, innovaciones institucionales y organizacionales dentro de los territorios. (Chia et al, 2016: 28)

Según sus autores, el carácter amplio de esta definición se debe a la ambición de entender a la gobernanza como un proceso dinámico, tratando de especificar el conjunto de los componentes que interactúan.

La gobernanza territorial se sustenta en la legitimidad del sistema jurídico político e institucional del OT y se basa en la construcción de consensos y en el grado de armonía entre la gestión, el gobierno territorial y la sociedad civil en ejercicio de una democracia plena.

El gobierno territorial debe diseñar mecanismos de participación en todo el ciclo de la política (planificación, ejecución y control); sustentados en el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la consolidación de redes entre actores públicos y privados y el fortalecimiento de los canales de información ciudadana.

Un aspecto importante de la gobernanza territorial es que, en la medida en que logran los gobiernos su implementación, se reduce el grado de corrupción. La corrupción en general está asociada con “regímenes políticos con bajos índices de libertad y apertura, severos problemas de institucionalización, bajo índice de desarrollo humano e insuficientes niveles de confianza interpersonal y hacia las instituciones” (Tanzi, 1994; Johnston, 1986; Morris, 2004 citados por Morales Quiroga, M.: 2009: 211).

Según el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) son cinco (5) los principios que constituyen la base de una buena gobernanza:

*Apertura o transparencia* basada en mecanismos de comunicación e información de libre acceso y en mecanismos de control de gestión a partir de la implementación de diferentes instrumentos y tecnologías;

*Participación ciudadana* activa, autónoma y bien informada en todas las fases del proceso político.

*Responsabilidad* en función de una clara determinación de incumbencias y roles;

*Eficacia* en la definición e implementación de medidas en función de objetivos claramente definidos, planificación a diferentes niveles, evaluación de sus futuros impactos y definición de mecanismos de financiamiento con sostenibilidad en el tiempo que incluyan la articulación público– privada; y eficiencia a través de la coordinación multinivel (vertical) y cooperación transversal o intersectorial (horizontal) de las diferentes unidades administrativas involucradas.

*Coherencia* en la definición e implementación de las políticas y acciones para lo cual se requiere de liderazgo político, responsabilidad institucional y flexibilidad que permita incorporar las especificidades territoriales locales, pero evitando las visiones sectoriales.

La aplicación de estos cinco principios refuerza los principios de proporcionalidad y subsidiariedad: la elección del nivel en el que ha de actuarse y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos.

La gobernanza como sistema, según Farinós (2008:13), no permanece inamovible a través del tiempo, sino que incorpora nuevas prácticas e innovación tecnológica que pueden ser introducidas como cambios radicales o progresivos. Estos cambios generan nuevos estilos de toma de decisiones que finalmente se incorporan y consolidan como formas de gobierno y deben ser interpretadas como práctica / proceso. En este sentido, señala que autores como Healy (1997) hablan de planificación colaborativa y afirma que la *gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial*.

Por otro lado, si se considera lo expuesto por la *Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico*, la gobernanza es el mecanismo para llegar a la gobernabilidad o buen gobierno. Y el *buen gobierno*, según la antedicha Comisión, tiene ocho (8) características principales: Participación / Legalidad / Transparencia / Responsabilidad / Consenso / Equidad / Eficacia y Eficiencia / Sensibilidad. Además, debe incorporar mecanismos para la reducción de la corrupción; tener en cuenta a la minoría en los procesos de participación y a los más desfavorecidos; y planificar las necesidades presentes y las futuras.

En el trabajo denominado *Una gestión del hábitat sustentada en la coordinación multinivel de políticas y programas intersectoriales*, que reúne los resultados de tres tesis doctorales presentado en el XV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y en Santiago de Chile, se expresa que:

La naturaleza del Ordenamiento Territorial sustentada en la complejidad del territorio, plantea la necesidad de una política más integral y sistémica, transversal a las políticas sectoriales, porque necesita concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados. (Gudiño y otros, 2018)

Ya no es viable mantener la lógica del Estado de Bienestar ni del modelo del Estado empresario, lo que lleva a repensar el rol del Estado porque “ni la planificación científica tradicional (razón positiva), ni la libertad de los mercados autorregulados (razón natural) son respuestas satisfactorias a la complejidad de la vida humana” ni tampoco al territorio en donde se desenvuelve (Pemaán, I. y Giménez, G., 2013: 52, citado por Gudiño y otros, 2018).

Detalla que el modelo administrativo más tradicional (moderno o weberiano) consiste en la constitución de la administración en una organización de tipo burocrática ideal con una segmentación tanto horizontal como vertical, lo que en la práctica ha

ocasionado problemas de descoordinación y superposición de competencias debido al diseño de políticas sectoriales verticalistas y sin visión totalizadora (salud, vivienda, energía, industria, etc.). Además, existen dificultades para la incorporación de la tecnología informacional debido a la permanencia de estructuras rígidas.

Recién a mediados de la década de los años noventa surge el modelo de gobierno denominado *gobernanza moderna, nueva gobernanza o gobernanza multinivel* (cuando interactúan diferentes unidades administrativas), así como los conceptos de *gobierno relacional, gobierno en redes, estado coordinador*, concepciones del Estado muy en ciernes en América Latina.

Vinculando lo desarrollado precedentemente con el modelo conceptual relacional, podemos decir que dentro del “Sistema de Ordenamiento Territorial” (SOT), la Política de OT (leyes, reglamentos, instrumentos, configuraciones administrativas y organizacionales) debe basarse en una *gobernanza territorial multinivel* que permita su definición y posterior implementación, transformándola en una política de estado. Consecuentemente, para el logro del acceso a un hábitat humano adecuado, los planes de OT deben incluir al hábitat desde su génesis, así como instrumentos que viabilicen su gestión integrada.

En esta construcción, es importante considerar la importancia, según la CEPAL (2001:18-21) de definir un *régimen de prioridades* a partir de la adopción de objetivos, criterios e instrumentos y lograr una flexibilidad operativa. El concepto de *flexibilidad* remite a la capacidad de adaptación dentro de los márgenes (criterios) previamente establecidos y debe fundarse en un soporte inamovible expresado en la constitución política, el marco normativo vigente y la legitimación social dada por la participación. Así, un Plan de OT se conforma por componentes estructurales (estrategia a largo plazo, modelo territorial, seguridad jurídica) y por componentes de innovación, de carácter flexible (dan cuenta de la contingencia del plan, estrategia inmediata caso por caso, planes especiales, instrumentos operativos).

A partir de lo desarrollado en función del objetivo de *Gobernanza Territorial* del SOT, es que se definen los siguientes criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado:

**Tabla Nº1: Criterios para el logro de una Gobernanza Territorial y un Hábitat Humano Adecuado**

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS
Apertura y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incorporar mecanismos de <b>comunicación e información</b> de libre acceso.</li> <li>● <b>Innovación tecnológica</b> (inteligencia gubernamental).</li> <li>● Incorporar mecanismos de <b>control de gestión</b>. Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial. Presupuesto Participativo.</li> </ul>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incorporar <b>mecanismos de participación ciudadana</b> en todo el ciclo de la Política de OT y Hábitat (identificación del problema, formulación, adopción, implementación, evaluación y reformulación de la política). Consulta pública, Talleres Participativos, Audiencia Pública, otros.</li> <li>● Garantizar la participación de los <b>grupos minoritarios y más vulnerables</b> en los procesos de planificación del territorio y el hábitat.</li> <li>● Generar políticas públicas que permitan la participación activa de las <b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b> en la definición de su propio hábitat.</li> <li>● Definir <b>instrumentos de coordinación, complementación y concertación</b> que permitan el logro de acuerdos y preferentemente de consensos.</li> </ul>
Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Determinar <b>roles y competencias</b> de los actores con incumbencia en la planificación y construcción del hábitat (organismos públicos de diferentes niveles, privados, OSC, ciudadanos). Responsabilidad Compartida.</li> </ul>
Eficacia, Eficiencia y Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aplicar la <b>metodología del OT</b> para la definición de instrumentos de planificación territorial (diagnóstico territorial interescalar - integrado, escenarios - modelos, funciones del sistema territorial).</li> <li>● <b>Cooperación transversal o intersectorial</b>: planificación integrada de la Política de OT y de Hábitat con carácter transversal a las políticas públicas sectoriales.</li> <li>● <b>Coordinación multinivel</b> (vertical) de los organismos públicos y privados involucrados. Instrumentos de Coordinación y Complementación. Plan de Acción Plurianual en materia de OT y Hábitat.</li> </ul>

- **Régimen de prioridades** sustentadas en Planes de OT y criterios técnico - científicos.
- Definir **instrumentos operativos flexibles** que permitan dar solución integrada a problemáticas territoriales y de hábitat concretas, a partir de la adopción de criterios técnico – científicos de cumplimiento obligatorio.
- **Instrumentos de Seguimiento, Revisión y Control.**
- **Sostenibilidad del sistema de financiamiento.** Articulación público – privada. Enfoque territorial vinculante para la asignación presupuestaria.
- **Fortalecimiento de las Instituciones del Estado:** transparencia procedimental, carrera administrativa, concursos, definición de roles y funciones claras y adecuación de procedimientos para generar coordinación interna e interinstitucional.
- Definir *mecanismos de coordinación y complementación.*
- Concertar un *Plan Plurianual de Actuaciones en materia de Hábitat*

Legalidad

- **Concurrencia** del Marco Legal de OT con el de Hábitat.
- **Congruencia** de la normativa relacionada a los usos del suelo. Adecuación de la normativa urbanística y catastral vigente a los Planes de OT y Leyes de OT y Hábitat en sus diferentes escalas territoriales de gobierno.
- **Instrumentos de Control concomitantes.**

Fuente: Liceda, S. (en el marco de la investigación aprobada en abril de 2021)

### **Criterios de hábitat a partir del Manejo Sustentable de los Bienes Comunes Naturales**

El modelo conceptual relacional reconoce que el *marco ecológico* presenta una dinámica propia, la cual no es coincidente con los procesos sociales y económicos; más que un vértice en el triángulo clásico del equilibrio entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales, es el cimiento que sustenta cualquier estrategia de desarrollo. Esto fortalece la visión de que la sustentabilidad de las políticas solo puede lograrse desde una concepción bioplural en el marco de un Desarrollo Territorial Sostenible.

A *escala macroeconómica*, los criterios de sustentabilidad se basan en considerar acciones para el *decrecimiento planificado del extractivismo* y en medidas que tiendan al logro de la *soberanía alimentaria*.

En tal sentido se expresa la Declaración de Quito anexa al Informe Final de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador, 31 de enero al 3 de febrero de 2012). La misma insta a alcanzar el desarrollo sostenible dentro del respeto por los límites biofísicos y los ciclos vitales de la naturaleza, y propone una *Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza* como instrumento para alcanzar el Buen Vivir (Puntos N° 17, 18). Además, se opone a la adopción de la *economía verde* (esta oposición la lideran ONGs, movimientos sociales y países como Bolivia, Ecuador y Uruguay) porque ven en sus postulados la continuidad del paradigma antropocéntrico y eurocéntrico que dio origen a los actuales problemas ambientales.

Esta postura, conlleva a un replanteo integral de los sistemas económicos y pone en juego grandes desafíos. Genera la necesidad de un nuevo orden económico internacional más justo e inclusivo, a fin de poder lograr los objetivos de superación de pobreza y desigualdad que son problemáticas estructurales no sólo de América Latina. Para lo cual se plantean, entre otras medidas, la necesidad de asegurar la soberanía alimentaria de los pueblos y el desarrollo y diversificación agrícola, controlando la excesiva volatilidad de los precios de los alimentos y la especulación en los mercados de productos básicos. Asimismo, instan a los países desarrollados a que pongan fin a la volatilidad en el precio de los *commodities* a nivel mundial y a la definición de sus precios provocada por la especulación financiera (Puntos N° 23-25).

En la Constitución Nacional de Ecuador (2008, Art. 280) se le da una importancia fundamental a la *soberanía alimentaria* constituyendo un objetivo estratégico y una obligación del Estado. También en el cuerpo legal derivado de la misma, por ejemplo, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD, 2010) y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gestión y Usos del Suelo (LOOTUGS, 2016).

Cabe aclarar que existen fuertes tensiones y contradicciones entre el discurso de algunos de los gobiernos progresistas de AL de las primeras décadas del SXXI (Chávez en Venezuela, Lula da Silva en Brasil, Kirchner en Argentina) y el manejo (extractivismo) y dependencia de los recursos naturales para el logro de un supuesto progreso y superación de las condiciones estructurales de pobreza.

Según lo expresa Alberto Acosta (2015), desde una perspectiva global, los límites de los estilos de vida sustentados en la visión ideológica del progreso antropocéntrico son cada vez más notables y preocupantes:

Liceda, Silvina Noemí | Sistema de Ordenamiento Territorial Criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado

Si queremos que la capacidad de absorción y resiliencia de la Tierra no colapse, debemos dejar de ver a los recursos naturales como una condición para el crecimiento. Y por cierto debemos aceptar que lo humano se realiza en comunidad, con y en función de otros seres humanos, como parte integrante de la Naturaleza, sin pretender dominarla. p. 312

Las pautas de organización de una sociedad deben encontrarse en el respeto y convivencia con la naturaleza no en la mercantilización de la misma. El objetivo final, sigue diciendo Acosta (2015:315-318), es “construir un sistema económico solidario, sustentado sobre bases comunitarias y orientadas por la reciprocidad, y subordinado a los límites que impone la Naturaleza”. Esto implica el decrecimiento planificado del extractivismo por lo que esta nueva economía “deberá ser repensada desde una visión holística y sistémica, plasmada en los Derechos Humanos y en los Derechos de la Naturaleza, basada en una política de aprovechamiento de los recursos naturales orientada por la siguiente consigna: transformar antes que transportar” (Acosta, 2015: 326).

A nivel de *política de OT*, se debe propiciar el equilibrio territorial evitando las grandes concentraciones poblacionales, para lo cual es necesario potenciar redes de asentamientos humanos de diversas jerarquías, a partir de identificar sus funciones y complementariedad dentro del sistema de pertenencia. Asimismo el territorio debe planificarse de manera integrada considerando las características propias de cada sitio y su capacidad de acogida respecto de las actividades humanas; comprender la interdependencia de los espacios urbanos con el territorio rural y natural circundante; y priorizar acciones en función de proteger la biodiversidad, los recursos hídricos y un aprovechamiento racional del uso del suelo, logrando la mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas y la adopción de medidas que ayuden a la adaptación y mitigación al Cambio Climático.

En cuanto al *nivel local*, específicamente en la concreción del hábitat humano, los criterios a aplicar deben contemplar las condiciones del entorno a fin de hacer una apropiación adecuada del espacio; reconociendo el derecho de habitar de los otros seres vivos y no vivos dentro de la comunidad.

Avances en esta materia son presentados en la investigación “Criterios de selección de terrenos para viviendas de interés social” (Liceda, 2011) que define criterios técnico científicos para el análisis de localización de conjuntos habitacionales, los que contemplan de manera integrada los factores que componen el hábitat resultando un instrumento flexible que se adapta a la evaluación del hábitat humano en diversos

entornos. Este instrumento de gestión ha sido probado en más de 300 terrenos y actualizado en función de los procesos de Ordenamiento Territorial que se están llevando a cabo en Mendoza, con una retroalimentación permanente. La Agencia Provincial de OT (dependiente de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial) lo ha considerado como parte de una propuesta de Procedimiento de “Apto Técnico de Localización Integrado” poniéndolo a consideración de la Comisión de Análisis Normativo y de los Municipios.

A partir de lo desarrollado, y en función del objetivo de *Manejo Sustentable de los Bienes Comunes Naturales* del SOT, es que se definen los siguientes criterios para la consecución de un hábitat humano adecuado:

**Tabla Nº 2: Criterios para el logro del manejo sustentable de los Bienes Comunes Naturales y un Hábitat Humano Adecuado**

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS
Decrecimiento planificado del extractivismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Diversificar la matriz productiva</b> en función de las aptitudes y vocación del territorio.</li> <li>● <b>Identificar cadenas de valor</b> creando oportunidades para los sistemas productivos de pequeña escala, afirmando procesos de desarrollo local y empleo genuino.</li> <li>● <b>Definir acciones para el logro de la soberanía alimentaria.</b></li> </ul>
Integralidad en la planificación del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover en la definición de las políticas, la <b>utilización de energías renovables</b> y mecanismos de mitigación y adaptación al CC. Especialmente, las relacionadas a la generación de energía, infraestructuras de servicios y materiales de construcción.</li> <li>● Propiciar el <b>equilibrio territorial</b> evitando las grandes concentraciones poblacionales, para lo cual es necesario potenciar redes de asentamientos humanos de diversas jerarquías a partir de identificar sus funciones y complementariedad dentro del sistema de pertenencia.</li> <li>● <b>Planificar de manera integrada el territorio</b>, identificando las externalidades del sistema urbano sobre el territorio rural y natural, evitando el crecimiento de las fronteras urbanas, incompatibilidades de usos y deterioro ambiental.</li> <li>● Contemplar acciones en función de <b>proteger los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos hídricos.</b></li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>● Identificar <b>áreas naturales</b> que por su singularidad deban ser preservadas.</li><li>● Evaluar de manera integrada el <b>riesgo</b> (por amenazas naturales y/o antropogénicas) previo a la definición de localización de las actividades (residenciales, turísticas, comerciales, etc.) a fin de disminuir la vulnerabilidad tanto de los asentamientos humanos como del medio natural.</li><li>● Considerar <b>criterios técnico científicos</b> tales como capacidad de acogida y aptitud del suelo para la delimitación de áreas, clasificación y zonificación de usos del suelo, localización de proyectos habitacionales, conjuntos inmobiliarios; otros.</li></ul>
<b>Respeto por las características intrínsecas del medio en la construcción del habitar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Intervenir <b>urbanísticamente</b> contemplando la adecuación a las características geográficas y climatológicas del lugar.</li><li>● Adecuar las <b>soluciones constructivas</b> a las condiciones naturales del lugar: inserción, diseño y arquitectura sustentables.</li><li>● Implementar <b>procedimientos de control</b>: Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial de los proyectos propuestos que contemple variables no sólo del sitio de inserción sino también de su entorno.</li><li>● Planificar la <b>accesibilidad a las infraestructuras básicas</b> (vial, electricidad, agua potable, evacuación de efluentes, gas natural) contemplando la sustentabilidad de los Bienes Comunes Naturales, lo que definirá tanto el sistema de generación de los mismos como la localización de la fuente y traza.</li></ul>

---

Fuente: Liceda, S. (en el marco de la investigación aprobada en abril de 2021)

### Criterios de hábitat a partir de la Cohesión Territorial

La *cohesión territorial* es entendida como la superación de las desigualdades socio territoriales, para lo cual, la planificación de las políticas públicas debe partir de una gobernanza territorial donde la coordinación multinivel y cooperación transversal de las políticas sectoriales toma especial relevancia. Es por ello que los conceptos de *gobernanza* y *cohesión* territorial presentan dificultad para definirse el uno sin el otro.

La cohesión territorial como concepto, es introducido en el “Tratado de Lisboa” (firmado en 2007 con entrada en vigor en 2009) como la tercera dimensión de la cohesión europea en vinculación con un desarrollo sostenible y más equilibrado de los territorios. En un primer momento, la política de la Unión Europea se enfocó en la cohesión económica de los Estados miembros instituyendo la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir de la firma de los “Tratados de Roma” (1957). En un segundo momento (años 70 aprox.) se coloca al centro del debate la necesidad de definir instrumentos de cohesión económica y social como expresión de solidaridad, apuntando a reducir las diferencias estructurales entre regiones.

En el año 2008 el “Libro Verde sobre la cohesión territorial – convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), expresa claramente la necesidad de entender la cohesión económica y social de la UE desde un punto de vista territorial; interpretando la diversidad territorial como un activo y contemplando la necesidad de que todas las personas, no importa donde vivan, tengan igualdad en el acceso a los bienes sociales. Para ello enfatiza la necesidad de contar con un enfoque integrado de los problemas, así como en la cooperación entre distintas escalas de gobierno y coordinación de políticas, de acuerdo al principio de subsidiariedad. El reto que propone es:

“Garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la Unión Europea en su conjunto, fortaleciendo su competitividad económica y su capacidad de crecimiento, respetando a la vez la necesidad de conservar sus activos naturales y garantizando la cohesión social. Esto supone evitar excesivas concentraciones de crecimiento y facilitar el acceso a las crecientes ventajas de los centros urbanos en todos los territorios”... para lo cual se hace indispensable “conectar territorios” que actualmente significa “más que garantizar unas buenas conexiones de transporte intermodal... un acceso adecuado a servicios como la asistencia médica, la educación y la energía sostenible, acceso a internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y fuertes vínculos entre las empresas y los centros de investigación. Todo esto es fundamental asimismo para abordar las necesidades especiales de los grupos desfavorecidos. (CCE, 2008: 6, 7)

Hace énfasis en que, tanto los problemas medioambientales como los de conectividad y concentración, sólo se pueden abordar eficazmente mediante la cooperación de actores públicos y privados de diversos niveles.

Para tomar en consideración estos y otros problemas eficazmente hace falta una respuesta política en una escala geográfica variable, que incluya en ciertos casos la cooperación entre las autoridades locales vecinas, entre países e incluso entre la UE y los países vecinos (CCE, 2008: 8).

El concepto europeo de cohesión social y territorial no puede usarse sin las modificaciones necesarias para adaptarlo a las características económicas, sociales y territoriales propias de América Latina, con desigualdades estructurales reflejadas en una cada vez mayor segregación socio-territorial. Es por ello que el abordaje de la cohesión social en AL es un tema de debate cuya construcción con pertinencia regional adquiere fundamental relevancia. Entre los fenómenos que están amenazando a la cohesión social se pueden mencionar especialmente la profundización de las brechas sociales y culturales, la corrosión de la gobernabilidad, la erosión de las fuentes tradicionales de pertenencia y la desconfianza ciudadana en las instituciones (CEPAL, 2010:13).

En el debate para la construcción de un concepto apropiado para la Región, varios autores ahondan en factores como el grado de maduración de las democracias; la institucionalidad; la subjetividad y sentido de pertenencia reflejada en la identidad; y la importancia del reconocimiento del otro en la construcción de legitimidad (Sorj y Martuccelli, 2008; Tironi, 2008; Hopenhayn, 2007 citados por CEPAL, 2010). La cohesión social, según CEPAL, se define como:

La dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan. Esto implica entonces que el concepto de cohesión social se construye sobre la base de tres pilares: *brechas, instituciones y pertenencia*; y de manera más crucial, sobre la base de su *interacción*. (CEPAL, 2007 citada por CEPAL, 2010: 22)

Estos pilares generan un sistema de indicadores que debe ser profundizado: “para cada proceso nos podemos preocupar de cómo se realiza socialmente (instituciones), cuáles son sus resultados objetivos (brechas, distancia) y cuán integrados a ellos se sienten las personas (subjetividad)” (CEPAL, 2010:18). Al tratar la *dimensión espacial* de la *cohesión social*, la CEPAL (2010) analiza los vínculos entre la cohesión social y el nivel de segmentación en el mercado laboral, en los servicios sociales fundamentales y el nivel de segregación residencial; siempre en el ámbito urbano.

Explica que el interés de académicos y responsables públicos en la *segregación residencial de las ciudades* se debe a que potencia la desigualdad, la segmentación de los servicios y la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estos efectos producen el debilitamiento de patrones de convivencia, el aumento de la inseguridad y mayor inequidad hacia el interior de las ciudades. Subyace a estos procesos la posibilidad de una lógica de funcionamiento de nuevas modalidades de acumulación y

crecimiento que deberá ser desactivada a través de políticas de mediano y largo plazo para evitar que se siga consolidando esta tendencia.

Concluye en la dificultad de analizar las causas de la segregación residencial socioeconómica debido a la multidimensionalidad de sus principales determinantes que involucran factores históricos, culturales, topográficos, sociales, demográficos, políticos y económicos.

En otro orden, varios autores afirman que la *cohesión territorial* puede lograrse a partir de un mínimo de existencia de cohesión social que permita compartir por parte de los actores sociales una visión futura de sus proyectos de vida por más diferentes que estos sean (Esteve, P., 2011: 1; citado por Cabeza Morales, I., 2015: 3). De este modo se hace necesaria la *solidaridad territorial* definida como "la acción conjunta de las entidades territoriales y las unidades de administración territorial, para la realización de tareas y obras necesarias al bien común" (Borja 1999:155 citado por Cabeza Morales, I., 2015: 3).

El concepto de cohesión territorial, tal como lo explica Cabeza Morales (2015), se asocia a una *gestión integrada del territorio*, pero además involucra la *articulación y participación de los actores territoriales* en función de consolidar un proyecto territorial compartido.

La cohesión territorial incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial, mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la creación de poder a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales (Bervejillo, 1996: 30 citado por Cabeza Morales, 2015: 5).

Asimismo, define a la *cohesión territorial* como el "deber ser" del desarrollo territorial para el logro del *equilibrio territorial* como fin último de la cohesión, entendiendo que la cohesión territorial se proyecta como:

Un mecanismo para lograr una gestión, circunscrita en lógicas del sistema territorial que propendan más que por la integración funcional del territorio, por la sostenibilidad y la equidad territorial; es decir, la disminución de los desequilibrios entre las dimensiones y al interior de éstas (Cabeza Morales I., 2015: 6).

Puede concluirse que la cohesión territorial implica la distribución de los beneficios económicos de manera equilibrada en el territorio a fin de potenciar el equilibrio territorial a partir de la vocación de cada territorio y de su función y complementariedad con el sistema de asentamientos de pertenencia. Además, debe

abordar los factores que componen un hábitat humano adecuado de manera integral, con adecuación cultural y pertinencia geográfica hacia el interior de los territorios. La base de esta cohesión se encuentra en la participación a fin de lograr una visión de futuro compartida por todos los actores sociales, sin menoscabo de sus diferencias.

A través de la gobernanza territorial, se garantiza la viabilidad y gobernabilidad de las actuaciones definidas para un mediano y largo plazo a fin de lograr la cohesión territorial. El desarrollo económico deja de ser un fin último, toda vez que se encuentra enmarcado en los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia cuyo fin es la cohesión territorial.

En el marco de un estudio comparado sobre la “Legislación e Institucionalidad del Ordenamiento y Desarrollo Territorial de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea” (Venere, E.: 2011:175) se estudia el grado de cohesión territorial a partir del análisis situacional de la institucionalidad, la legislación, los mecanismos de gobernanza multinivel y los instrumentos existentes en materia de ordenamiento territorial. Para el caso de AL, se considera importante incorporar a este listado el análisis de la alta estratificación social generada por el mercado del suelo, siendo este el principal nudo crítico que se presenta a la hora de acceder a un hábitat adecuado por parte de los sectores de más bajos recursos.

Para regular el mercado del suelo, es el Estado uno de los actores más influyentes, a pesar de tomar un rol aparentemente neutro...

“El Estado actúa como un agente constructor y proveedor de equipamiento, infraestructuras y servicios urbanos, como regulador de las actividades urbanas a través de las normas urbanísticas y como agente fiscal a través de los impuestos y tasas. ... Se puede utilizar un amplio menú de herramientas para la recuperación de plusvalías y por ende para mejorar las condiciones de financiamiento de la administración local”. (Reese, E. 2005:9).

El rol del Estado es generar mecanismos que trasciendan la lógica del mercado e incorporar la defensa de los llamados *derechos difusos de la ciudadanía*, específicamente en cuanto al acceso universal a un hábitat humano adecuado, donde el mercado del suelo juega un papel condicionante para la localización, sobre todo de los grupos más vulnerables.

Para el logro de la *cohesión territorial* o de los llamados *territorios de inclusión* se consideran los siguientes criterios en base a lo analizado precedentemente:

**Tabla Nº 3: Criterios para el logro de la Cohesión Territorial y un Hábitat Humano Adecuado**

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS
Equidad y Equilibrio Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Acceso universal a bienes sociales de calidad</b>, como asistencia médica, educación, esparcimiento, acceso a internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y vínculos de cercanía entre el lugar de residencia y opciones de empleo; integración territorial a través de una movilidad urbana e interurbana sostenible, etc.</li> <li>● Generar <b>políticas de acceso a bienes sociales y a vivienda</b> contemplando la diversidad de carencias existentes.</li> <li>● <b>Considerar los grupos más vulnerables</b> de la sociedad y los grados de riesgo por localización en áreas de peligrosidad por amenazas naturales, antrópicas y/o contaminación a fin de generar <i>acciones integrales prioritarias</i> que den respuesta a sus carencias de hábitat.</li> <li>● Propiciar la <b>heterogeneidad socio-territorial</b>.</li> <li>● <b>Optimizar el capital territorial</b>. Comprensión integral del territorio y definición de funciones territoriales de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones y bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad.</li> <li>● Consolidar <b>redes</b> de actores públicos y privados y generación de cadenas de valor.</li> <li>● Priorizar acciones y proyectos de obra pública en base a <b>criterios territoriales y ambientales</b> basados en los Planes de OT.</li> <li>● Definir <b>instrumentos operativos</b> (económicos, de planificación, de regulación y control, otros) que respondan a los Planes de OT y las carencias de hábitat de manera de operativizar los objetivos, directrices y programas incluidos en los mismos.</li> <li>● <b>Articular las políticas públicas sectoriales</b> con la normativa de OT y Hábitat generando procesos integrados.</li> <li>● <b>Implementar instrumentos de base suelo</b> que permitan mayor equidad en el acceso a suelo servido de bienes sociales.</li> <li>● Incorporar <i>procesos de autogestión del hábitat</i> en programas de asistencia financiera.</li> </ul>
Gestión Integrada del Territorio y el Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Concepción del territorio como una unidad sistémica</b> para su análisis y diagnóstico territorial.</li> <li>● <b>Concepción del Hábitat como Subsistema parte del SOT:</b> integralidad en el análisis, planificación y definición de las políticas</li> </ul>

públicas sectoriales que responden a los factores que componen un hábitat adecuado.

- **Integración Orgánica:** coordinación transversal y pertinencia en la gestión del territorio y el hábitat evitando superposición de competencias. Clara definición de roles territoriales.
- **Unicidad procedimental:** definir tipos y niveles de actos administrativos según competencias claramente definidas, sin omisiones o superposiciones.
- **Integración operativa:** concurrencia y coherencia de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat definidos a diferentes escalas de gobierno territorial (del nacional al local). Coordinación multinivel y generación de sinergias entre las políticas impulsadas desde los distintos niveles de gobierno (local, subnacional y nacional).
- **Principio de congruencia** de la normativa relacionada a los usos del suelo. Adecuación de la normativa urbanística y catastral vigente a los Planes de OT y lineamientos y objetivos para la gestión integrada del hábitat y el ambiente.

Pertinencia socio-territorial en la definición del hábitat

- **Adecuación geográfica y ambiental** de las soluciones de hábitat definidas según la especificidad de cada sitio y su entorno.
- **Adecuación cultural** en la definición de las intervenciones a partir de la articulación y participación de los actores sociales en la definición de su propio hábitat.
- **Descentralización y creación de legitimidad** a partir de la concertación y participación proactiva de los actores sociales involucrados en la definición de su propio hábitat.
- **Adopción de una visión de futuro compartida** (corto-mediano-largo plazo) a partir de la articulación y participación de los actores territoriales en la definición de los instrumentos de OT.
- **Definición de espacios públicos** seguros generando actividades que propicien el encuentro y uso compartido. Consideración de estándares internacionales para la definición de espacio verde por habitante.
- **Empoderamiento de las Organizaciones locales.** Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación, participación y capacitación.

Fuente: Liceda, S. (en el marco de la investigación aprobada en abril de 2021)

## Integración de Criterios para la consecución de un Hábitat Humano Adecuado

Los criterios generales y sus correspondientes criterios específicos, definidos en función de los objetivos del modelo conceptual-relacional establecido, son interdependientes y conforman un sistema integrado dinámico.

Para la integración de los criterios se entiende que el *hábitat humano adecuado* sólo es posible con *cohesión territorial* siendo la *gobernanza territorial* precondition básica para el logro de la misma; y el *manejo sustentable de los bienes comunes naturales* el marco estructurador y base que define el modo de apropiación del espacio por parte del ser humano en el acto de habitar. Ver Gráfico N° 2.

Posteriormente se construye una matriz de criterios de hábitat que será aplicada para el análisis sistémico de las políticas y/o planes de OT de los países seleccionados a fin de corroborar el tratamiento que se le da al hábitat en las mismas.

Se propone que los criterios generales y específicos definidos sean parte constitutiva de un Plan de OT, algunos como directrices y lineamientos a partir de los cuales podrán determinarse programas y proyectos; y otros plasmados en instrumentos de planificación o instrumentos operativos. Ver Tabla N°4.

La aplicación de estos criterios para la planificación integrada del hábitat y el territorio debe contemplarse desde el inicio del proceso metodológico del OT, es decir, desde el análisis diagnóstico y la planificación de la política, a fin de asegurar su inclusión en los instrumentos de planificación estructurantes y en los instrumentos operativos de modo de hacer viable su implementación, gestión integrada y posterior seguimiento, revisión y control.

**Gráfico Nº 2: Integración de criterios generales para la consecución de un Hábitat Humano Adecuado**



Fuente: Liceda, S. (en el marco de la investigación aprobada en abril de 2021)

Tabla Nº 4: Matriz de Criterios Generales y Específicos para la consecución de un HHA

CRITERIOS GENERALES	CRITERIOS ESPECÍFICOS	EFICACIA, EFICIENCIA Y COHERENCIA		APERTURA Y TRANSPARENCIA			
		PARTICIPACIÓN					
		INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	INSTRUMENTOS OPERATIVOS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL				
EQUILIBRIO TERRITORIAL	<b>Optimizar el capital territorial.</b> Comprensión integral del territorio y definición de funciones territoriales de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones y bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad.	<b>Concepción del HA como subsistema parte del SOT:</b> integralidad en el análisis y planificación. <b>Aplicación de la Metodología del OT</b>	Instrumentos Económicos	Instrumentos de Seguimiento, revisión y control	Instrumentos de Coordinación y Complementación	<b>Innovación tecnológica</b> Inteligencia gubernamental	
	<b>Evitar la macrocefalia urbana,</b> para lo cual es necesario potenciar redes de asentamientos humanos de diversas jerarquías a partir de identificar sus funciones y complementariedad dentro del sistema de pertenencia.						
	<b>Identificar las externalidades del sistema urbano sobre el territorio rural y natural.</b> Contemplar acciones en función de proteger los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos hídricos.						
	<b>Identificar áreas naturales</b> que por su singularidad deban ser preservadas.						
	Definir <b>Áreas Prioritarias de Intervención Territorial</b> en función del hábitat						<b>Definición de prioridades de actuación sustentadas en criterios técnico - científicos</b> de cumplimiento obligatorio (capacidad de acogida, aptitud del suelo, mapas de riesgos, otros).
	Asentamientos humanos localizados en zonas de deterioro ambiental y/o alto riesgo comprobado						
	Zonas urbanas deprimidas con indicadores de carencias de hábitat.						
	Centros de servicios rurales o parajes rurales con necesidad de consolidación a fin de generar arraigo.						
	<b>Nuevas centralidades</b> según lo determinado por los correspondientes Planes de OT.						
	<b>Priorizar grupos vulnerables</b> para el otorgamiento de soluciones integrales de hábitat.						
<b>Definir mecanismos de acceso universal a bienes sociales de calidad,</b> para lo cual es necesario la redefinición de instrumentos operativos e instrumentos económicos de base suelo en función de los objetivos de los Planes de OT.	<b>Sostenibilidad del sistema de financiamiento.</b> Articulación público – público / público -privada. <b>Enfoque territorial vinculante</b> para el otorgamiento de créditos.						
Definir acciones que propicien la <b>heterogeneidad socioterritorial.</b>							
Definir políticas económicas y obras públicas en servicios e infraestructuras que alienten la utilización de <b>energías renovables y la reducción de GEI.</b>							
GESTIÓN INTEGRADA RESPONSABILIDAD LEGALIDAD		<b>Integración Orgánica:</b> gestión del OT y el hábitat como un sistema integrado. Coordinación transversal de las PPS que conforman el hábitat. Clara definición de roles y competencias territoriales.	<b>Unidad procedimental:</b> tipos y niveles de actos administrativos según competencias territoriales claramente definidas sin omisiones o superposiciones. <b>Implementar mecanismos de control de gestión.</b> Aptos Técnicos Integrados.	Instrumentos de Seguimiento, revisión y control	Instrumentos de CCC	<b>Mecanismos de participación</b> talleres, consulta y audiencia pública, otros	
		Desarrollar formas de <b>gestión pública colaborativa.</b> Responsabilidad Compartida.					
		<b>Integración operativa:</b> concurrencia y coherencia de los instrumentos de OT, Ambiente y Hábitat definidos a diferentes escalas de gobierno territorial (del nacional al local). Coordinación multinivel y generación de sinergias.					
		<b>Congruencia de la normativa:</b> Definir instancias y plazos para el análisis de la normativa vigente a fin de detectar incompatibilidades y adecuarla a la normativa de OT/Hábitat en sus diferentes escalas territoriales de gobierno. Generar <b>mecanismos de evaluación de nuevas legislaciones</b> propuestas en función de potenciales impactos al SOT.					
PERTINENCIA SOCIO TERRITORIAL INTEGRALIDAD RESPETO POR EL MEDIO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL HABITAR		<b>Descentralización y creación de legitimidad</b> a partir de la concertación y participación proactiva de los actores sociales involucrados en la definición de su propio hábitat.	<b>Participación proactiva</b> desde el diagnóstico a la definición del Plan de OT, en otros instrumentos de planificación y en la construcción de su propio hábitat.	Instrumentos de Coordinación, Complementación y Complementación		<b>Mecanismos de comunicación e información</b> de libre acceso.	
		<b>Adopción de una visión de futuro compartida</b> (corto-mediano-largo plazo) a partir de la articulación y participación de los actores territoriales en la definición de los Planes de OT.					
		<b>Empoderar las Organizaciones locales.</b> Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de la comunicación, participación y capacitación.					
	<b>Adecuación cultural</b> de las intervenciones asociadas al hábitat.						
	<b>Adecuación a las características geográficas y climatológicas</b> de las intervenciones para la construcción del habitar.						
	<b>Definir espacios públicos seguros</b> generando actividades que propicien el encuentro y uso compartido. Consideración de estándares internacionales para la definición de <b>espacio verde</b> por habitante.						
	<b>Planificar la accesibilidad a las infraestructuras básicas contemplando la sostenibilidad de los BCN,</b> lo que definirá tanto el sistema de generación, como la localización de la fuente y traza						
	<b>Adecuar las soluciones constructivas</b> a las condiciones naturales del lugar: inserción, diseño y arquitectura sustentables.						

Fuente: Liceda, S. (en el marco de la investigación aprobada en abril de 2021)

## Conclusiones y Recomendaciones

La investigación aporta un procedimiento para el análisis sistémico de las Políticas de OT y específicamente de los Planes de OT en relación al tratamiento que se le da al hábitat en los mismos.

El sistema de OT, definido a partir de la visión teórica del hábitat y del desarrollo territorial sostenible, constituye el modelo ideal al que se pretende llegar y es el que sirve de base para la definición de los criterios de hábitat que se consideran necesarios, debe contemplar una política de OT, para la consecución de un hábitat humano adecuado.

Estos criterios de hábitat, integrados en una matriz, se aplican al análisis de la política de OT de los países seleccionados y permiten conocer el estado de situación actual en lo referente al hábitat y a los procesos de OT llevados a cabo.

Los resultados obtenidos comprueban la brecha existente entre lo que la teoría sostiene y lo que se ejecuta en la realidad y confirman que estamos lejos de lograr un sistema eficiente de políticas de OT y hábitat con instrumentos que las viabilicen y propicien la necesaria coordinación transversal y multinivel de las políticas con injerencia.

Se comprueba, asimismo, que el contraste entre la dinámica real del territorio y los modelos de organización territorial complejiza la definición e implementación de las políticas de OT y de Hábitat.

Resta mucho camino por recorrer y es necesario un cambio conceptual, ético y social que permita y que sostenga una nueva manera de concebir las relaciones entre el ser humano y la naturaleza; y por ende las leyes que las rigen.

No ha podido comprobarse que un modelo de país sea más efectivo que otro; cada uno tiene sus incongruencias internas, lo que no les permite avanzar hacia la cohesión territorial y hacia una gobernanza integrada de base territorial que permita el logro de un hábitat humano adecuado.

Los cambios que han experimentado los países en estudio, con posterioridad al año 2017, son una muestra de la falta de modelos territoriales construidos a largo plazo, acompañados de políticas de aproximaciones sucesivas, y de estrategias e instrumentos dinámicos que permitan encausar las diferentes situaciones (previsibles y no previsibles) que se presentan. Asimismo, demuestran la falta de un sistema

institucional transparente y coordinado, a partir de la incorporación de instrumentos que propicien la inteligencia y transparencia gubernamental.

*El hábitat como sistema y como política integrada sigue siendo una materia pendiente que deberá visibilizarse y ponerse en Agenda.*

Para concluir, se presentan algunas recomendaciones que pueden aplicarse en un proceso de revisión de la Política de OT, para la consecución de un HHA:

En primer lugar, es necesario visibilizar la brecha que existe entre el discurso y/o avances en materia de OT y hábitat incorporados en instrumentos de gestión y la realidad del hábitat presente en los territorios.

En este punto es importante identificar, a partir de la implementación de la metodología del OT, las causas del modelo territorial actual, comprender cuál es la tendencia y definir con una visión de futuro compartida el modelo territorial deseado. Esto está directamente relacionado con el modelo de desarrollo, por lo que debe existir congruencia entre los objetivos del modelo de desarrollo y los objetivos de ordenamiento territorial y de hábitat.

Es necesario comprender que la concepción del hábitat humano adecuado desde una visión democrática, comunitaria, participativa y bioplural contribuye al logro del desarrollo territorial sostenible.

Se debe definir e implementar un sistema de políticas que permita el manejo sustentable de los bienes comunes naturales con el objetivo de acceder de manera universal a un hábitat humano adecuado con sustentabilidad ambiental; objetivos estos que, en menor o mayor medida todos los países de la Región han asumido en el marco de acuerdos internacionales referidos al Desarrollo Sostenible, los ODS y el Cambio Climático.

Se considera que el OT es el instrumento apropiado para la planificación del territorio hacia un modelo de Desarrollo Territorial Sostenible, asumido como el objetivo superior al que solo puede llegarse a partir de procesos convergentes y dinámicos que tiendan hacia el equilibrio del Sistema de Ordenamiento Territorial.

Se recomienda identificar el Sistema de Ordenamiento Territorial propio de cada país con sus ventajas y desventajas; y a partir de ello identificar acciones que propicien los objetivos de gobernanza territorial, cohesión territorial, hábitat humano adecuado y manejo sustentable de los bienes comunes naturales.

Para el logro de un HHA es necesario generar cambios estructurales en el diseño de políticas públicas. Estos cambios deben permitir pasar de la visión clásica de las políticas públicas, cuyo enfoque es vertical y sectorial enfocado en el “producto” (vivienda, escuela, centro de salud, etc.), hacia una visión integrada y transversal de la problemática social territorializada.

Es por ello que se entiende que la planificación y gestión integrada del hábitat debe contemplarse como un subsistema parte del SOT, lo que permitirá lograr un diseño de políticas con coherencia multinivel y coordinación transversal, como requisitos necesarios para el efectivo logro de un HHA.

Una Política de OT y de hábitat debe contener un cuerpo normativo - instrumental y un cuerpo institucional coherente, coordinado de manera transversal y multinivel. Para lo cual es indispensable que el nivel nacional de gobierno defina los presupuestos mínimos de la política y los instrumentos que hagan viable dicha coordinación. El foco debe estar puesto en la articulación, coordinación y visión multiescalar. Esto va a generar la necesidad de readecuar la normativa vigente con injerencia.

La política de OT debe considerar su concreción a partir de los Planes de OT en todos los niveles de gobierno territorial como principal instrumento de política; y además contener instrumentos operativos que permitan su implementación, tales como: instrumentos de planificación; instrumentos de coordinación y complementación; instrumentos económicos; e instrumentos de gestión, ejecución y control. Asimismo, los Planes de OT deben incorporar los criterios de hábitat identificados a fin de lograr la articulación de las políticas públicas sectoriales que conforman el Sistema de Hábitat.

Para la efectiva implementación de una política específica de hábitat es clave la definición de competencias de las instituciones involucradas; de criterios que permitan generar un sistema de prioridades y un plan de acción plurianual interinstitucionalmente concertado; de procedimientos claros y funcionales y de fuentes de financiamiento sostenibles; e incluir acciones tendientes a modificar la fuerte relación que existe entre el mercado de suelo y el mercado de la vivienda frente a la incapacidad que tienen los grupos sociales más vulnerables de acceder a terrenos provistos de bienes sociales.

En el diseño de las políticas públicas que configuran el hábitat, deben considerarse canales formales de participación de la comunidad en la configuración de su “habitar”,

desde la etapa de planificación de los diferentes proyectos (habitacionales, productivos, recreacionales, etc.) hasta la etapa de concreción de los mismos. Para ello es necesario fortalecer las capacidades de las comunidades, incorporar prácticas propias y procesos de autogestión del hábitat en programas de asistencia financiera, e integrar a la economía social y solidaria en programas para la construcción del hábitat.

Por último, es importante mencionar que la investigación ha sido solo un inicio para incursionar en la aplicación de una nueva metodología para el abordaje sistémico del desarrollo territorial sostenible, el ordenamiento territorial y el hábitat humano adecuado a partir de la identificación de criterios de hábitat que probablemente deban ser revisados y mejorados en función de la especificidad de cada región o país en donde se pretendan aplicar.

## Referencias bibliográficas

ACOSTA, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad*, 52 (2), 299 - 330. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v52.n2.45203](http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n2.45203).

ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp\\_ecu-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf)

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. (2010, 19 de octubre). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Oficio No. T.4570- S/n.1-10-1516. Quito, Ecuador. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf).

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. (2016, 5 de julio). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Año IV - Registro Oficial N° 790. Oficio No. SAN-2016-1196. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8123-suplemento-al-registro-oficial-no-790>

CABEZA MORALES, I. (2015). Cohesión territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 25 (1), 51 - 56. <https://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>

CHIA E., REY - VALETTE H., MICHEL L., SOULARD C., NOUGARÈDES B., MATHÉ S., BARBE E., MAUREL P., JARRIGE F., GUIHENEUF P. (2016). Proposición Metodológica para el Análisis de la Gobernanza Territorial a partir de una experiencia francesa. *Rev. Geogr. Valpso* (53), 23-46. ISSN 0718 – 9877. Disponible en: <http://www.revistageografica.cl/index.php/revgeo/article/view/3/3>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001, 25 de julio). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 25.7.2001. COM (2001) 428 final. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008, 10 de junio). *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Bruselas, 6.10.2008. COM (2008) 616 final. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_es.pdf)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (CEPAL). *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores, 2010*, (LC/G.2420), Santiago, 2010. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2978/1/S2010800\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2978/1/S2010800_es.pdf)

FARINÓS DASÍ J. (2008). *Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la cuestión y Agenda*. Boletín de la A.G.E. (46), 11-32. Disponible en: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>

GUDYNAS, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. ISBN 9974-7616-7-0. Montevideo: Coscoroba. Disponible en: <http://www.ecologiapolitica.net/gudynas/GudynasDS5.pdf>

GUDIÑO, M. E., LICEDA, S., GARCÍA M.E., CUELLO, L. (2018, noviembre). *Una Gestión del Hábitat sustentada en la coordinación multinivel de políticas y programas intersectoriales. XV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 28-30 de Noviembre de 2018. Santiago, Chile.

GUARDAMAGNA, M. Y CUETO, W. (2013). *Políticas de Estado en Democracia: la relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la Política*. *Si Somos Americanos*, 13(2), 59-80. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482013000200004>

LICEDA, S. (2011). *Criterios de Selección de terrenos para viviendas de interés social* (tesis de Maestría) - 1a. ed. - Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Cuyo, 2011. 285 p.; 29x21 cm. ISBN 978-950-774-203-3.

LICEDA, S. (2019, marzo) *Territorio, Hábitat y Ética. Conceptos interdependientes en la construcción del habitar*. *Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, XIII (25), 6-34. ISSN 1852-0006. Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: <http://ffyl.uncuyo.edu.ar/upload/revista-proyeccion-n251.pdf>

LICEDA, S. (2021). *El hábitat en las políticas y/o planes de ordenamiento territorial de Argentina, Chile y Ecuador* (tesis doctoral) - Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Cuyo, 2021.

MORALES QUIROGA, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), 205-252. ISSN: 1405-1079. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13311978001>

MORÍN, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Disponible en: [http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin\\_Introduccional\\_pensamiento\\_complejo.pdf](http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin_Introduccional_pensamiento_complejo.pdf)

MORÍN, E. (2001). El Método I. *Multiversidad Edgar Morín*. Disponible en: <http://edgarmorinmultiversidad.org/index.php/libros-sin-costo/81-edgar-morin-el-metodo-i.html>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PNUMA). (2012, Febrero). *Informe Final de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador 2 al 3 de febrero de 2012. UNEP/LAC-IG.XVIII/7. Disponible en: <http://www.pnuma.org/forodeminstros/18-ecuador/ESPANOL%20Informe%20Foro%20de%20Ministros%20vf.pdf>

REESE, E. (2005). Políticas Públicas: Normativas y Mercados del Suelo. Basualdo J. L. (comp.), *Manejo de Suelo Urbano: posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes, Argentina*. (8-12). Lincoln Institute of Land Policy.

UNIÓN EUROPEA. (2007, 17 de diciembre). Tratado de Lisboa. *ES Diario Oficial de la Unión Europea C 306/1*. ISSN 1725-244X. Edición en lengua española N° de Información: 2007/C 306/01

VENERE, S. (2011). *Estudio Comparado sobre la Legislación e Institucionalidad del Ordenamiento y Desarrollo Territorial de los Países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*. Disponible en: [https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio\\_comparado\\_odt\\_sica-ue.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio_comparado_odt_sica-ue.pdf)

WAGNER, S.L. (2016). *Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina. Movimientos socio ambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la mega minería en los inicios del siglo XX*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/192>