



# Ordenamiento territorial en América Latina

Situación actual y perspectivas

HERNÁN GONZÁLEZ MEJÍA

Serie  
aprendizajes en  
**COHESIÓN SOCIAL**

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 17





# Ordenamiento territorial en América Latina

Situación actual y perspectivas

HERNÁN GONZÁLEZ MEJÍA

Serie  
aprendizajes en  
**COHESIÓN SOCIAL**

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 17



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosociel.eu

**Con la coordinación de:**



FIIAPP, Área de Gobernanza Democrática

**Con el apoyo de:**



Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**ISBN:** 978-84-09-26690-6

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, septiembre 2020



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Prólogo . . . . .	9
Siglas y acrónimos . . . . .	11
Resumen ejecutivo . . . . .	15
1. El enfoque territorial del desarrollo en sus escalas nacional, regional y territorial . . . . .	17
2. Conceptos, metodologías y herramientas del ordenamiento territorial . . . . .	23
3. Situación del ordenamiento territorial en América Latina . . . . .	43
3.1. Estados federales . . . . .	44
3.1.1. México . . . . .	44
3.1.2. Brasil . . . . .	47
3.1.3. Argentina . . . . .	51
3.2. Estados unitarios descentralizados . . . . .	55
3.2.1. Colombia . . . . .	55
3.2.2. Ecuador . . . . .	61
3.2.3. Perú . . . . .	65
3.2.4. Bolivia . . . . .	70
3.2.5. Paraguay . . . . .	74
3.2.6. Uruguay . . . . .	78
3.2.7. Chile . . . . .	83

3.3. Estados unitarios centralizados . . . . .	89
3.3.1. Guatemala . . . . .	90
3.3.2. El Salvador . . . . .	91
3.3.3. Honduras . . . . .	94
3.3.4. Costa Rica . . . . .	98
3.3.5. Panamá . . . . .	106
3.3.6. República Dominicana . . . . .	107
<b>4. Marcos normativos para el ordenamiento y desarrollo territorial . . . . .</b>	<b>111</b>
4.1. Importancia y características generales de los marcos normativos para el ordenamiento territorial . . . . .	113
4.2. Relaciones entre el marco normativo y la operación técnica del ordenamiento territorial. . . . .	117
<b>5. Instrumentos del ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina. . . . .</b>	<b>161</b>
5.1. Planes de Uso del Suelo . . . . .	161
5.2. Catastro . . . . .	162
5.3. Sistemas de información . . . . .	164
5.4. Prevención de desastres: gestión del riesgo . . . . .	169
5.5. Zonificación Ecológica Económica (ZEE) . . . . .	171
5.6. Gobernanza multinivel . . . . .	177
<b>6. Recomendaciones técnicas para el ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina . . . . .</b>	<b>185</b>
<b>7. Recomendaciones jurídicas para el ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina . . . . .</b>	<b>187</b>
<b>8. Buenas prácticas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional . . . . .</b>	<b>189</b>
8.1. Introducción . . . . .	189
8.2. Valor y significado del intercambio de experiencias en la gestión del conocimiento sobre el desarrollo regional . . . . .	191
8.3. Región San Martín, Perú . . . . .	193
8.3.1. Características sobresalientes . . . . .	193
8.3.2. Hitos significativos de la experiencia . . . . .	197
8.3.3. El contexto de las políticas públicas para la gestión territorial . . . . .	198
8.3.4. De la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida: un salto cualitativo conceptual y metodológico . . . . .	213

8.3.5. Orientación, características y papel de la ZEE . . . . .	215
8.3.6. De la ZEE a la planificación del ordenamiento territorial . . . . .	219
8.4. Agenda Regional Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, Colombia . . . . .	227
8.4.1. Características sobresalientes . . . . .	227
8.4.2. Hitos significativos de la experiencia. . . . .	233
8.4.3. Planificación estratégica y prospectiva: el proceso de la Agenda de Desarrollo Regional 2032 . . . . .	237
8.4.4. Vigencia de Asomunicipios en el marco de la política actual: Pacto por la Descentralización . . . . .	241
8.4.5. Algunas lecciones importantes para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional . . . . .	242
8.4.6. Conclusiones y recomendaciones de las dos experiencias estudiadas (Perú y Colombia). . . . .	244
9. Actividades de seguimiento de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional . . . . .	247
Bibliografía . . . . .	251



## Índice de ilustraciones

Ilustración 1. El proceso de ordenamiento territorial . . . . .	28
Ilustración 2. Proceso y componentes de los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial . . . . .	85
Ilustración 3. Acuerdos para una gestión territorial compartida . . . . .	214
Ilustración 4. Criterios para la ZEE . . . . .	216
Ilustración 5. Grandes zonas de la región de San Martín en porcentajes . . . . .	217
Ilustración 6. Mapa del modelo conceptual de San Martín. Componentes y subcomponentes . . . . .	222
Ilustración 7. Pasos metodológicos del Plan de Desarrollo Concertado Región San Martín 2030 . . . . .	225
Ilustración 8. Mapa del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Sucre . . . . .	228
Ilustración 9. Dimensiones del desarrollo territorial. Elementos del desarrollo integral, DNP. . . . .	236
Ilustración 10. Ruta metodológica de la construcción de la Agenda de Desarrollo Regional 2032 . . . . .	238
Ilustración 11. Los futuribles del escenario. Apuesta de la Agenda Regional 2032. . . . .	239



## Prólogo

En el año 2017 los miembros de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, reunidos en Costa Rica, suscribimos la Declaración de San José en la que se ratificó:

“[...] que el principal objetivo de la Red es promover el diálogo entre las instituciones participantes de la Red, para compartir experiencias y conocimientos sobre políticas nacionales de desarrollo regional, en la búsqueda de una mayor cohesión territorial al interior de nuestros países.

Fomentar el intercambio de buenas prácticas que permita identificar soluciones y herramientas de políticas públicas basadas en experiencias concretas y reales entre países”.

En cumplimiento con esos objetivos, con el apoyo del Programa de la Unión Europea, Programa EUROsociAL+ para la Cohesión Social en América Latina, presentamos el documento *Ordenamiento territorial en América Latina: situación actual y perspectivas*. Este estudio revisó los sistemas nacionales de ordenamiento territorial regional de 10 países latinoamericanos, sus instrumentos de ordenamiento territorial en el nivel intermedio y los avances logrados, así como los retos más importantes a los que deben hacer frente.

Ha permitido formular recomendaciones técnicas, identificar buenas prácticas, puestas a disposición de los diferentes países, como marco de referencia en el diseño de sus propias políticas públicas, proyectos y programas que fortalezcan el nivel de planeación regional o intermedio.

Asimismo, genera conocimiento a la RED, para que desde esta instancia se orienten acciones que contribuyan a generar mejores dinámicas entre sus integrantes tendientes a coadyuvar a la reducción de las brechas socioeconómicas y políticas en el ámbito territorial-regional que sufren nuestros países.

Desde la Presidencia de la Red, el agradecimiento al Programa EUROsociAL+, así como a los enlaces técnicos de los países de la Red que contribuyeron con la información necesaria para la elaboración del presente estudio.



**María del Pilar Garrido Gonzalo**

*Ministra de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica*

*Presidenta de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional*

## Siglas y acrónimos

ABIPTI	Asociación Brasileña de las Instituciones de Investigación Tecnológica, Brasil
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones, Chile
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CANOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, Honduras
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales, Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú
CNODT	Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, El Salvador
CODERES	Consejo Regional de Desarrollo Regional, Costa Rica
COFEPLAN	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Argentina
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMICIVYT	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, Chile
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONPORBY	Consultoría en Gestión Urbana y Ambiental, México
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias, Honduras
COREDES	Consejos Regionales de Desarrollo, Costa Rica
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial, Colombia
CTDR	Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, Costa Rica
DGEDES	Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, República Dominicana
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador
DNP	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
DNPET	Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial, Argentina
ENDES	Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, Brasil
ERD	Estrategias Regionales de Desarrollo, Chile
FIIAPP	Fundación Interamericana para Iberoamérica de Administración y Política Pública
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Chile
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
FONADEP	Fondo Nacional de Preinversión, Uruguay
GAD	Gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador

GORE	Gobierno regional, Chile
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario, Costa Rica
IGN	Instituto Geográfico Nacional, Perú
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INA	Instituto Nacional Agrario, Honduras
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INDER	Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica
INE	Instituto Nacional de Estadísticas, Bolivia
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Costa Rica
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Costa Rica
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada, Brasil
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Costa Rica
JUDESUR	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Costa Rica
LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, El Salvador
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia
MDS	Ministerio de Desarrollo Sostenible, Bolivia
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana
MI	Ministerio del Interior, Brasil
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica
MNZT	Mapa Nacional de Zonificación Territorial, Honduras
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente, Uruguay
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, Perú
PANAMAUSM	Panamá
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Ecuador
PDR-OT	Plan de Desarrollo Regional con Enfoque de Ordenamiento Territorial, Honduras
PEOT	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, México
PET	Plan Estratégico Territorial, Argentina
PETO	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial
PLANOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, Costa Rica
PMNDOT	Plan Marco Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Paraguay
PNDT	Política Nacional de Desarrollo Territorial, Brasil
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Regional, Brasil
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Brasil
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Guatemala
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial, Costa Rica
POUT	Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial, Paraguay

PPA	Plan Plurianual del Gobierno, Brasil
PROPIR	Programa Público de Inversión Regional, Chile
PROT	Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Chile
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RED	Red Latinoamericana de Políticas de Desarrollo Regional
SEAM	Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría del Ambiente, Paraguay
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala
SEPLAN	Secretaría de Planificación Nacional, Honduras
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Costa Rica
SIGOT	Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial Nacional, Colombia
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Costa Rica
SINAGIR	El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo, Argentina
SINDO	Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Argentina
SINDOT	Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Argentina
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial, Honduras
SIVAT	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SIVAT	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Argentina
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Paraguay
SUDAM	Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia, Brasil
SUDECO	Superintendencia de Desarrollo del Centro Oeste, Brasil
SUDENE	Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, Brasil
TERRIDATA	Repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país, Colombia
UNED	Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
VPOT	Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial, Bolivia
ZEE	Zonificación Ecológica Económica



## Resumen ejecutivo

Este trabajo constituye un apoyo al Programa de la Unión Europea EUROsociaAL+ y a su Área de Gobernanza Democrática mediante los servicios de consultoría en materia de ordenamiento territorial, gobernanza territorial y uso eficiente y sostenible del territorio, así como al cierre de brechas socioeconómicas entre los territorios de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional.

Como resultado del estudio de los sistemas institucionales de ordenamiento territorial y planificación regional de dieciséis países de Latinoamérica, se presenta este informe final que se inicia con una descripción y análisis de la organización institucional de cada uno de los países en esta materia, a manera de diagnóstico, identificando sus fortalezas y debilidades, así como sus características específicas derivadas del ordenamiento político institucional de cada país. Como consecuencia, se establecen tres categorías de países: los de organización federal, que se corresponden con los de mayor extensión y población: México, Brasil y Argentina. Los países con Estados unitarios centralizados, pero con procesos de descentralización y desconcentración política e institucional importantes en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo regional como Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile, cada uno de ellos con importantes innovaciones en la materia y con experiencias significativas. Y, por último, los países más centralistas como Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, con iniciativas y determinaciones institucionales importantes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo regional.

La organización institucional para el ordenamiento y planificación regional en los dieciséis países estudiados es muy diversa y rica, y en esta diversidad y riqueza se identifican importantes avances jurídicos con la aprobación y ejecución de leyes especiales que le dan solidez política al tema. Es el caso de México, Colombia, Ecuador, Uruguay, El Salvador y Honduras, que cuentan con sus respectivas leyes en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial que institucionalizan aspectos conceptuales, metodológicos, organizativos y de procedimiento que le dan solidez al tema y a los procesos que cada país emprende en determinados momentos de su desarrollo.

De estos procesos de organización político-institucional se desprenden importantes lecciones para el resto de los países en la medida en que estos estuviesen dispuestos a emprender procesos de formulación, aprobación e implementación de leyes de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial. La colaboración horizontal entre los países, mediante la mediación de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional tendría importantes resultados, todos ellos como parte del fortalecimiento del tema en el conjunto de la región.

Y en concordancia con estos importantes procesos político-institucionales, se podría estimular la innovación tecnológica requerida por el ordenamiento territorial aprovechando las experiencias de cada uno de los países en asuntos tan importantes como los sistemas de información territorial, la orientación conceptual y tecnológica de la Zonificación Económica Ecológica, de los Planes de Uso del Suelo, Catastro, Prevención de Desastres y Gestión del Riesgo y Gobernanza Multinivel. Por intermedio de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas en Desarrollo Regional, se pueden establecer relaciones de cooperación técnica entre los países que tienen avances en algunos de los temas para generar capacidades en aquellos que lo requieran.

El rescate de dos buenas prácticas de ordenamiento y desarrollo territorial: la de la región de San Martín en Perú y la del Catatumbo en Colombia, mediante un procedimiento de sistematización constituye un aporte importante de este trabajo de consultoría del cual la Red puede derivar importantes aprendizajes, tales como el valor de la movilización de los actores institucionales y sociales en torno al desarrollo de sus territorios. El valor del conocimiento de los territorios por la propia población como un elemento central en la creación de identidad y de pertenencia y la importancia de estos dos conceptos en la creación de una visión compartida de futuro a largo plazo como elemento movilizador y transformador. El logro de este planteamiento estratégico, en el caso de Perú, con un Plan de Desarrollo Regional Concertado en 2030, y en el de Colombia, con una Agenda de Desarrollo en 2032, les ha permitido influir en las políticas públicas: municipales, regionales y nacionales, así como en las políticas nacionales. Pero, además contribuye a la estabilidad de las políticas regionales, los objetivos estratégicos de sus planes y algunas acciones a medio y largo plazo. Entre los factores de éxito más importantes de estas dos experiencias, es importante hacer referencia a las siguientes: a) las relaciones de colaboración y de confianza que se establecieron en las dos regiones, producto de buenas prácticas de liderazgo y participación social; b) la existencia de equipos técnicos en las regiones con capacidad de organizar metodológicamente el proceso; y c) el apoyo recibido de los organismos nacionales, tanto en materia de planificación como de ambiente, y de otros organismos sectoriales e institucionales.

Este informe final de la consultoría contiene todos los términos del contrato establecidos entre el Programa EUROsociAL+ y el consultor a ser conocidos por la Asamblea General de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED) de próxima celebración.

## 1. El enfoque territorial del desarrollo en sus escalas nacional, regional y territorial

El enfoque territorial del desarrollo juega un papel importante en las estrategias de cambio estructural con inclusión que desde los organismos internacionales y países de Latinoamérica se vienen impulsando desde hace casi una década. De esta manera, se afirma que uno de los principales problemas a los que se debe enfrentar la región es la desigualdad, y que esta desigualdad se expresa en diversos ámbitos: económico, social, cultural y territorial. Esta desigualdad tiene múltiples factores determinantes, derivados de fenómenos estructurales como la heterogeneidad de la producción y de la distribución y la configuración de las estructuras de gobernanza y participación en el conjunto de las sociedades. Las desigualdades territoriales existentes en los países latinoamericanos forman parte de estas desigualdades y, en consecuencia, deben abordarse desde una perspectiva integral y sistémica del desarrollo.

El momento histórico de auge de la planificación regional del desarrollo en Latinoamérica sucedió en la década del setenta, pues varios de sus países tomaron medidas de política pública que estimularon la ejecución de este enfoque territorial del desarrollo en los niveles regionales mediante políticas públicas, organización institucional, delimitación y organización de las regiones y elaboración de planes y programas de desarrollo regional. No obstante, el paradigma que dominó en la planificación regional de esa época tuvo una orientación estatista en la medida en que concebía las regiones de planificación como poleas de aplicación de los programas de desarrollo regional, pensados e impulsados desde el nivel nacional como una manera de regionalizar los Planes de Desarrollo Nacional. Por otra parte, las regiones se delimitaron, en la generalidad de los casos, sobre la base de ciertos indicadores comunes siguiendo patrones básicamente formales.

Los marcos conceptuales dominantes para esa época se basaron principalmente en el enfoque centro-periferia elaborado por la CEPAL, la teoría de los polos de crecimiento de Perroux, la teoría de la causación circular acumulativa de Myrdal, el desarrollo desequilibrado de Hirschmann y la teoría de la base de exportación de North. El elemento en común de estas propuestas partía de una visión crítica sobre el mecanismo del

mercado como vía para lograr la superación de los desequilibrios territoriales, abogando por una participación del Estado para lograr reducir las exclusiones territoriales existentes (Riffo, 2013).

Estas teorías tuvieron una gran influencia en los países de la región en la interpretación del desarrollo desigual de sus territorios, y su marco conceptual se completó con los análisis de la organización espacial, las técnicas del análisis regional, la economía industrial y los métodos de planificación regional y urbana. También se emplearon los enfoques de la dependencia y el colonialismo interno, que sostenían que los principales centros urbanos se habían transformado en continuadores del dominio colonial, reproduciendo las condiciones de explotación y extracción de excedente de regiones periféricas.

Sin embargo, algunos pensadores y expertos en el tema, como Sergio Boisier, adoptaron un enfoque más integral que comprendía los procesos de industrialización, urbanización y polarización. Algunos de los aspectos de esta interpretación partieron de considerar el desarrollo regional compuesto por un conjunto de centros o polos de crecimiento en los que operan las economías de escala y los rendimientos crecientes, pero donde operan también mecanismos de dependencia y colonialismo interno que reproducen condiciones de centro-periferia al interior de los países. A ello agregaron la idea de que los impulsos provienen desde fuera de los territorios, principalmente por vía de las exportaciones, inversiones externas y, en general, incentivos determinados exógenamente. Para ellos, la escala nacional, a través del Estado, constituye el ámbito principal de las políticas territoriales, las que deben intervenir exógenamente en los mecanismos y procesos generadores de un desarrollo socioespacial desigual. Esto genera la idea de una evolución de un enfoque de análisis y planificación intrarregional hacia un enfoque interregional. Y un aspecto muy importante en esta concepción es que el espacio se considera principalmente como contenedor de los agentes sociales y sus acciones, teniendo de esta manera un papel neutro en lo que se refiere a los procesos socioespaciales (Riffo, 2013).

La duración de este auge de la puesta en acción de la planificación regional fue corta, pues con las políticas y medidas orientadas a la reducción de la intervención del Estado en el desarrollo se desestimaron los avances logrados, y la estrategia derivada se concentró principalmente en el impulso de procesos de descentralización hacia niveles más pequeños que los regionales. Esto significó el debilitamiento de las regiones como ámbitos de la planificación del desarrollo, pero a su vez el fortalecimiento de la planificación del desarrollo local centrado en las escalas municipales, que si bien dejaron a un lado las estructuras regionales en una perspectiva territorial más amplia e incluyente, tuvo avances en aspectos conceptuales y metodológicos.

Los deficientes resultados de estas políticas públicas para las escalas regionales hicieron que el tema de enfoque de planificación tuviera nuevamente en consideración las diferencias históricas, económicas, sociales y culturales de los diversos territorios que

componen un determinado Estado o país. El proceso de globalización de la economía dejó de verse como contradictorio con el desarrollo local o regional y, por el contrario, se construyó una relación complementaria y sinérgica entre estos dos procesos: lo global y lo local. Se indujo la orientación de generar políticas diferenciadas que respondieran con mayor rigurosidad, efectividad y eficacia a las necesidades y potencialidades específicas de los distintos y heterogéneos territorios que configuran un país. Pero además que dichas políticas fueran potenciadas, acordadas, compartidas y renovadas por los actores sociales e institucionales presentes en dichos territorios. Este planteamiento regional-participativo puso el énfasis en la construcción política y social de las regiones y en una nueva forma de articulación entre el Estado y las regiones. Ello implica la necesidad de impulsar la construcción sociopolítica de los territorios donde la descentralización aparece como un requisito para apoyar este nuevo escenario donde las relaciones rezagadas pueden tener mejores opciones de desarrollo, lo que planteó la necesidad de reconsiderar estructuralmente las relaciones entre el Estado central y las regiones.

Desde el punto de vista político-institucional, se renovaron los esquemas de la planificación regional, incluyendo nuevos conceptos al redescubrir y revalorizar la importancia de los factores geográficos en los procesos socioeconómicos y políticos, y se puso de relieve la importancia de la cuestión territorial tanto en la organización y dirección del Estado como en el diseño de estrategias de desarrollo. Con ello, se reconoce el territorio o región como un todo complejo y sistémico y no simplemente como la selección de unas cuantas variables tradicionales de localización. Incluso la competitividad se revalora como una función exclusivamente empresarial para ser concebida como un atributo territorial. Ello implica la construcción sociopolítica de los territorios-región donde la descentralización aparece como un requisito para apoyar este escenario en el cual la configuración de ese sujeto político podrá dar mayores posibilidades y opciones de desarrollo a regiones más rezagadas, pues esa función de sujeto se convierte en un factor fundamental.

Por otra parte, la planificación del desarrollo se empieza a concebir como un proceso complejo y dinámico debido a la necesidad de tener en cuenta la necesaria coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales, la intertemporalidad de los procesos (corto, medio y largo plazo), la multiplicidad e integración de los sectores y su articulación con lo global. Esta relación compleja se traduce en los distintos niveles territoriales con múltiples y mutuas influencias y determinaciones.

De esta forma el desarrollo territorial no es una simple aplicación de políticas nacionales en los ámbitos regionales o municipales, sino un proceso de diseño de estrategias elaboradas a partir de la movilización y participación de los actores de los territorios, ya sea en su expresión local, regional, macrorregional o nacional. Se trata de una construcción social surgida desde abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, mediante mecanismos de diálogo y negociación. Un creciente papel como actor social de la región requiere, entonces, de una reformulación de las interacciones con el Estado, entendido

este como aparato público, para lo cual se propone considerar al menos tres importantes funciones: la asignación de recursos desde el nivel central, una función de compensación de los efectos territoriales negativos derivados de la implementación nacional de la política económica y, una tercera, ahora de gran importancia, la de activación social de los recursos endógenos de la región.

De esta manera, el desarrollo territorial puede ser impulsado por un conjunto de Gobiernos municipales, de un Gobierno estadual o departamental, de un Gobierno regional o de una región de planificación reconocida o apropiada por los actores sociales e institucionales existentes en ella, que se concretiza en una serie de planes, estrategias o agendas concertadas formuladas para aprovechar los recursos endógenos existentes en el respectivo ámbito territorial, así como las oportunidades derivadas de su respectivo contexto o entorno en el cual se relaciona.

El enfoque territorial del desarrollo es multidimensional y simultáneo, lo que equivale a decir que no responde a la mecánica tradicional de sucesivas dimensiones (primero lo económico, luego lo social, luego lo ambiental y luego lo cultural). Este enfoque multidimensional se deriva en gran parte de la consideración de que el desarrollo humano basado en el desarrollo de capacidades plantea la necesidad de incorporar otros elementos diferentes y que van más allá de las variables económicas. Es un aporte correlativo con el planteamiento del desarrollo sustentable capaz de asegurar las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las necesidades de las generaciones futuras.

Progresivamente empieza a ganar terreno la postura del desarrollo endógeno y su progresiva complejidad al incorporar otros aspectos del desarrollo tales como la asociatividad, la cooperación, el aprendizaje, el sentido de identidad, la creatividad y la innovación.

En algunos países con gobierno en los ámbitos territoriales-regionales se sucedieron procesos de transferencias de competencias y funciones desde el Estado central a estas regiones, dotándolas de capacidad de gobierno, pero además se fortalece el enfoque del desarrollo económico local que enfatiza la noción de economías externas locales, vinculadas a aspectos tales como la cultura emprendedora, la asociatividad y el capital social. Este desarrollo económico local se conceptualiza como un proceso y cambio estructural de una economía o de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: la económica, la sociocultural y la política administrativa. A este enfoque del desarrollo económico local se le agrega el enfoque de las ventajas competitivas de Michael Porter, que toma en consideración la dotación y calidad de los factores productivos, la disponibilidad de los servicios de apoyo, la forma de organización empresarial y las condiciones de la demanda local. Esto sustenta la emergencia del marco estratégico para la comprensión del fenómeno general de la competitividad (Riffo, 2013).

La visión más amplia de competitividad, sustentada en la denominada competitividad sistémica, toma la forma de competitividad territorial que se apoya en ventajas locales específicas generadas por las empresas de un territorio a las que contribuyen una variedad de actores e instituciones complementarias a las propias empresas, tales como los servicios de educación, salud, seguridad social y apoyo a los procesos económicos, así como las normas e institucionalidad que aseguren las relaciones de convivencia de su población.

El escenario actual de fuerte incertidumbre e inestabilidad tanto de los mercados como de la sociedad en su conjunto, acompañado por el progresivo avance de las consecuencias derivadas del cambio climático, así como por la emergencia de movimientos sociopolíticos y culturales inéditos y diversos, y muy especialmente con la notable emergencia y cobertura del cambio tecnológico, pone en cuestión los modelos tradicionales de desarrollo regional y territorial, fundamentalmente en lo referente a la función del Estado, a su capacidad de previsión y regulación pero, principalmente, a su papel en los procesos de transformación social planteado por las desigualdades territoriales y todas las medidas necesarias para afrontar este gran reto.

La noción de la multiescalaridad del desarrollo de los territorios y la función del Estado en su organización y funcionamiento son dos temas estrechamente relacionados de gran importancia para enfrentarse a los retos del desarrollo regional, que incluyen los procesos de ordenamiento de los territorios, la elaboración de sus Planes de Desarrollo y la gestión social del desarrollo regional-territorial. El tema de las escalas es importante debido a la necesidad de superar las visiones excesivamente localistas, pero también en la búsqueda de escalas que permitan identificar motores estratégicos de desarrollo sin perder las relaciones de identidad, participación, colaboración y responsabilidades compartidas. Además de la escala, con la formulación de una visión global capaz de articular la región-territorio desde su particularidad y cotidianidad, con las tendencias y relaciones globales en el propósito de articular conexiones en un espacio más amplio. En la actualidad, las regiones-territorios están conectadas transnacionalmente a las ideas, información y conocimiento, el flujo de capitales e inversiones, las relaciones de confianza, cooperación y solidaridad, así como a las redes culturales de carácter transnacional y, un aspecto muy importante, al flujo y disponibilidad de las tecnologías del más diverso orden.

Las relaciones entre la escala regional-territorial y la escala nacional son de gran importancia, y su consideración es una condición necesaria para entender las dinámicas regionales. Estas relaciones no pueden entenderse unilateralmente como contradictorias o como obstáculos para procesos virtuosos de desarrollo territorial, por el contrario, el papel de las políticas nacionales en el desarrollo territorial es de extraordinaria importancia y su éxito depende de la sinergia que se logre establecer entre ellas. Pero, además, la consideración de los espacios locales, entendidos como las delimitaciones municipales, cantonales o provinciales (dependiendo de la denominación adoptada

por los países), tienen un papel importante en la dinámica de los niveles intermedios o regionales, pues son parte integrante de ella en sus relaciones físicas, económicas, sociales, ambientales y político-institucionales. Este último aspecto tiene gran relevancia toda vez que forman parte, o pueden formar parte, de las estructuras de gobernanza a nivel regional.

*“Las configuraciones escalares son el producto complejo y cambiante de las dinámicas socioespaciales, por lo que son producidas, articuladas y jerarquizadas socialmente. Esto significa que no existen configuraciones escalares necesariamente estables en el tiempo, lo que es aún más evidente bajo un contexto de acelerada globalización donde están ocurriendo transformaciones cada vez más intensas y rápidas [...]” (Riffo, 2013: 40).*

Riffo (Riffo, 2013) aporta ejemplos de esta geometría variable como las nuevas formas territoriales producidas o construidas con fines de políticas públicas o de iniciativas empresariales, tales como las rutas temáticas, las regiones transfronterizas y los corredores industriales, entre otros. También las nuevas formas de relaciones internacionales entre regiones o ciudades. A ello se agrega la creciente complejidad de los procesos de descentralización, que buscan incentivar procesos de transferencia de competencia a escala subnacional para promover el desarrollo territorial, como es el caso de las formas asociativas municipales existentes en Colombia.

El énfasis en la multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial implica entonces una consideración más compleja de los procesos de negociación, coordinación, articulación y gobernanza, lo que significa superar enfoques que le otorgan primacía a una sola escala, ya sea nacional, regional o local.

En la perspectiva actual del desarrollo territorial, la región se debe concebir como una construcción social, como un sistema de interacciones sociales y no únicamente como una delimitación político-administrativa de carácter jurisdiccional. Esto significa que tanto las dimensiones físicas o materiales como aquellas subjetivas o culturales que caracterizan a una región-territorio en un momento histórico dado son producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales que produce, reproduce y transforma los lugares específicos y su vinculación e interacción con otros lugares.

La configuración de las regiones como sujetos sociales se plantea objetivos hacia transformaciones en las estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas que dificultan la satisfacción de las necesidades fundamentales de su población por medio de una serie de acciones capaces de incrementar la diversificación de la producción, generar procesos de inclusión social y en consecuencia de distribución de los ingresos, así como posibilitar la ampliación de las estructuras democráticas y de participación ciudadana. Las regiones en acción, como sujetos sociales, buscan de esta manera producir cambios integrales y sistémicos capaces de generar emergentes significativos en los habitantes del territorio y en el conjunto del desarrollo nacional.

## 2. Conceptos, metodologías y herramientas del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial forma parte de las herramientas o métodos que se requieren para abordar con éxito el desarrollo integral y sistémico de los territorios de un país, una región, un Gobierno subnacional o local. En el transcurrir histórico de los países latinoamericanos se ha transformado en una imperiosa necesidad, en la medida en que constituye la manera de realizar la planeación de los territorios en términos de racionalidad económica, social, ambiental y cultural, partiendo de bases técnicas y científicas que den cuenta de su naturaleza, dinámica y potencialidades.

Esa necesidad se ha tornado más evidente y estratégica según avanzan fuertes procesos de cambio en el conjunto de las naciones, principalmente en el ambiente y en la configuración de los sistemas poblacionales. Las transformaciones sucedidas en cada uno de los países de América Latina han modificado de forma drástica y sustancial las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

Desde hace más de una década, todos los países de la región han venido evolucionando en la concepción y en las estrategias de sus políticas territoriales, siempre en la búsqueda de nuevas alternativas y estrategias que tiendan a corregir los aspectos negativos de la manera en la que se ha abordado la ocupación de sus territorios y los elementos derivados de dicha ocupación en la causalidad de las desigualdades socioeconómicas y territoriales, así como en la débil sostenibilidad ambiental del uso de sus recursos naturales.

Los esfuerzos de planificación del desarrollo que han omitido el ordenamiento de los territorios de los países no han dado los resultados esperados. Esto ha generado la necesidad de rescatar por parte de las teorías y prácticas de la planificación del desarrollo el concepto del territorio como una construcción histórica y social y, a su vez, como un recurso y factor del desarrollo, y no solo como un soporte físico para las actividades y los procesos económicos.

Las tendencias relativamente recientes han experimentado un proceso de reorganización social cuya dimensión territorial es fundamental. Estas tendencias han revalorizado

la escala local y regional, lo que ha generado efectos en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo que no habían tomado en consideración los territorios con sus múltiples y diversas características. Dichas políticas y planes concebidos desde los centros de los Estados al omitir las particularidades de las características y dinámicas de los diversos territorios no lograban concretar y generar los resultados e impactos deseados, no solamente por los centros del poder, sino particularmente por las poblaciones existentes en la diversidad territorial.

De una manera especial, el concepto de sustentabilidad del desarrollo —principalmente en los aspectos ambientales, pero también social y política— se ha convertido en uno de los paradigmas más importantes de las propuestas y estrategias del desarrollo. Y este paradigma ha puesto de manifiesto muchas de las debilidades de la planeación o planificación tradicional, especialmente con relación a su falta de operatividad y su incapacidad para responder a las incertidumbres de las realidades de los países. De esta situación ha resurgido la necesidad no solo de nuevas normas e institucionalidad, sino además de métodos y herramientas coherentes y consistentes con este importante paradigma del desarrollo y la irrupción de los territorios como sujetos sociales y políticos.

Concomitante con la emergencia de esa nueva realidad, se sucede el hecho ineludible de que las realidades territoriales son construcciones de poder, agenciados por los más diversos actores, intereses y relaciones de fuerzas, que sobrepasan las relaciones científico-técnicas, para trascender a procesos técnicos políticos y de gestión, que contribuyen a su complejidad y en consecuencia al diseño de nuevos métodos acordes con estas dimensiones.

El ordenamiento territorial, en su planteamiento fundamental, se constituye en la base de un plan de desarrollo del territorio y, por tanto, en una serie de normativas y determinaciones que buscan establecer un orden y un proceso de la relación de la sociedad con la naturaleza y en la preservación de esta como la base material de la existencia social. Y por ende, con una referencia a una visión de futuro construida de manera compartida por su población. Esto como una condición esencial de que el ordenamiento del territorio y el plan de desarrollo sean apropiados social y políticamente, factor fundamental en su viabilidad y factibilidad de aplicación.

Las decisiones políticas de los Estados centrales, así como de los Gobiernos subnacionales (Estados o departamentos) y los Gobiernos locales, constituyen el marco legal e institucional y deben ser la fuente de los instrumentos a emplear. Son determinaciones o decisiones de gran importancia y poder, pero en sí mismas no son suficientes. Es preciso considerar el proceso respecto al cual esas determinaciones políticas y jurídicas se pueden concretizar bajo la expresión de planificación o planeación territorial bajo un enfoque integral y multifactorial, capaz de reflejar la naturaleza compleja y dinámica de los territorios; es decir, entiende el territorio como un sistema complejo

en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, sociales, culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, con relaciones dinámicas a través del tiempo.

Como ya se ha dicho, el ordenamiento territorial le imprime objetividad y viabilidad al plan de desarrollo del territorio y está orientado a cumplir algunos objetivos básicos tales como realizar un buen uso del espacio físico, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, aumentar la cobertura y optimizar el uso de las infraestructuras y equipamiento, preservar los recursos culturales existentes, mejorar las condiciones naturales y el paisaje; y en última instancia, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población que lo habita y ha dado su configuración, fuente de identidad, de tejido social y de relaciones específicas y características de convivencia.

El ordenamiento territorial, expresado como un Plan de Ordenamiento Territorial en el ámbito regional, debería poner énfasis en al menos siete aspectos:

- **Localización y dimensionamiento de los asentamientos humanos**, tomando en consideración la reglamentación de usos del suelo, la intensidad de la ocupación de estos espacios y las normas urbanísticas que los rige. Este es un tema de progresiva importancia en la gran mayoría de los países de América Latina en los que los flujos de población han sido muy fuertes y rápidos, generando situaciones de mucha complejidad y de difícil intervención. Esto conduce a entender la dinámica de las ciudades como si estuvieran vivas, pues “nacen, crecen, se multiplican, se extienden, se reproducen, se enferman, se atrofian y mueren” (Maldonado, 2014: 219). Es necesario comprender el poblamiento urbano de forma multidimensional desde la arquitectura y el urbanismo, la demografía y la economía, la ecología y la biología y también desde la física. El tamaño de las ciudades es aspecto de gran importancia por sus múltiples posibilidades, el creciente costo de la contaminación, la polución, el estrés y las variadas y crecientes manifestaciones de violencia. Pero también las diferencias de oportunidades entre las ciudades grandes y las de tamaño mediano o pequeño.

En la relación entre estos asentamientos humanos ciudadanos y la localización y dimensionamiento de los asentamientos rurales son muy importantes las definiciones que cada país tiene para hacer estas diferencias. Esta separación entre población urbana y población rural no ha sido totalmente resuelta, predominando hasta ahora los criterios censales. La dificultad para aclarar estas relaciones se desprende de la dificultad práctica de separar las zonas urbanas de las rurales, puesto que existen transiciones entre las comunidades puramente rurales a las urbanas, con la ausencia de una línea de delimitación absoluta que pueda mostrar claramente su separación. La identificación y caracterización de las reglas existentes para la formación de los asentamientos humanos, la intensidad de la ocupación de los espacios y las normas urbanísticas existentes debe ser uno de los énfasis de los planes de ordenamiento de los territorios.

- **La ocupación del uso del suelo no residencial**, tales como las áreas patrimoniales, el uso industrial, el uso turístico, el uso de equipamiento o logístico como aeropuertos, puertos y zonas industriales, que sea coherente y compatible con las características, vocaciones y potencialidades del territorio.
- **Localización y determinación de la infraestructura.** Las infraestructuras son el conjunto de construcciones e instalaciones que se requieren para asegurar las necesidades vitales, así como el funcionamiento de la actividad productiva. Los tipos más importantes de infraestructuras son las básicas, como los servicios de energía y agua, y tiene una influencia importante en el condicionamiento del desarrollo del territorio; y las de transporte, que articulan los distintos territorios en sus diferentes escalas y pueden generar encadenamientos sobre otras actividades. Es esencial el estudio y valoración de los equipamientos y servicios públicos: sanitario, educativo, servicios sociales, cultural y deportivo. Pero además los servicios de transporte público, como el transporte colectivo y todos los arreglos necesarios para su funcionamiento. Asimismo, es clave el tema de las reservas viales o disposición de suelo para poder construir dicha infraestructura de acuerdo con las proyecciones de demanda de la misma.
- **Localización y dimensionamiento de la infraestructura vial (movilidad, conectividad).** La localización y dimensionamiento de esta infraestructura puede ser considerada en el acápite anterior o hacerla aparte, de acuerdo con la importancia de los efectos estructurantes de las redes de transporte en los procesos de desarrollo. La tipología, jerarquía y estado de las redes de infraestructuras son elementos constitutivos de este tema, que formará parte importante en la vinculación de la planificación territorial con la planificación sectorial (transportes). La evaluación de la movilidad del territorio por medio de la medición y caracterización de los flujos de transporte en relación con la jerarquía de los centros o núcleos de población es un tema de gran importancia en la comprensión de la dinámica económica y social de los territorios y, en consecuencia, para la planificación regional. Bajo una perspectiva relacional, es preciso analizar la disponibilidad actual de los equipamientos, sus áreas de servicio, el carácter público/privado y la accesibilidad en términos de distancia, tiempo y costo, con la distribución y caracterización de la población.
- **Delimitación de zonas de conservación**, recursos naturales, paisajes, amenazas y riesgos, mejora ambiental en general. Esta delimitación obedece a criterios normativos y técnicos establecidos por las autoridades ambientales, mediante el cual se han definido y delimitado las diferentes categorías de protección de los recursos naturales. Además de las zonas o áreas de conservación (bajo las categorías que haya definido la legislación de cada país) se hace referencia a las zonas marítimo-terrestre, áreas de recarga acuífera y zonas de amortiguación, zonas de protección de nacientes y zonas de páramos. También es de gran importancia la delimitación de las zonas sujetas a amenazas y riesgos.
- **Definición y ocupación del uso del suelo.** El suelo es un recurso natural importante que debe ser conservado desde el punto de vista edafológico y biológico. En los estudios de ordenamiento territorial se debe tener en cuenta su capacidad de uso

agropecuario y, de acuerdo con ello, valorar las posibles modificaciones de uso o aprovechamiento. Por otra parte, se debe producir información sobre los factores negativos que favorecen la pérdida de los suelos o su degradación. Dentro de este aspecto a estudiar, la cubierta vegetal es uno de los elementos más visibles y significativos en un territorio, no solo como productor primario de casi todos los ecosistemas, sino también por ser uno de los indicadores más importantes de las condiciones ambientales generales del territorio. En la realización del estudio de este tema se debe diferenciar tanto la flora como la vegetación. Pero de igual importancia es el estudio de las especies domésticas y la manera en la que se está haciendo uso de su crianza en el territorio.

- **Condiciones de protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuarias.** La protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria están regulados por leyes, institucionalidad, programas y proyectos orientados a impulsar el manejo, la conservación y recuperación de suelos de manera sostenida e integrada con los demás recursos naturales. Esas condiciones buscan promover la planificación por medio de inventarios de las zonas de producción agropecuaria para el aprovechamiento equilibrado entre la capacidad de uso y el potencial productivo. De ello se desprenderán los planes de manejo y de conservación de suelos sustentados en principios técnicos tales como: la sostenibilidad del recurso suelo, ya sea en su forma natural o en cualquier forma de uso; el aumento de la productividad; el aumento de la cobertura vegetal del terreno; el aumento de la infiltración del agua en el perfil del suelo; el manejo adecuado de la fertilidad del suelo, la manutención de la materia orgánica y la reducción de la contaminación.

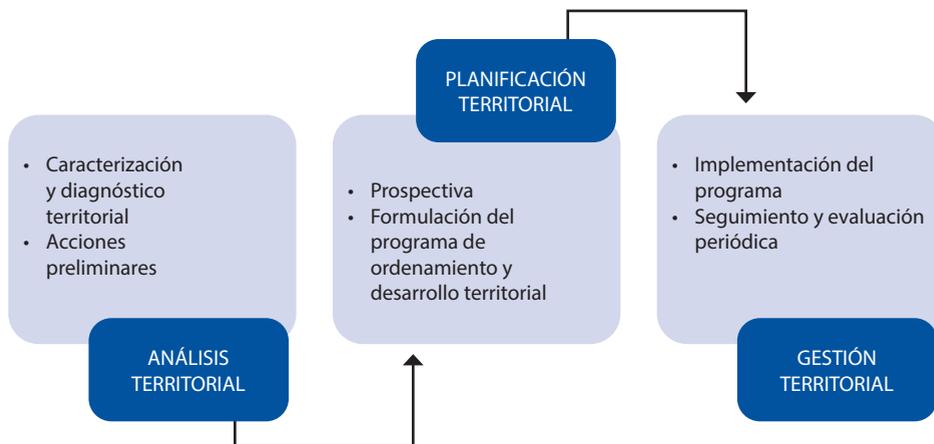
El ordenamiento territorial se propone los siguientes objetivos: a) optimización del uso del espacio físico, b) mejorar la eficiencia del uso de los recursos, c) aumentar la cobertura y optimizar el uso de la infraestructura y el equipamiento, d) preservar los recursos culturales, e) mejorar las condiciones naturales del paisaje y, en última instancia, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los territorios.

El ordenamiento territorial es un proceso compuesto por una serie de fases, pasos, tareas y actividades que de forma creciente van formando parte de la construcción de una propuesta suficientemente coherente en concordancia con las condiciones, potencialidades y posibilidades de cada territorio.

El desarrollo regional, bajo el enfoque territorial, para que tenga perspectivas a largo plazo y se sustente en los aspectos estructurales tiene como requisito el ordenamiento del territorio y todos los estudios que lo sustentan, puesto que la identificación, caracterización y valoración de sus acervos y debilidades se hace con mayor precisión y claridad cumpliendo con las exigencias del ordenamiento territorial. De esta manera, el ordenamiento territorial es parte de un proceso mayor que tiene como finalidad potenciar y orientar el desarrollo integral y sostenible de las regiones.

Se podría decir que el proceso tiene tres grandes fases: 1) análisis territorial, 2) planificación territorial y 3) gestión territorial, tal como se puede apreciar en la siguiente ilustración:

**Ilustración 1. El proceso de ordenamiento territorial**



Fuente: elaboración propia.

Con la ilustración de este proceso se deja fuera la idea de que el ordenamiento territorial es un estudio de su configuración y dinámica. Esto es únicamente el punto de partida que da lugar a una información muy valiosa sobre la anatomía y fisiología del territorial, punto esencial para una clara comprensión de su situación actual, con sus debilidades y potencialidades, con sus riquezas y deterioros. Es, por decir así, una serie de fotografías sucesivas que puestas en movimiento podrían ofrecer la base de algunas probables tendencias futuras. Pero eso no es suficiente.

La concepción de que el ordenamiento territorial se aplica exclusiva o principalmente a los territorios de las escalas locales y no a los de escalas mayores proviene de una práctica muy generalizada en los países de aplicarlo principalmente en estos niveles, que también es muy válido y útil. Pero ello no significa que los procesos de desarrollo regional no los requiera. Por el contrario, la identificación, caracterización y proyección de sus dinámicas, así como los ejercicios técnico-científicos requeridos por la prospectiva estratégica, la construcción de los escenarios correspondientes y la formulación y apropiación de una visión compartida de futuro deberán sustentarse, entre otros aspectos, en las potencialidades y debilidades del territorio-región.

## Análisis territorial

La puesta en acción de esta primera fase del proceso comprende una serie de tareas de gran importancia que pueden agruparse en dos categorías: a) acciones preliminares y b)

caracterización y diagnóstico territorial. El primer grupo de tareas, bajo el concepto de “acciones preliminares” tiene mucha importancia porque sienta las bases de un proceso, ya que implica el conjunto de decisiones políticas, normativas y financieras necesarias para seguir el proceso de las dos fases siguientes. Si estas decisiones son débiles, es muy probable que el proceso se rompa y los fines buscados de generar las transformaciones necesarias en el territorio nunca lleguen a cumplirse. Además de la decisión política y la determinación de aplicar la normativa establecida, el organismo ejecutor del proceso y los demás entes de apoyo deberán facilitar la conformación de un equipo técnico, debidamente capacitado y comprometido con el territorio y su futuro, que en lo posible deberá ser interdisciplinario.

La interdisciplinariedad del equipo técnico es una condición indispensable sobre la cual se apoya la probabilidad del éxito del proceso. Ello significa que las diferentes disciplinas participantes logren establecer un lenguaje común y una gran capacidad de diálogo que les permita ver la realidad en todas sus facetas, sin que el reduccionismo inter venga en la interpretación de las dinámicas territoriales. Esto sienta las bases para tener un grupo de técnicos capaces de comportarse como un único equipo, con todos los elementos de integración y de potenciación de sus conocimientos individuales.

Dentro de estas tareas preliminares están comprendidas las acciones conducentes a financiar y organizar el proceso en términos de eficacia y eficiencia, de tal manera que los factores intervinientes en su rompimiento sean los mínimos posibles. Lo anterior es fácil decirlo, pero difícil hacerlo, pues depende en la mayoría de las decisiones políticas de los organismos de gobierno del territorio, lo que exige capacidad de diálogo y negociación entre las diferentes instancias de las estructuras gubernamentales y los organismos nacionales promotores de estos procesos.

La caracterización y diagnóstico territorial tiene un alto contenido técnico-científico, pero también está contextualizado por un proceso social en la relación entre el equipo técnico y los actores sociales e institucionales participantes, que en unos momentos son objeto de análisis y en otros son sujetos, especialmente cuando se parte del principio de que estos actores tienen también un conocimiento de su propia realidad, que articulada con los métodos y conceptos científico-técnicos tienen la capacidad de generar emergentes de conocimiento de gran importancia y significado.

La identificación de los recursos del territorio tiene una serie de aspectos específicos con relación a los recursos naturales y productivos, recursos sociales, recursos político-institucionales y recursos culturales.

En cuanto a los recursos naturales, conviene considerar el clima, agua, suelos, bosques, biodiversidad y minerales para hacer una valoración objetiva sobre su abundancia o escasez, así como también sobre la estructura de tenencia o propiedad en los casos que corresponda.

El conocimiento de los recursos productivos implica una caracterización de la producción primaria (agrícola, pecuaria, piscícola, forestal y extracción); las industrias de transformación (agropecuaria, aserradores, artesanía, tenerías, etc.); los servicios (turismo, comercio, finanzas, asistencia técnica, insumos, ambientales, etc.) y mercados. Identificar las principales actividades productivas del territorio, tanto primarias como de transformación, los servicios y los mercados, y, además, caracterizar a los grupos sociales relacionados con esas actividades. ¿Cuáles son los principales aglomerados productivos sobre los que se cimienta la economía del territorio? La realización de una caracterización de estos grupos sociales, incluyendo su georreferenciación, es una actividad que ayuda a tener una visión más completa del territorio.

El estudio de los denominados “recursos sociales” deberá estar centrado en los seres humanos, detallando sus aspectos demográficos, escolaridad, salubridad y estructura social, con énfasis en las relaciones entre los distintos estratos sociales implicados en la generación y apropiación de la riqueza.

La identificación o identidad de los habitantes con el territorio, su sentido de pertenencia, de asociatividad e integración es un aspecto que deberá ser estudiado, así como las relaciones existentes de confianza y cooperación, los niveles de conflictividad existentes y la credibilidad en sus líderes y organizaciones. Estos elementos, denominados por algunos como los valores blandos del desarrollo, tienen una especial importancia en la valoración de la viabilidad de los procesos de ordenamiento y desarrollo de los territorios, pues son esos seres humanos estructurados en relaciones y pensamientos específicos los que harán posible la puesta en marcha de las propuestas. Esto implica también la identificación de los grupos sociales que presentan marginación de los procesos de desarrollo del territorio ya sea por su condición etaria, género, etnicidad, educación, capacidad económica, política u otros aspectos.

El estudio de los recursos político-institucionales implica la identificación de las principales estructuras institucionales existentes considerando: 1) los Gobiernos locales, 2) las autoridades tradicionales, 3) las instituciones públicas con presencia en el territorio y 4) las principales organizaciones de la sociedad civil (asociaciones empresariales, sociales, religiosas, organismos no gubernamentales, organismos internacionales, etc.).

En el estudio de la institucionalidad es importante la identificación de los espacios de coordinación que existan en el territorio, entendiendo estos como todo aquel grupo, foro, comité, etc., tanto formal como informal que integra dos o más instituciones u organizaciones del territorio para tratar problemas u oportunidades de interés común. Su naturaleza puede ser variada: públicos, privados o mixtos; sectoriales o intersectoriales; municipales o intermunicipales; comunitarios, etc. Su temporalidad también puede variar pudiendo ser establecido de forma permanente o para responder a situaciones eventuales.

De esta manera, se pretenden identificar los principales espacios de coordinación existentes en el territorio, especialmente aquellos en los que participan instituciones u organizaciones de diversos sectores, conocer sus características más importantes y realizar una valoración sobre sus posibilidades de contribuir con el territorio.

Con relación a los recursos culturales se sugiere considerar los principales elementos que definen la identidad del territorio y el sentido de pertenencia de sus habitantes. ¿Qué comparten y qué tienen en común con otros habitantes del territorio? ¿Qué aspectos los diferencian de los habitantes de otros territorios o zonas aledañas? Identificar y caracterizar los aspectos culturales más significativos relacionados con los procesos de producción (existencia de material genético autóctono, prácticas usuales de producción), así como las expresiones artísticas, gastronómicas, espirituales, formas de gobierno e interacción social, sistemas de comunicación, salubridad tradicional y patrimonio histórico-cultural.

La valoración de todos estos elementos tiene una particular importancia en el estudio de los potenciales para emprendimientos de diferente tipo, incluyendo los valores ambientales o ecosistémicos, el conocimiento local y el conocimiento interpersonal.

La identificación de las iniciativas existentes para el desarrollo del territorio es un tema importante, pues muchas veces se comete el error de que en el territorio se interviene por primera vez y que los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial que se inician en ese momento son los únicos.

El análisis y caracterización de las iniciativas implica considerar sus orientaciones, así como las oportunidades y amenazas que presentan. Si existen muchas iniciativas, se debería incluir solamente aquellas que tienen implicaciones significativas para el territorio, tanto si se consideran positivas como contraproducentes.

Debido a que el territorio es una construcción social, es decir, está en gran medida determinado o condicionado por la acción de los actores territoriales y las interrelaciones entre ellos, se presenta la necesidad de su análisis y caracterización, pues esto permite conocer con mayor profundidad a las instituciones públicas o privadas y a las autoridades que intervienen en el territorio e inciden en su gobierno, además de la identificación y caracterización de los diferentes grupos y movimientos sociales del territorio que se organizan para actuar colectivamente e incidir en su gobernanza y transformación. Es preciso comprender quiénes son y qué papel pueden o no cumplir los distintos tipos de actores privados, en especial aquellos de naturaleza empresarial, con sus diversos tipos de actividad, formas de organización e intereses.

Lo anterior posibilita saber quiénes son los interlocutores en el territorio, quiénes lo dinamizan, quiénes tendrían interés y posibilidad de participar desde el inicio de un proceso de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial y quiénes podrían sumarse posteriormente. Por otra parte, permitirá identificar a otros actores con los

cuales será necesario interactuar, o cuya resistencia a dicho proceso conviene tratar de conciliar o negociar. También es importante saber quiénes están invisibilizados o excluidos, cómo podrían estar representados y qué se requiere para fortalecer su capacidad de acción colectiva.

Crear conciencia sobre la importancia y los beneficios de la integración social y territorial, así como fortalecer las relaciones entre actores, contribuye a que el tejido social territorial sea cada vez más fuerte, facilitándose el proceso para lograr la cohesión social y territorial, fundamentos esenciales del enfoque territorial.

Los actores institucionales, por su parte, ejercen la representación de un conglomerado social por facultades establecidas en leyes y reglamentos, por normas o prácticas socio-culturales de aceptación general, o por acuerdos formalmente estatuidos para y por un colectivo. Intervienen en procesos que corresponden a sus esferas de competencia, y pueden participar en instancias o dinámicas de interlocución con actores sociales.

Los ámbitos de intervención de los actores institucionales pueden abarcar diversas escalas, incluyendo los ámbitos: supranacional, nacional regional o subnacional y el ámbito territorial, municipal o comunitario. Pueden ser públicos o privados, pero su creación y su funcionamiento se ajustan a determinadas normativas. Sus competencias pueden ser sectoriales, pero algunas tienen mandatos intersectoriales, y suelen tener una focalización temática o abordar un conjunto interrelacionado de temas. Ciertos actores institucionales tienden a circunscribirse al mundo rural o urbano, pero otros cubren ambos. En el ámbito al que está enfocado este trabajo, interesa el mapeo y caracterización de los actores a nivel regional o subnacional; regional, para aquellos países en los que estas se han configurado y establecido; y subnacional, para países que no tienen este concepto del desarrollo regional.

Algunos tipos de actores institucionales son los Gobiernos nacionales, subnacionales (regionales y departamentales) o locales y las instituciones públicas o público-privadas correspondientes; los consejos u otros mecanismos de gobernanza tradicionales de pueblos indígenas, afrodescendientes u otros con identidad cultural y autogestión; las universidades; los centros de investigación para el desarrollo; los partidos políticos; las instituciones religiosas; las cámaras empresariales; las federaciones de cooperativas; las asociaciones territoriales o nacionales de Gobiernos locales; los organismos multilaterales y agencias de cooperación bilaterales, etc. Las asociaciones territoriales de Gobiernos locales tienen importancia para varios países: en algunos casos toman la forma de mancomunidades, como en Honduras; en otros, como federaciones de municipios; y, en otros, como asociaciones territoriales, como en el caso de Colombia, que han sido normadas por la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. En la política del Gobierno colombiano para el periodo 2018-2022, se les ha dado mucha importancia a estos esquemas organizativos territoriales (EOT).

En lo referente al ordenamiento y desarrollo territorial, interesan los actores institucionales del propio territorio y externos a él, así como las autoridades locales, incluyendo a las tradicionales y a las electas por el conjunto de la población. Hay que comprender sus relaciones, tanto entre sí como con los demás actores. Sus interacciones pueden ser colaborativas o de confrontación, y pueden cambiar a lo largo del tiempo. Los actores institucionales públicos o privados pueden articularse horizontal y verticalmente, entre ellos y con otros actores territoriales. Dichas relaciones intersectoriales a múltiples escalas son un aspecto medular de la gobernanza territorial, en la cual participan directamente o tienen capacidad de incidencia.

Los actores privados, que es muy necesario considerar, incluyen a diversos tipos de empresas, con actividades diferentes e intereses que pueden estar alineados o no con iniciativas de desarrollo del territorio. Determinadas empresas individuales o cooperativas pueden tener mayor o menor afinidad que otras con propuestas impulsadas por actores sociales e institucionales, y sus actividades extractivas, de procesamiento, acopio, transporte y comercialización pueden contribuir en mayor o menor grado a ellas. Es importante conocerlas y diferenciar entre ellas, además de explorar los espacios o modalidades apropiadas para facilitar una relación constructiva con las más afines en el marco del proceso de ordenamiento y desarrollo territorial. Ello trasciende ampliamente el ámbito usual de los programas de responsabilidad social corporativa, aun cuando estos también cumplen una función positiva en determinados aspectos y momentos de dicho proceso.

Las empresas privadas o asociativas basadas en un territorio específico, cuyos intereses estratégicos convergen con los de otros actores territoriales y se compaginan con iniciativas de desarrollo integral y sustentable, son potenciales aliadas del ordenamiento y el desarrollo territorial. Pueden cumplir funciones relevantes al impulsar determinados motores de desarrollo o al promover inversiones que generen nuevas oportunidades. También pueden realizar innovaciones necesarias o positivas y facilitar ciertas dinámicas transformadoras.

Otras empresas o grupos con emprendimientos económicos en el territorio pueden tener inicialmente menos interés en las iniciativas de desarrollo planteadas por otros actores territoriales, sin oponerse a ellas. Con ellas es importante establecer canales de comunicación y explorar posibles áreas de interés común, en las cuales sea factible construir relaciones colaborativas en torno a problemáticas específicas.

Ciertas empresas (por ejemplo, aquellas que son básicamente depredadoras de los recursos naturales del territorio) y determinados grupos con actividades económicas no necesariamente legales pueden tener intereses contrapuestos y oponerse activamente a iniciativas de ordenamiento y desarrollo territorial. Puede haber incluso conflictos abiertos, cuyo apropiado manejo será importante para que puedan impulsarse procesos de desarrollo con participación de los demás actores territoriales, reduciendo en la

medida de lo posible confrontaciones que podrían llegar a tener expresiones violentas y contraproducentes.

En general, es deseable influir positivamente en la comprensión recíproca de los requerimientos y aspiraciones de los actores privados, sociales e institucionales, de manera que se facilite la concertación en torno a determinados objetivos estratégicos.

La identificación de actores territoriales no debe limitarse a realizar un listado de los diferentes actores del territorio. Con este instrumento también se pueden identificar cuáles son los actores clave y tener una interpretación rápida sobre las acciones que realizan, su función, sus intereses, su importancia e influencia que ejercen sobre el territorio y otros actores. Asimismo, este instrumento es útil para obtener orientaciones que contribuyan a lograr el involucramiento gradual de los diferentes actores en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial conforme a sus intereses y capacidades.

El involucramiento gradual de representantes de los principales actores sociales e institucionales del territorio es fundamental para avanzar en las tareas de análisis y formulación de propuestas de ordenamiento y desarrollo territorial.

Para realizar la identificación y el análisis de actores, se requerirá acopiar información que es probable que no se encuentre disponible en fuentes secundarias, por lo que será necesario recurrir a entrevistas con “informantes clave” o al “juicio experto” de agentes de cambio con amplia experiencia en el territorio. Para evitar sesgos, es esencial recurrir a la opinión de varios informantes y, en la medida de lo posible, unificar criterios en las valoraciones realizadas, utilizando metodologías grupales que permitan la generación de un conocimiento equilibrado entre las diferentes percepciones, informaciones y experiencias.

La conformación de una institucionalidad con capacidad de articularse y generar cambios positivos en el territorio se verá enriquecida con la comprensión de las redes sociales<sup>1</sup>, puesto que esto permite diseñar estrategias para fortalecer el tejido social y la capacidad de acción colectiva del territorio.

Algunas redes sociales se estructuran en torno a actividades relevantes o motores de desarrollo actuales del territorio, mientras que otras articulan a personas o grupos con actividades o iniciativas que tienen un potencial importante y que podrían llegar a ser impulsoras del desarrollo territorial.

---

1 Se entiende por “red social” la manera en que individuos o grupos establecen y mantienen distintos tipos de relaciones recurrentes a partir de intereses comunes. Estas relaciones pueden ser de apoyo, colaboración, control, influencia e intercambio, entre otras.

Las redes sociales pueden constituirse ellas mismas en actores, en el sentido de representar determinados intereses y actuar colectivamente para promoverlos, impulsar sus agendas y lograr ciertos objetivos definidos por ellos. También pueden articular e incluso movilizar a diversos actores con intereses afines, objetivos comunes o agendas consensuadas.

Para la identificación y el análisis de redes sociales se puede recurrir a diversos métodos, que pueden ser muy simples o complejos y altamente sofisticados. La necesidad de identificarlas y contar con una categorización básica que permita orientar la construcción de la institucionalidad territorial es un paso muy importante. Este análisis puede complementarse, en caso de que se considere útil y viable hacerlo, con su representación gráfica y su análisis espacial, para lo cual existen varios programas computacionales de mucha utilidad.

Los elementos que se han detallado del análisis territorial son todos ellos importantes, pero lo fundamental es que este análisis logre estructurar una imagen del territorio que aparte de dar cuenta de sus componentes más importantes logre articularlos entre sí bajo una visión sistémica del territorio. Pero además que se logren establecer líneas de base de información territorial, para disponerla en cantidad y calidad para cada uno de los recursos que componen el patrimonio territorial, sobre las condiciones de uso y degradación a los que están sometidos dichos recursos por causa de agentes y factores de presión involucrados y de las diferentes acciones (políticas, planes, programas, proyectos, etc.) adelantadas por la sociedad.

Estas líneas de base son fundamentales como insumo para la realización de los diagnósticos, y también para dar seguimiento a los avances o retrocesos en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial.

El diseño y desarrollo de sistemas de información es una tarea de gran importancia para el fortalecimiento de los procesos de seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento y de desarrollo, para lo cual es preciso tener un marco ordenador para el tratamiento de la información territorial, un formato matriz para la organización, almacenamiento y sistematización de la información; un esquema procedimental para la agregación, definición y diseño de indicadores; un esquema espacio-temporal para la configuración de las líneas de base de información territorial; y una metodología analítica para el seguimiento y evaluación de la información indicativa.

## **Planificación territorial**

La planificación territorial tiene dos pasos fundamentales: la prospectiva y la formulación del programa de ordenamiento territorial.

Este es un proceso en el que operan conceptos técnico-políticos, pues implica el sistema de toma de decisiones de los territorios, pero a su vez requiere métodos y técnicas con importantes grados de objetividad y precisión.

El paso de la prospectiva de los territorios se plantea como una forma de abordar con sentido los desafíos a los que se enfrentan los territorios ante el futuro. Es una reflexión que le compete a los dirigentes de los organismos públicos, pero también al conjunto de la población, especialmente a sus organizaciones y líderes. Es una reflexión que busca encontrar un derrotero común de desarrollo que guíe las acciones a corto, medio y largo plazo bajo una perspectiva de interés general.

La prospectiva constituye una herramienta que le permite a los dirigentes, tanto de las instituciones públicas como de la sociedad civil, inscribir y concebir las acciones cotidianas en función de un objetivo estratégico, evitando de esta manera las acciones reactivas y sin sentido de futuro.

La prospectiva territorial es un instrumento de gran valor para el diseño de los escenarios territoriales y las estrategias de desarrollo endógeno de los territorios. Con la prospectiva territorial se logra explicar y comprender la situación actual del territorio, sus tendencias y posibilidades de futuro y, de acuerdo con ello, construir varios escenarios posibles, como un aporte a las instituciones y la sociedad civil para que haya de forma conjunta un futuro deseado y posible.

En la prospectiva se analizan los cambios y opciones para contar con referentes de nuevas necesidades, nuevas demandas, nuevas oportunidades e ideas actuales y futuras. Es una reflexión sobre los asuntos estratégicos para horizontes temporales de diez años o más.

No es una predicción de futuro, sino una forma de que los actores del territorio (instituciones y sociales) tengan la oportunidad de construir una visión compartida de su propio territorio, experiencia que tiene a su vez un importante significado sobre el fortalecimiento de su tejido y el capital sociales del territorio, y sobre el estímulo y la capacidad de movilización en función de esa visión compartida.

Para llegar a esa visión compartida, la prospectiva analiza y comprende las fuerzas que interactúan y que estructuran los posibles futuros del territorio, con lo que se centra en reconocer las tendencias más fuertes y los denominados "hechos portadores de futuro".

Este ejercicio de prospectiva tiene dos componentes: el contenido y el proceso, ambos de gran importancia. Para ello emplea métodos de planificación y gestión del desarrollo basados en la concertación, la creación de pensamiento estratégico y la formación de redes, todas ellas orientadas al logro de confianza entre los actores participantes y la formación de sinergias entre ellos, de tal manera que se sucedan los cambios

mentales necesarios para que se asimile el futuro del territorio como un espacio de grandes posibilidades para todos sus habitantes.

Con base en el análisis del territorio, la prospectiva permite a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que forman parte de los territorios dar un sentido a su ordenamiento y planificación en función de las expectativas, deseos e intereses de este conglomerado social.

Partiendo de la base de que el futuro no está determinado, sino que es una construcción social, la prospectiva exige la participación deliberativa de los actores sociales e institucionales que forman parte del territorio en la elaboración de la visión o referentes de futuro. Sin esta participación y el compromiso que ella encierra por parte de dichos actores, los ejercicios técnicos de prospectiva no trascienden en la transformación de la realidad territorial hacia una mejor configuración y desarrollo.

Uno de los autores más notables de la prospectiva, Michel Godet, en su libro *De la anticipación a la acción* (1993), pone como elemento mediador y fundamental para la acción la apropiación, la motivación y movilización, expresado de la siguiente forma:

*“La apropiación intelectual y efectiva constituye un punto de paso obligado para que la anticipación cristalice en acción eficaz. Nos encontramos, pues, ante los tres componentes del triángulo griego: logos (el pensamiento, la racionalidad, el discurso), epíhúmia (el deseo en todos los aspectos, los nobles y los menos nobles), y erga (las acciones, las realizaciones). El matrimonio entre la pasión y la razón, entre el corazón y el espíritu es la clave del éxito de la acción y del completo desarrollo de los individuos (el cuerpo)” (Godet, 1993: 4).*

De esta manera, la prospectiva puede contribuir a abordar los retos con que se enfrentan las entidades territoriales, Estados, departamentos o regiones. Muchos de ellos tienen que resolver los problemas a corto plazo en diferentes campos, pero al mismo tiempo tienen que enfrentarse a cambios que imponen el contexto y los factores determinantes de la configuración territorial. De esta manera, los problemas a corto y largo plazo convergen y compiten por diversos recursos, lo que hace más importante tener claridad sobre los aspectos estratégicos y las posibilidades de concreción de los futuros deseados.

La prospectiva territorial constituye un paso importante en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, pues implica pasar de las acciones de carácter inmediatista a aquellas de tipo estructural, conducentes a la realización del escenario de futuro que se ha establecido. Ya en América Latina, tal como se documentará en este trabajo, se han realizado ejercicios de prospectiva territorial con apoyo de los organismos nacionales y subnacionales.

La lógica de construcción de futuro implica poner en común diversas imágenes de futuro, elaborar y negociar visiones compartidas y plantear proyectos realizables que

traduzcan las imágenes en actos concretos. La construcción de futuro privilegia la creación de alternativas sobre la lógica de la predicción y el pronóstico. Fundamentalmente, pretende elaborar visiones y propuestas de futuro, proponer valores y desarrollar capacidades para que los territorios, como sujetos sociales, estén en mejores condiciones para responder a los desafíos que les presenta la sociedad actual.

La visión de futuro no es una ocurrencia. Es una imagen estructurada del futuro con potencial de realización, que sirva para orientar el desarrollo regional. Por ello, la calidad de las visiones de futuro es transcendental para ampliar las opciones de desarrollo regional.

Pero no basta con crear esta visión, pues lo importante es poder realizarla a partir de un conjunto articulado de acciones concretas conducentes a la transformación de la realidad territorial. De esta manera, los productos más concretos pueden ser la identificación, formulación y gestión de proyectos estratégicos con perspectiva a largo plazo, la elaboración de escenarios de cambio tecnológico y competitividad productiva y la construcción de escenarios de reordenamiento territorial como la base para políticas y estrategias públicas regionales, entre otros aspectos.

Los métodos empleados para los ejercicios prospectivos como base de la construcción de los escenarios alternativos y la definición del “escenario apuesta” son varios, y su aplicación depende de diversos factores relacionados con las condiciones de cada territorio, de la calidad y naturaleza de los equipos técnicos, de la disponibilidad de recursos y de los tiempos establecidos.

Entre los métodos más relevantes se pueden mencionar los siguientes: análisis de tendencias, análisis de impactos cruzados, consultas Delphi, modelos de simulación, árboles de relevancia, análisis morfológico, escenarios de éxito, talleres de escenarios y aspiraciones, cálculo numérico de tendencias y proyecciones, análisis de impacto cruzado, lluvias de ideas y análisis de escenarios.

Con base en los ejercicios de prospectiva y el análisis del territorio, se pasa a una acción de gran importancia que es la formulación del programa de ordenamiento territorial, que tiene mayores connotaciones políticas puesto que involucra la toma de decisiones concertadas de los factores sociales, económicos, políticos y técnicos para generar las modificaciones necesarias en el uso sostenible del territorio. Pero también es un proceso técnico-administrativo porque orienta la regulación, promoción de la localización y desarrollo de actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial y de los asentamientos humanos.

Tras construir y acordar el “escenario apuesta” se pasa a la tarea de definir los objetivos estratégicos que se fundamentan en el análisis del territorio y en la prospectiva formulada. Estos objetivos representan el principal acercamiento a las intenciones y

acciones con las que se pretende administrar y gestionar el territorio. Indican la orientación o el carácter de las medidas que se quieren poner en práctica, tales como consolidar, impulsar o controlar el crecimiento de los asentamientos humanos; prevenir y controlar conflictos de uso del suelo y riesgos naturales; corregir los problemas de integración funcional entre asentamientos urbanos y rurales; conservar el patrimonio histórico-cultural, el paisaje cultural del ámbito rural y la imagen de los centros de población. Pero, además, otros objetivos relacionados con el desempeño económico del territorio, la promoción de inversiones y la generación de empleo. Asimismo, es muy importante el incremento de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios sociales, la creación de espacios y bienes públicos y el fortalecimiento de los organismos o espacios de gobernanza del territorio y de participación ciudadana, incluyendo los procesos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría ciudadana.

De los objetivos se derivan, como lo indica el marco lógico de la planeación o planificación, la formulación y precisión de metas, que son la concreción y complemento de los objetivos. Estas expresan lo que se va a hacer, los medios requeridos, el umbral o indicador de desempeño, con su respectiva referencia de medición (calidad, cantidad, costo), así como el tiempo en el que se llevará a cabo.

De la buena formulación de las metas, con las características antes dichas, depende en gran parte la viabilidad y precisión de la evaluación de los resultados.

Esta matriz, así como el conjunto del proceso, para que sea apropiado y tenga viabilidad y factibilidad debe ser formulado de forma participativa. Y, además, es fundamental el sentido de prioridad, con la referencia a las características del escenario apuesta y los objetivos estratégicos. Para la priorización y ponderación de los objetivos y metas, existen varios instrumentos cuya aplicación depende de las circunstancias del territorio, de la naturaleza y la experiencia del equipo técnico facilitador o moderador de todo este proceso que fue establecido en las “acciones preliminares” de la primera fase del proceso, tal como se ha graficado en la ilustración 1.

## Gestión territorial

Con los resultados de la fase anterior, se establece el programa de ordenamiento territorial para asegurar su ejecución. Esto implica aplicar los instrumentos legales, administrativos y financieros y las instancias o instituciones públicas, privadas y sociales que harán posible la ejecución de este programa.

Se aportan los elementos necesarios para la instrumentalización jurídica del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, lo que le da el carácter de instrumento de gestión. Cabe resaltar que de la manera como se conduzca todo el proceso depende en gran parte la posibilidad de generar los resultados establecidos, pues todo el proceso

forma parte de la estructura jurídica e institucional vigente para el territorio. La instrumentación consiste en determinar, de manera precisa, los medios y mecanismos jurídicos, operativos y financieros necesarios para alcanzar las metas establecidas en la fase anterior.

Lo anterior significa transformar las metas en acciones y finalmente en proyectos, los cuales deberán partir de los compromisos institucionales y organizacionales para ponerlos en práctica. Puesto que los proyectos, por definición, son únicos y temporales, en todo este proceso es muy importante la identificación de los proyectos y su formulación. Cabe señalar que esos proyectos deberán tener una orientación estratégica en el sentido que deben contribuir a la consecución del “escenario apuesta” y a los objetivos establecidos.

Los proyectos derivados de la propuesta de ordenamiento territorial estarán orientados a impulsar o aprovechar las potencialidades con que cuenta el territorio, entendido bajo una perspectiva regional, es decir, que supera el ámbito de acción de las delimitaciones jurisdiccionales de municipio. La selección de los proyectos también es un proceso en el cual el proceso participativo que se viene ejecutando tiene mucha importancia. Los actores representativos implicados en los proyectos deben aportar información, conocimientos y toma de decisiones. Es importante en la priorización de los proyectos aplicar procedimientos de calificación que logren valorar su contribución al cumplimiento de los objetivos estratégicos y las metas planteadas para el conjunto del territorio.

Los objetivos, metas, líneas de acción y proyectos estratégicos planteados en este proceso de Planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial presentan la necesidad de contar con algunos instrumentos que le den factibilidad práctica. En muchos casos puede tratarse de acciones planteadas que afectan poco a la población, y habrá proyectos estratégicos que puedan llegar a trastornar la vida económica, social y ambiental del territorio y que afectan a determinados intereses, legítimos o no, de ciertos actores. Para ello, se utilizarán los instrumentos de regulación, los de fomento y los financieros, así como los incentivos de exenciones, y especialmente los instrumentos para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público tanto en el ámbito o nivel nacional como regional, departamental o estatal y municipal.

El seguimiento y evaluación de resultados consiste en la obtención y sistematización de información relativa, por un lado, al proceso de gestión que necesariamente acompaña la ejecución de los proyectos derivados de la propuesta de ordenamiento y desarrollo territorial; y, por otro, para la generación de un sistema de indicadores que permita evaluar los resultados de la ejecución de los proyectos seleccionadas en la fase anterior. Para ello, será necesario establecer una línea base, que será la referencia para evaluar cambios experimentados por el sistema territorial a partir de los proyectos.

En cuanto al proceso de gestión, este no se limita a la ejecución fragmentada de los proyectos, sino que contribuye con todos ellos a la visión compartida de futuro que el

territorio, como sujeto social, ha logrado construir. En este sentido, la línea base del proceso de gestión la constituyen los acuerdos y compromisos asumidos por las instancias públicas y privadas, las organizaciones productivas y la sociedad civil organizada; compromisos pactados por medio de acuerdos formalizados.

El seguimiento del proceso de gestión se efectúa con base en indicadores de desempeño cualitativos, ya que se enfocan en la comparación de los avances registrados y los compromisos establecidos en los acuerdos o las responsabilidades asignadas. Los resultados del análisis y valoración del seguimiento del proceso de gestión, coordinado por las autoridades de los Gobiernos subnacionales a partir de los indicadores, señalan los elementos o factores que han impedido o intervenido negativa o positivamente en el desempeño de las acciones.

En el caso de los rezagos o incumplimientos, se puede precisar si estos se debieron a deficiencias en la promoción y gestión de recursos, la fijación de metas u objetivos muy ambiciosos con relación a los recursos disponibles o a la ocurrencia de factores externos no controlables que afectan la consecución del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, tal como se concibió inicialmente.

La evaluación de resultados deberá centrarse en un sistema de indicadores que permita medir y señalar la efectividad de los resultados pretendidos por la ejecución de los proyectos estratégicos. Los indicadores evaluarán los aspectos o situaciones que posibiliten valorar la estabilización de un estado de equilibrio del territorio. Estos indicadores deberán aportar información sobre algunos aspectos centrales, tales como: cambios en el uso del suelo, cambios en la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y de la infraestructura productiva, así como de los aspectos ambientales y de gestión de riesgos. También sobre el grado de solución de los conflictos de uso del suelo; la integración del sistema de asentamientos humanos; el crecimiento urbano y demanda de infraestructura productiva; cambios en el nivel de vida de la población, urbana y rural; demanda de empleo; y estructura sectorial de la economía, entre muchos otros.

Lo que es destacable señalar es que el diseño de los indicadores debe estar asociado a las metas planteadas correspondientes a cada objetivo estratégico y, al mismo tiempo, que estas estén alineadas entre sí, permitiendo evaluar los resultados que experimenta el sistema territorial a partir de la implementación del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Con lo expuesto hasta el momento, se puede apreciar que el Plan de Ordenamiento y Planificación del Desarrollo Territorial es un proceso complejo, participativo y de múltiples dimensiones, que involucra a los actores del territorio, pero además que tiene tres tipos de énfasis: uno de carácter principalmente técnico, que está orientado a la comprensión de todos los factores y actores que influyen en la configuración de la

realidad territorial, y para hacerlo se necesitan métodos y herramientas que nos den la información más precisa posible, pero también implica la participación de los actores sociales e institucionales presentes en el territorio. También es un proceso técnico-político puesto que exige planificación, la definición de una visión compartida de futuro, por medio de ejercicios prospectivos, y el diseño y formalización de un programa de ordenamiento y desarrollo. Y, además, implica un proceso de gestión en el cual los temas de la Administración pública y la aplicación de las normas establecidas cumplen un papel central, pero también los mecanismos de la gestión pública en hacer que el plan se ejecute, que se logren las metas acordadas y que los resultados orientados a la ordenación del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población se hagan posibles.

Método, tecnologías, instrumentos, decisiones políticas, capacidad de gestión y progresivo incremento de la conciencia ciudadana son elementos que están incluidos en estos procesos.

### 3. Situación del ordenamiento territorial en América Latina

En América Latina existen tres tipos de sistemas en los Estados y territorios: los correspondientes a los Gobiernos federales (México, Brasil y Argentina), que indican la existencia de niveles intermedios fuertes, con importantes grados de autonomía en la orientación de su desarrollo y con capacidad institucional para orientarla.

Por otra parte, existen regímenes territoriales intermedios, con menor autonomía de los poderes centrales, pero con amplios márgenes de actuación con respecto a los niveles nacionales, aun en su condición de regímenes unitarios, como son los casos de varios países de Sudamérica (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay), con algunas diferencias en cuanto a la organización de los regímenes de los niveles intermedios. Estos países vienen experimentando procesos muy importantes de descentralización de la acción institucional y de modificación y organización de sus estructuras de gobernanza, especialmente relacionadas con el ordenamiento territorial.

En este capítulo y en los acápites que lo integran se caracteriza la situación del ordenamiento territorial de América Latina, principalmente centrado en los niveles intermedios, pero siempre contextualizándolo bajo una visión multinivel, haciendo las relaciones correspondientes con las determinaciones e iniciativas de carácter nacional, toda vez que los niveles intermedios son muy interdependientes de ellos, aún en los países con regímenes federales.

En el año 2015, la CEPAL, en el *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe* (CEPAL-Cooperación Alemana, 2015: 108), concluía que: "Si bien la desigualdad territorial ha adquirido relevancia en la última década y está presente hoy en la mayoría de las agendas nacionales de desarrollo de los países, el problema no se aborda aún con la suficiente fuerza en la agenda supranacional de la región".

Para este análisis se elaborará un estado de situación del ordenamiento territorial, siguiendo la clasificación de los países que se ha adoptado en el capítulo anterior, haciendo un análisis comparativo en los términos generales ya definidos. Como

parámetros del análisis se hará referencia a la normativa nacional, sus características y organización, pero principalmente a las iniciativas de los países en el nivel intermedio, es decir, Estados, departamentos y provincias; y en algunos casos se hará referencia a regiones de planificación.

### 3.1. Estados federales

Los Estados federales, como ya se ha establecido, son México, Brasil y Argentina. Este carácter de organización de los Estados bajo una línea conceptual común no los hace iguales en cuanto a su formación histórica, características sociopolíticas, culturales y naturales. Son en sí mismos muy diferentes. Pero tomando como referencia el ordenamiento territorial, se hará un esfuerzo por encontrar algunas regularidades que permitan este análisis comparativo.

#### 3.1.1. México

El Estado mexicano, como una determinación de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, emitió, el 28 de noviembre de 2016, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016).

La definición de las causas de utilidad pública como la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la regulación de la tenencia de la tierra en los centros de población; la ejecución de obras de infraestructura, de equipamiento, de servicios urbanos y metropolitanos, así como el impulso de las obras destinadas a la movilidad; la protección del patrimonio natural y cultural de la población; la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en los centros de población; la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad; la atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales; y la delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de la seguridad nacional.

En el nivel intermedio, esta ley les da atribuciones a las entidades federativas, tales como: legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de conurbaciones y zonas metropolitanas en sus jurisdicciones territoriales.

Por otra parte, las entidades territoriales pueden establecer normas para promover y dar participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación en lo que corresponde al ordenamiento territorial.

Un aspecto muy importante son las competencias que tienen estas entidades federativas, Estados, para promover y decretar la fundación de nuevos centros de población estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo las conurbaciones o zonas metropolitanas.

La emisión o modificación de la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y al desarrollo urbano en condiciones de equidad; además, la recuperación de inversiones públicas y el incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano son aspectos importantes de sus competencias.

Las entidades federativas están autorizadas por ley para convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, urbano y metropolitano.

Es destacable la autorización que tienen para formular y aplicar políticas, las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad.

Evitar y prevenir la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable, es una competencia estratégica en materia de ordenamiento territorial.

A efectos de la implementación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se ha creado el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con un carácter consultivo, de asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas en esta materia. Además, se cuenta con los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano cumplen con su función de emitir opiniones y formular políticas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación regional. Además, impulsan la participación ciudadana y apoyan a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas en esta materia. Por otra parte, proponen políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas sobre el ordenamiento territorial.

Es importante señalar que el sistema a nivel estatal o intermedio forma parte de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de los programas federales y planes estatales y municipales.

Para la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) se utilizan las guías metodológicas de la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial), mediante la colaboración de entes públicos o privados, como es el caso de la Consultoría en Gestión Urbana y Ambiental (CONURBA).

Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) tienen aspectos estratégicos tales como: ordenamiento ecológico, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, infraestructura hidráulica, desarrollo agrario territorial, gestión de riesgos y desarrollo económico y social.

De estos aspectos estratégicos se derivan políticas y estrategias en: protección, conservación y restauración de los ecosistemas. Del ordenamiento territorial y el desarrollo económico y social, se generan estrategias y políticas sobre su aprovechamiento sustentable, el impulso de actividades económicas y oportunidades de desarrollo y aspectos del desarrollo agrícola y pecuario.

Con respecto al tema del desarrollo urbano, se generan políticas y estrategias tales como sistema de ciudades, estrategia vial, equipamiento urbano y vivienda.

Del tema estratégico de infraestructura hidráulica, se desprenden políticas de agua potable, drenaje sanitario y drenaje pluvial.

La estrategia de desarrollo agrario territorial se concretiza en políticas de gestión del suelo y asociatividad.

Y del tema de gestión de riesgos, se diseñan políticas y estrategias sobre reubicación, estudios de proyectos, planeación de infraestructura y obras de protección.

Con esto, se fomenta la idea de que los PEOT sean instrumentos de política pública que comprendan un conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos, proyectos, medidas y acciones de carácter general de intervención pública que, desde el enfoque ambiental, territorial y urbano, fortalezcan la relación de actores en materia ambiental, económica, social y cultural, con la finalidad de reducir la brecha entre las regiones y desarrollar ciudades y territorios competitivos y sustentables, y que bajo una visión de conservación del medioambiente logren potenciar el desarrollo de estos territorios.

En el caso de México, estos PEOT realizan una vinculación entre el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial al tomar en consideración los siguientes subsistemas: natural, social y humano; urbano, regional y económico. El eje estratégico para el sistema natural es la sustentabilidad ambiental y el ordenamiento territorial mediante políticas de protección, conservación y restauración, así como aquellas de aprovechamiento sustentable de regulación ecológica, regulación ambiental, residuos sólidos, riegos territoriales, suelo urbano, vivienda y agua.

En el subsistema social y humano, se toma como eje estratégico la gobernanza territorial mediante políticas públicas en gestión territorial, instituciones para el desarrollo territorial, espacio público y equipamiento urbano, reservas territoriales y tenencia de la tierra.

El subsistema urbano regional, para su desarrollo, aplica políticas sobre las relaciones urbano-regionales, los centros de población y las localidades rurales.

Y, por último, en el subsistema económico, bajo una estrategia de competitividad territorial, se consideran las políticas de infraestructura para la conectividad, infraestructura para el desarrollo rural, el sector secundario y el sector terciario.

De esta manera, se tiene un modelo estratégico de gestión del desarrollo territorial, en el cual el ordenamiento territorial cumple un papel estratégico, que en la actualidad está siendo implementado en un número importante de los Estados de México, bajo la orientación de la SEDATU y sobre la base de sus determinaciones como Gobiernos autónomos con sus equipos técnicos o con la participación de consultores especializados en el tema.

Desde 2014 se vienen elaborando y poniendo en ejecución programas estatales de ordenamiento territorial en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave, además de varios Programas Regionales de Ordenamiento Territorial, que en algunos casos incluyen el tema del riesgo, su prevención y respuesta con las acciones pertinentes.

### **3.1.2. Brasil**

Al igual que la mayoría de los países, Brasil es un país con grandes desigualdades territoriales, lo cual se expresa en la existencia de territorios con un índice de desarrollo humano muy bajo y otros con ese mismo índice alto o muy alto, aun cuando en los años transcurridos de este siglo esos índices y brechas han disminuido, produciéndose cambios importantes en la primera década de este siglo.

No obstante, desde el punto de vista económico, social y ambiental, se presentan grandes diferencias entre los Estados del norte y noreste, con los territorios del sudeste, sur y centro-oeste. En la región centro-oeste han evolucionado positivamente los indicadores económicos, pero se han mantenido los déficits sociales.

El instrumento principal de Brasil para intervenir en la reducción de las brechas o desigualdades territoriales es la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), emitida en 2007, y que, después de ser evaluada, se reactivó con nuevas directrices en 2013, para así ser lanzada en una segunda fase con plena vigencia en la actualidad.

Esta segunda fase de la política incluye la novedad de articularla con otras políticas sectoriales, canalizando así esas políticas y los recursos que implican a las diferentes macrorregiones del país de mayor prioridad: norte, noreste y centro-oeste.

Esta política tiene como escenario de acción tres escalas geográficas: macrorregiones (con prioridad en el norte, noreste y centro-oeste), subregiones y subregiones especiales.

Las regiones especiales son las de frontera y la semiárida del noreste.

La finalidad de la política es la reducción de las desigualdades económicas y sociales, intra e interregionales, mediante la creación de oportunidades de desarrollo que resulten en crecimiento económico, generación de renta y mejoría en la calidad de vida de la población, y sus objetivos son los siguientes: 1) convergencia de los niveles de desarrollo y de la calidad de vida inter e intrarregional; 2) crear una red policéntrica de ciudades con el propósito de interiorizar el desarrollo regional; y 3) incrementar la competitividad de las cadenas productivas regionales, tanto de las áreas productoras agropecuarias y mineras como las áreas en declive poblacional.

La forma de organización o gobernanza de la PNDR tiene un ente coordinador que es la Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional, conformado por los ministros de Estado y orientada a articular las directrices operativas.

Dependiendo de la Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional encontramos el Comité Ejecutivo, que constituye una instancia técnica y operativa encargada de la articulación y monitoreo de las políticas federales. En este Comité Ejecutivo están representadas las Superintendencias de Desarrollo Regional: la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía (SUDAM), la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y la Superintendencia de Desarrollo del Centro-Oeste (SUDECO).

En este Comité Ejecutivo se designan los grupos temáticos que deben articular los Ministerios Sectoriales, todo ello en la operación del Plan Plurianual para realizar la regionalización de metas e indicadores y la formulación y ejecución de los Programas de Desarrollo Regional.

Los ejes estratégicos de los Planes Macrorregionales que se han establecido son los siguientes:

- Desarrollo productivo.
- Ciencia, tecnología e innovación.
- Educación y calificación profesional.
- Infraestructuras económica y urbana.
- Desarrollo social y acceso a servicios públicos esenciales.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los entes subnacionales.

En 2019, se organizarán las oficinas de elaboración del nuevo Plan de Desarrollo 2020-2023 para ampliar la visión territorial.

Los Planes Macrorregionales (para las regiones norte, noreste y centro-oeste) se sustentan en información y conocimiento que revisa el ámbito y plazo de los planes, que establece un Núcleo de Inteligencia Regional conformado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministerio del Interior (MI) y el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada). A esto se agrega la organización del Observatorio de Desarrollo Regional, que cuenta con un panel de indicadores.

El financiamiento e implementación de los planes se hace por medio de instrumentos financieros, como son los fondos constitucionales, los fondos de desarrollo y los incentivos fiscales. Pero también mediante la articulación de las políticas públicas. Y la articulación de las políticas, como ya se ha señalado, se hace por medio de la Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional, y la correspondiente articulación con los Estados de la Federación se realiza mediante los denominados Pactos de Metas.

Los Planes Macrorregionales se articulan con la planificación a largo y medio plazo: Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (ENDES) y el Plan Plurianual del Gobierno (PPA).

El Gobierno de Brasil está en proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (ENDES) para el horizonte 2019-2031, y con respecto al desarrollo regional ha definido cuatro ejes: económico, infraestructura, ambiental y social, para los cuales ha enumerado importantes retos y desafíos.

Además de este enfoque macrorregional, Brasil también tiene acciones que orientan el ordenamiento del territorio desde lo local y lo regional, de una manera multiescalar que conecta a las localidades, los Estados, las micro y las macrorregiones. Esto siempre en un contexto globalizado que toma en consideración el continente y el planeta.

Esto le ha dado un mayor protagonismo a los Estados y los municipios, como parte constitutiva de la estructura federativa de Brasil. Esto tomó mucha fuerza con la creación del Ministerio de Integración Nacional a partir de 1999. Por otra parte, la Zonificación Ecológica Económica fue puesta a cargo del Ministerio del Medioambiente, creado en 1992.

El proyecto Elaboración de Subsidios Técnicos y Documento Base para la Definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) fue elaborado en 2004 por el Ministerio de Integración Nacional a través de su Secretaría de Políticas de Desarrollo Regional, con el apoyo de la Asociación Brasileña de las Instituciones de Investigación Tecnológica (ABIPTI) y la Universidad de Brasilia.

Frente a una realidad difícil desde el punto de vista del ordenamiento territorial, en relación con los patrones de ocupación del suelo, las diferencias en los sistemas de poblamiento, la infraestructura y otras serie de factores, se propuso la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) con el objetivo de reducir los conflictos en el uso y ocupación del territorio y de sus recursos, así como en promover la gestión participativa involucrando al poder público, al sector productivo y a la sociedad civil, con miras a garantizar la descentralización administrativa y el control social. Promover, a su vez, la integración de las diversas escalas (municipal, microrregional, mesorregional, estatal, macrorregional y continental) en las políticas de ordenamiento territorial.

Las directrices y acciones económicas serían direccionadas para estimular la distribución equitativa de las actividades productivas sostenibles; promover la articulación y creación de instrumentos financieros de apoyo al ordenamiento territorial, priorizando los territorios deprimidos; apoyar el fortalecimiento y diseminación de polos de investigación, desarrollo e innovación en las regiones; inducir la descentralización territorial de la industria y de los servicios más modernos, priorizando el empleo y renta en diferentes regiones; estimular la mejora y ampliación de la infraestructura de las comunidades rurales y el refuerzo a las políticas agropecuarias y de turismo rural.

Las acciones y estrategias en el ámbito de la propiedad de la tierra fueron pensadas para establecer criterios y prioridades en los casos de conflicto de uso en tierras del Gobierno destinadas a las Unidades de Conservación; elaborar y ejecutar proyectos de asentamientos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (IN CRA); y proteger las tierras indígenas y quilombolas<sup>2</sup>.

En Brasil, la planificación urbana es responsabilidad de los municipios, que deben gestionar el territorio urbano con base en la creación e implementación del Plan Director Municipal. Sin embargo, la PNOT tiene como estrategia de acción desconcentrar áreas metropolitanas y áreas urbanas costeras para generar el proceso de interiorización de la ocupación del territorio, fortalecer la red de ciudades de centralidad media, apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas y aglomeraciones rurales. Por último, fue pensado para articular acciones de ordenamiento territorial con programas territoriales específicos, como los referentes a Faja de Frontera y al Mar Territorial.

En cuanto a los instrumentos para el ordenamiento territorial en sus dimensiones físico-natural, económico-tecnológico, social, cultural y político-institucional, existen en

---

2 Quilombolas es la designación común de los esclavos refugiados en quilombos, o descendientes de esclavos negros cuyos antepasados en el periodo de la esclavitud huyeron de los ingenios de caña de azúcar, haciendas y pequeñas propiedades donde ejecutaban diversos trabajos para formar pequeños pueblos llamados quilombos. Más de dos mil comunidades quilombolas esparcidas por el territorio brasileño se mantienen vivas y actuantes, luchando por el derecho de propiedad de sus tierras consagrado por la Constitución Federal desde 1988. Tales comunidades están dispersas por el territorio brasileño en los Estados de Pernambuco, Paraíba, Pará y Bahía. El término "quilombola" viene del tupí-guaraní cañybó y significa "aquel que huye mucho".

Brasil las iniciativas de elaboración de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), zonificación agrícola, zonificación industrial, planificación de cuencas hidrográficas, planes directores municipales, planificación regional y reforma agraria.

Como Zonificaciones Ecológicas Económicas importantes elaboradas en los últimos años, están las de los Estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondonia, Roraima y Tocantins.

Con la descripción de la evolución y situación actual de la planificación del desarrollo regional y del ordenamiento territorial, se puede obtener una imagen clara de esta temática, en el caso de Brasil como un ejemplo importante de un Estado federal de la mayor magnitud territorial y poblacional y de una extraordinaria diversidad ecológica, social, política y cultural.

### 3.1.3. Argentina

El Gobierno de Argentina ha considerado como objetivo consolidar la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la inversión de infraestructura y gestión del territorio.

Esta política crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiN-DOT) como estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. Con este sistema (SiN-DOT) se implementa la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que pone en marcha el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) y el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SIVAT), que genera la información para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.

El PET es uno de los instrumentos de concreción de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, una guía para el despliegue de la inversión pública en el territorio con el objeto de construir una Argentina integrada, equilibrada, sustentable y socialmente incluyente.

Una característica constitutiva del proceso de construcción del PET es el trabajo conjunto entre los sectores públicos nacionales, con incidencia en la planificación de los territorios.

Si bien el PET se puso en marcha en 2004 con el objeto de formular un plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, esta meta se diversificó y en la actualidad comprende líneas de acción en constante actualización.

La consolidación de la institucionalidad del trabajo implica, además de los programas y estudios concretos, la participación en dos ámbitos de articulación de políticas de planificación territoriales a distintas escalas.

Por un lado, la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda participa como Secretaría Técnica Permanente en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN)<sup>3</sup>, creado en 2008 a partir de la convocatoria realizada para la elaboración de la primera etapa del PET, donde todas las jurisdicciones federales articulan lineamientos e iniciativas de impacto en el territorio.

Una característica constitutiva del proceso de construcción del PET es el trabajo conjunto de la Subsecretaría con otros sectores públicos nacionales con incidencia en la planificación del territorio, con los equipos de planificación provinciales y con las áreas de planificación de otros países sudamericanos.

Si bien el PET se puso en marcha en 2004 con el objeto de formular un plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, esta meta se diversificó y comprende una gran cantidad de líneas de acción en constante actualización, en el convencimiento de que la planificación estratégica territorial es un proceso más que un producto que debe ser flexible para contemplar tanto las demandas urgentes a corto plazo como las visiones de desarrollo a largo plazo.

La Dirección Nacional De Planificación Estratégica Territorial (DNPET) propone simplificar y ayudar a los gobiernos a desarrollar su planificación, para lo cual posee información territorial para encarar planificaciones locales. También busca difundir la planificación existente y en curso, lo que no solo facilita los procesos mismos de planificación, sino que mejora las condiciones para la participación ciudadana y la sustentabilidad política de la planificación en general.

En base con las metas nacionales, indicadores para la priorización de proyectos de cartera nacional, y desarrollo de planes territoriales específicos, la revisión de la planificación provincial en coherencia con la planificación nacional, y a impulsar la planificación en los municipios, asistiendo en el ordenamiento de los usos del suelo con criterios de sustentabilidad.

---

3 El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) es el ámbito de encuentro que las provincias argentinas, la ciudad de Buenos Aires y el Gobierno nacional han creado a efectos de participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, dirigidas a lograr un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Reconociendo que el ordenamiento territorial es una competencia de las autoridades políticas nacionales, provinciales y locales, en tanto responsables de la planificación estratégica del territorio y dadas las implicaciones de la organización federal del país, el COFEPLAN busca constituirse en un espacio institucional permanente que vele por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación.

Desarrolla la planificación de conectividades regionales e identifica carteras de proyectos mediante la formación de consensos a partir del trabajo conjunto de equipos técnicos de los Gobiernos provinciales y de la región.

Reconociendo que el ordenamiento territorial es una competencia de las autoridades políticas nacionales, provinciales y locales, en tanto responsables de la planificación estratégica del territorio y dadas las implicancias de la organización federal de Argentina, el COFEPLAN busca constituirse en un espacio institucional permanente que vele por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación.

Según el Reglamento del Consejo, la Asamblea es el órgano superior del mismo y será la responsable de fijar sus políticas y acciones generales. Está integrada por un representante titular y uno alterno de cada provincia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por el Estado nacional a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Los representantes son designados mediante acto formal del gobernador de la provincia o del jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

Es competencia específica del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, y en relación con la política de obras públicas, vivienda y hábitat.

Entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires, y en las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales, y coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Esta configuración institucional permite al MIOPyV actuar como articulador de políticas multinivel de las inversiones públicas de fuentes de financiamiento de diversos niveles del Estado, y de los planes y proyectos a diversas escalas territoriales.

Las regiones argentinas, creadas para potenciar el desarrollo social y económico de las provincias que las integran —de acuerdo con lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Nacional— han registrado importantes avances desde hace más de una década, principalmente en lo concerniente a la convergencia de intereses y necesidades comunes y de proximidad.

El fortalecimiento de las regiones propicia la construcción de nuevas escalas de gobernanza, desde las cuales resulta más fácil encontrar respuestas a demandas y problemas comunes. La elaboración y puesta en marcha de los Planes Regionales, tales como

la Región Patagónica, la Región Cuyo, la Región Centro y la Región Norte Grande Argentino, son acciones importantes en este proceso de implementación de las políticas y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

Como algunos de los productos de estos procesos que Argentina ha desarrollado, se pueden citar los siguientes trabajos: *Estudio de la Cuenca del Arroyo Escobar-Pilar* (PROCMA SRL , 2018); *Plan de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca de Matanza Riachuelo*; el *Plan Estratégico Territorial Puna Jujeña* (2015); *Plan Estratégico Territorial de la Puna, provincia de Jujuy, informe final* (diciembre de 2014); *Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región de Vaca Muerta*; *Estudio de desarrollo territorial en la zona sur de la región Puerto Ibicuy*; *PET Puna segunda etapa componente conectividad digital*; *Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta, primera etapa*; *Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta, segunda etapa, informe final, tomo 1*; *Plan Estratégico Territorial de la Puna Jujeña - Estudio de movilidad*; *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*; *Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires)*; *Plan Estratégico CODENOBA, 2007*; *Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta, segunda etapa, informe final, anexo*; *PET Puna segunda etapa. Componente facilitación administrativa, informe final*; *PET Puna segunda etapa. Componente educativo, informe final*; *Plan Estratégico Territorial de la región del Río Colorado* (febrero de 2014); *Plan Estratégico Territorial del Río Colorado ,tercera etapa, informe final*.

Además de estos estudios se han elaborado los Planes Provinciales de Buenos Aires (Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires), el Plan Particularizado de Ordenamiento Urbano y Reconfiguración Territorial para las Márgenes de la Cuenca del Río Reconquista.

En Catamarca, el Plan Estratégico de esta provincia, así como los planes estratégicos del Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Fe, Tucumán y Tierra del Fuego.

Las acciones de planificación y ordenamiento territorial se conciben desde la Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, bajo el objetivo central del desarrollo humano, con la misión de incrementar la competitividad del país y mejorar la calidad de vida, y con lineamientos estratégicos de sustentabilidad ambiental, resiliencia al riesgo y vulnerabilidad, gobernabilidad y planeamiento participativo.

Los instrumentos de la planificación estratégica, la planificación de la inversión pública territorial y el fomento de un sistema de gestión y planificación territorial son los aspectos más atendidos por esta institucionalidad.

Cabe destacar que el 80% de la inversión pública realizada en las provincias de Argentina proviene de las fuentes financieras nacionales, lo que constituye un impulso importante para activar las inversiones territoriales, tanto de las provincias como de los municipios, por la importante capacidad de apalancamiento.

### **3.2. Estados unitarios descentralizados**

En este acápite se analizará la manera de operar del ordenamiento territorial en el nivel intermedio de los países que tienen un Estado unitario, pero con procesos de descentralización progresivos e importantes para el ejercicio de la planificación del ordenamiento territorial.

La diferencia con los anteriores Estados es muy importante, puesto que en los Estados federales el grado de autonomía de los niveles intermedios (Estados en México y Brasil y provincias en Argentina) es mayor, y ello tiene repercusiones en la unificación de procesos, metodologías y generación de resultados puesto que el control de los organismos centrales es menor, limitándose a procesos de asesoría en el mejor de los casos. Pero también esta mayor autonomía de los Estados puede significar mayor flexibilidad en la interpretación de su propia realidad, posibilitando mejores procesos ascendentes del ordenamiento territorial y una mayor posibilidad de apropiación por parte de la población.

En los Estados unitarios con procesos diversos de descentralización, el ordenamiento y el desarrollo territorial tienen sus particularidades, tal como se podrá apreciar en la descripción de su funcionamiento, que se expondrá en este título.

Se describirá la manera de operar en los niveles intermedios de los siguientes países: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile.

#### **3.2.1. Colombia**

A partir de 1991, Colombia contó con el marco jurídico mayor, la Constitución de este año, que le dio un importante grado de autonomía a las entidades territoriales dentro de los límites contextuales de una república unitaria. Este acontecimiento constituye la manifestación de un proceso histórico en este país de dar importancia a sus regiones como formaciones económicas, sociales y culturales con fuertes procesos de identidad y autonomía.

Este acontecimiento dio lugar a la creación y organización de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), que tendría como función formular recomendaciones sobre la división territorial del país. Este instrumento, pese a su corta duración, dio lugar a una progresiva institucionalización del tema, tanto en el Poder Ejecutivo como en el

Legislativo. Aspecto que se manifiesta en la existencia de una COT en el Senado y en Cámara que se desempeñan en torno a iniciativas normativas que reglamentan lo dispuesto en la Constitución de 1991 en materia de descentralización.

Veinte años después de expedir la Constitución, el Estado colombiano emite la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454, y desde entonces se ha convertido en el parámetro legal para afianzar la descentralización y en la normativa para la integración territorial, para generar mayor competitividad e inversión estratégica.

Esta ley establece unas bases para el ordenamiento territorial de Colombia, como son los principios, los objetivos y las competencias del ordenamiento territorial. Dentro de los principios se destacan el de gradualidad, de flexibilidad y de equidad, principalmente.

Sus objetivos tienen que ver con el establecimiento de normas, marcos institucionales y de competencias de ordenamiento territorial, dándole a la nación la responsabilidad de establecer una política nacional de ordenamiento territorial y a los departamentos la competencia de emitir lineamientos y directrices de ordenamiento territorial a los municipios.

Además, aborda el tema de la organización del Estado en nuevas formas o entidades territoriales, como es el caso de las Regiones Administrativas de Planeación (RAP), que constituye una herramienta intermedia entre las asociaciones de entidades territoriales y las figuras más consolidadas de integración regional, y que se conforma de manera libre y voluntaria. No establece una nueva organización de entidades territoriales, pero sí se introducen esquemas o instrumentos que permiten asociaciones entre departamentos, municipios y distritos especiales, principalmente.

Las Regiones de Planificación y Gestión (RPG) no estaban estipuladas en la Constitución de 1991, pero, sin embargo, el artículo 285 da soporte legal a la figura al indicar que: "Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado" (Bonilla, 2012: 11).

*"Artículo 19. Regiones de planeación y gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran Regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley" (República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia, 2011: 22).*

El nuevo modelo de relaciones entre la nación y los territorios son los Contratos Plan entre la nación y las entidades territoriales y entre ellas mismas. Se promueve una nueva relación entre la nación y las entidades territoriales.

La ley da la posibilidad de desarrollar la legislación en torno al tema territorial, pero, además, establece la finalidad del ordenamiento territorial como instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, lo cual es de gran importancia ya que en muchas ocasiones han estado desligados entre sí. Sin embargo, este es un aspecto que no se ha solucionado totalmente.

Otro elemento de su finalidad es el proceso de organización del Estado en el territorio bajo el concepto de progresividad, gradualidad y de carácter colectivo.

Con el concepto de asociatividad permite ver los territorios en diferentes formas organizativas que busquen la ejecución de proyectos de impacto regional.

El marco institucional para el ordenamiento territorial con la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y las Comisiones Regionales.

La Comisión Nacional está compuesta por el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Vivienda, el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno nacional (director de Planeación Nacional), un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las cámaras legislativas y dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico. Planeación Nacional ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).

La ley permite la creación de Comisiones Especiales Institucionales, que es una forma importante de posesionar el tema técnico y de llevar propuestas importantes a la Comisión Nacional.

Además, existen las Comisiones Regionales que tienen la misma estructura que la nacional y son departamentales, municipales y distritales, y se han venido conformando desde la aprobación de la ley.

A los departamentos les corresponde asumir su papel de intermediación entre el ordenamiento municipal, metropolitano y nacional, constituyéndose en el articulador entre el nivel nacional y local. Las directrices y los planes de ordenamiento territorial departamental corresponden a los componentes transversales y articuladores de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y los Planes Estratégicos de Ordenamiento Territorial Metropolitanos.

La normatividad para el ordenamiento territorial induce a los departamentos a establecer directrices para el ordenamiento territorial de la totalidad o porciones específicas de su territorio<sup>4</sup>, definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, orientar la localización de la infraestructura física-social, adoptar planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de los territorios, establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que forman parte de un área metropolitana e implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medioambiente.

El ordenamiento territorial departamental debe tener las siguientes propiedades: se debe garantizar un alto grado de coordinación, concertación y cooperación con los diferentes actores interesados; es indispensable considerar los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales para determinar los aspectos que no se resuelven en esta escala; se debe promover la integración territorial de sus municipios y su desarrollo equitativo en respuesta a uno de los objetivos estratégicos del ordenamiento y el desarrollo territorial; el ordenamiento territorial debe traducirse en información referenciada y en la cartografía que se derive de ella; y, un aspecto muy importante, se debe aplicar el principio de la prospectiva para que los objetivos se definan con perspectiva de futuro. Además, deberán considerar el ordenamiento del suelo rural y el componente ambiental, así como acciones ante los riesgos naturales.

El ordenamiento territorial propio de los niveles departamental y nacional se dirige a los elementos estructurantes del territorio y no interviene directamente en la zonificación y los usos pormenorizados del suelo, que es una atribución autónoma de los municipios.

El proceso de ordenamiento territorial departamental tiene siete pasos a manera de lineamientos metodológicos para ponerlo en práctica: 1) diagnóstico estratégico, 2) visión de territorio, 3) escenarios de ordenamiento territorial, 4) modelo de territorio deseado, 5) directrices de ordenamiento territorial, 6) estrategias para la implementación y

---

4 El artículo 29 de la LOOT de distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio con relación a los departamentos dispone lo siguiente: "a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; b) definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; c) orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal; d) integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas; e) en desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio; f) la competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que forman parte de un área metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley; y g) los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medioambiente" (República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia, 2011: 27).

7) instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación (Secretaría Técnica COT. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2013).

En la ejecución de estos pasos se practica la participación, la coordinación y la concertación.

En la actualidad, la mayoría de los departamentos de Colombia cuentan con sus POT y muchos de ellos con Contratos Plan.

Desde el punto de vista normativo, según el DNP quedan aspectos importantes por reglamentar, por legislar. Pero también se presentan retos en materia de asociatividad. Se tienen importantes incentivos en los Contratos Plan, aunque también es necesario desarrollar otros incentivos que no sean estos Contratos Plan, tal como plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, mediante el:

*“Diseño de políticas sensibles a las características de los territorios que toman ventaja de las economías de aglomeración presentes en ellos, potencian la conectividad y los vínculos rurales urbanos, y reconocen el papel protagónico que pueden jugar las ciudades, en particular las ciudades intermedias, como dinamizadoras del desarrollo territorial y rural, así como el fortalecimiento del proceso de descentralización sobre la base de la autonomía y capacidad efectiva de los entes territoriales para asumir sus competencias” (Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019: 948).*

La focalización y articulación de los instrumentos de financiamiento tales como el Presupuesto Nacional de la Nación, el Sistema General de Regalías y el Sistema Nacional de Participación con énfasis en la implementación de proyectos de impacto regional, son medidas establecidas en la actualidad que tienden a fortalecer el Contrato Plan ahora bajo la denominación de “pactos territoriales”.

Esta estrategia se desarrolla mediante las siguientes acciones:

*“(1) el DNP evaluará y restructurará, de ser necesario, la operatividad y ejecución de los Contratos Plan y del Fondo de Contratos Plan; (2) asimismo, creará mecanismos para que los sectores y las entidades territoriales honren los compromisos de concurrencia de fuentes y los tiempos establecidos para la estructuración de proyectos; y (3) promoverá pactos territoriales en dos escalas: un nivel regional/departamental de proyectos estratégicos de gran envergadura y un nivel subregional con EAT en subregiones funcionales identificadas como prioritarias por el DNP” (Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2019: 959).*

Los Contratos Plan del Departamento Nacional de Planeación Nacional (DNP) se convirtieron en un instrumento crucial para articular el desarrollo a largo plazo entre la nación y el territorio, fomentar la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias,

fortalecer la descentralización, redistribuir la riqueza y afrontar la inequidad y la pobreza extrema. La vocación natural de los Contratos Plan radica en aglomerar recursos de inversión provenientes de diversas fuentes nacionales y territoriales. Esto significa que sus recursos de inversión no son en sí mismos una fuente de financiación adicional, sino que, por el contrario, constituyen principalmente la articulación de otras fuentes ya existentes hacia finalidades programáticas específicas consensuadas entre la nación y el territorio.

Los procesos de asociatividad que se han generado entre municipios y departamentos son muy importantes en la búsqueda de objetivos tales como la formulación de proyectos de interés regional, el ordenamiento y la planificación integral, la promoción de la competitividad, la recuperación de ecosistemas y la consolidación de procesos de paz regional.

Son varios los temas requeridos por los procesos asociativos entre las entidades territoriales como, por ejemplo, cooperación internacional, asesoría en la formulación y ejecución de proyectos, financiación de proyectos, articulación con entidades del Gobierno nacional, metodologías para alcanzar consensos, gestión y ejecución del plan de acción, definición del modelo operativo, planeación de actividades, promoción de buenas prácticas de asociatividad y aplicación de documentos tipo para formalizar el esquema asociativo.

Dentro de las asociaciones se han presentado iniciativas tales como: asociaciones de municipios al interior de un departamento, asociación de municipios de varios departamentos, conformación de áreas metropolitanas, provincias administrativas y de planificación, Regiones Administrativas, alianzas estratégicas entre entidades territoriales fronterizas y regiones de planificación y gestión.

Asimismo, se consideran las subregiones, pues muchos departamentos tienen estructuras subregionales, pero se presentan otras más históricas y también de acuerdo con los ecosistemas. Es muy importante el trabajo de caracterización de las regiones por las diferencias que existen en las estructuras departamentales.

Lo anterior documenta la existencia de un sistema de ordenamiento y planificación territorial establecido para los niveles intermedios que está en funcionamiento y con una progresiva vigencia en el ámbito de la planificación del desarrollo de Colombia. Como se ampliará en el próximo capítulo este sistema tiene varios instrumentos destacables que ayudan a que su implementación sea más efectiva.

Los retos a los cuales se está enfrentado este país se refieren a la manera en que se implementan los Planes de Ordenamiento Territorial y a la aplicación de incentivos para lograr la generación de bienes públicos que requieren los territorios, especialmente aquellos con menor grado de desarrollo. Por otra parte, la planificación del

desarrollo orientada por los nuevos mandatarios de los municipios y departamentos es una tarea esencial para cumplir con sus competencias y funciones para los cuales han sido elegidos, así como en su obligación de cumplir con la tarea de implementar el Plan de Desarrollo Territorial. Siempre está presente el reto de superar la fragmentación de la inversión pública por esquemas más integrales y de mayor impacto territorial, lo que requiere un mayor acompañamiento en los procesos de planeación de la inversión y en la evaluación de resultados, superando el sesgo que se practica en la actualidad de enfatizar principalmente el control de los organismos centrales en la ejecución de estos proyectos de inversión.

Respecto a lo anterior se agrega la necesidad de fortalecer todo el sistema institucional para el ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial en todas las instancias intermedias, en compañía de los órganos de control bajo procesos de gestión de conocimiento y en respuesta a sistemas de gobernanza multinivel.

Este aspecto de armonización entre la planificación para el desarrollo y la planificación para el ordenamiento territorial está propuesto en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en los siguientes términos:

*“Para garantizar el logro de este objetivo será necesario emprender una estrategia de política pública con enfoque integrador. Para su efectiva implementación se requerirá de desarrollos reglamentarios para los niveles regionales (departamentos y EAT), complementada con el fortalecimiento del ordenamiento territorial y la generación de cartografía y catastro a nivel municipal. Lo anterior se enmarcará en un sólido sistema de seguimiento al ordenamiento y el desarrollo para identificar acciones de mejora, buenas prácticas y alertas tempranas sobre conflictos de uso del suelo y corrupción en el ordenamiento territorial” (Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019: 959).*

Para ejecutarlo se proponen dos estrategias: 1) adopción de una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y 2) implementar una estrategia integral y diferenciada para la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, cartografía y catastro municipal.

### **3.2.2. Ecuador**

Ecuador, desde el año 2016, cuenta con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que tiene como ámbito de aplicación a:

*“Todo ejercicio de planificación, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno central, los Gobiernos autónomos descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas” (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2016: 4).*

Esta ley tiene como finalidad orientar las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y promover el uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural. A su vez, definir los mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los distintos instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo. Un aspecto muy importante es la finalidad de la ley relacionada con el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos autónomos descentralizados<sup>5</sup>, municipales y metropolitanos.

Los principios rectores de esta ley son los siguientes: sustentabilidad, equidad territorial y justicia social, autonomía, coherencia, concordancia, derecho a la ciudad, función pública de urbanismo, distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Un aspecto fundamental de esta ley es la definición de tres instrumentos de ordenamiento territorial: 1) instrumentos de planificación supranacional establecidos en el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, principalmente relacionados con los planes fronterizos, binacionales, regionales y los demás que se consideren pertinentes; 2) instrumentos a nivel nacional tales como la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Gobierno con incidencia en el territorio; y 3) instrumentos de los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales. Estos serán los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos autónomos descentralizados.

En los niveles intermedios, los Gobiernos autónomos provinciales están agrupados en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), con la finalidad de visibilizar y posicionar el papel del Gobierno intermedio como instancia capaz de fortalecer la gobernanza multinivel y profundizar en la descentralización y los procesos democráticos. Pero a la vez como instancia con capacidad de construir políticas públicas, territorializar políticas nacionales y compromisos internacionales. Es, además, una forma de lograr la convergencia de las necesidades y potencialidades locales con lo nacional, generar estrategias para la superación de las brechas territoriales y establecer incluso espacios de articulación con actores públicos, privados y comunitarios.

Los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a los asentamientos humanos, las actividades

---

<sup>5</sup> El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador establece que constituyen Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales, y estos gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Es decir, son las instituciones que conforman la organización territorial del Estado ecuatoriano.

económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial a largo plazo.

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos autónomos descentralizados. Para lograr una articulación adecuada entre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los diferentes niveles de gobierno con la planificación nacional, se debe considerar, entre otros aspectos, que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales; que las intervenciones previstas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se articulen con políticas y metas del PND; que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional son referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los territorios de los GAD; y que el Consejo Nacional de Planificación emite lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los procesos de planificación.

Los contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) se basan en dos consideraciones: a) los contenidos mínimos que establece la ley: un diagnóstico, una propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial y un modelo de gestión; y b) las competencias de cada nivel de gobierno, lo cual determina el alcance de sus instrumentos de planificación, especialmente en la fase de propuesta y modelo de gestión.

Sin embargo, el alcance de los planes debe variar según la naturaleza de cada territorio, de la disponibilidad de información y del grado de desarrollo de los instrumentos de planificación de los otros gobiernos con los que debe articularse para citar algunas coyunturas posibles. Por otra parte, en relación con los contenidos derivados de las competencias de los distintos niveles de gobierno, se aclara que esto implica la necesidad de que se pongan en práctica mecanismos de concertación.

Se debe identificar de modo concertado los niveles de desarrollo, de buen vivir, que se deben alcanzar, y la forma de organización del territorio que debe establecerse, con un nivel de correspondencia y concordancia que parte de la visión a gran escala y va enriqueciéndose en el detalle según el nivel de cercanía de los Gobiernos con sus pobladores, es decir, una misma visión y una diferencia de escala en el detalle de cada instrumento.

Para garantizar esta lógica de actuación tanto la planificación como la gestión del territorio a nivel provincial tienen como referentes: el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos autónomos descentralizados cantonales y metropolitanos, así como otros instrumentos de nivel nacional cuya visión y alcance deben analizarse considerando además las tres prioridades nacionales: sustentabilidad patrimonial, erradicación de la pobreza y cambio de la matriz productiva.

En Ecuador existe el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que tiene objetivos que buscan cumplir con los derechos constitucionales y el régimen de desarrollo del país, pero además pretenden la coordinación de la planificación en todos los niveles de gobierno: nacional, cantonal, zonal, parroquial y provincial y, también, orienta la gestión pública hacia el logro de resultados que signifiquen impactos tanto tangibles como intangibles.

Los instrumentos del SNDPP son una visión a largo plazo, el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, que comprende Planes Binacionales Fronterizos, tanto con Colombia como con Perú; Planes Territoriales Diferenciados como el Régimen Especial de Galápagos, el Espacio Marino Costero y la Amazonía; y los Planes Especiales que se expresan en Proyectos Nacionales.

La Estrategia Territorial Nacional se expresa en Agendas de Coordinación Intersectorial, en Planes Sectoriales con Enfoque Territorial y en Planes Institucionales.

Y, además, en conjunto con el Plan Nacional de Desarrollo en Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La Estrategia Territorial Nacional es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento a escala nacional. Comprende directrices sobre el ordenamiento del territorio considerando: recursos naturales, grandes infraestructuras y equipamiento, asentamientos humanos, actividades económicas y la protección del patrimonio natural y cultural. Todo ello sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las determinaciones de la Estrategia Nacional Territorial tienen un carácter vinculante y son de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Gobierno central, y de observancia para los demás sectores.

Los lineamientos territoriales que se han establecido son los siguientes: cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos y el acceso equitativo a infraestructura y conocimiento. Pero también existen los lineamientos de articulación para la gestión territorial y la gobernanza multinivel.

La estructura lógica de la planificación y de gestión es de carácter descendente: de la visión a largo plazo se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, que fija objetivos nacionales, políticas, metas y la estrategia territorial nacional. De aquí se traduce en Agendas de Coordinación Intersectorial, que consisten en estrategias e intervenciones emblemáticas para el cumplimiento de políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo. La secuencia continúa con la construcción de Agendas de Coordinación Zonal, que establecen una priorización de estrategias e intervenciones emblemáticas, de dónde y a quién en función de las brechas y la pertinencia territorial. La secuencia sigue con los

planes sectoriales, que se expresan en bienes y servicios priorizados territorialmente, para luego traducirse en planes institucionales con objetivos estratégicos institucionales, planificación operativa y presupuestos, tanto en gasto corriente como en inversión.

Existe una Agenda de Coordinación Zonal, que consiste en una priorización de estrategias e intervenciones emblemáticas: dónde y a quién, en función de brechas y pertinencia territorial.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial plantea los objetivos y las metas de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), con un importante vínculo a la planificación nacional de acuerdo con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

En Ecuador se vigila que lo planificado por un Gobierno autónomo descentralizado en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial guarde una estrecha concordancia con su capacidad económica, hecho que exige la priorización de planes, programas y proyectos en función de las necesidades de la población, las competencias exclusivas del Gobierno autónomo descentralizado y su presupuesto. Hay tres elementos básicos en cada plan: el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión, siempre respaldado por el presupuesto.

Como desafíos, Ecuador se plantea la necesidad de la continuidad de la política pública con visión a largo plazo, de tal forma que le permita generar procesos estables y permanentes para la consecución de las acciones y el logro de los objetivos superiores. Además, es importante el fortalecimiento de la planificación, la generación de información, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para orientar a estas, a los programas y proyectos en función de los objetivos nacionales. Por otra parte, se requiere reforzar la construcción colectiva para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con participación de actores de la sociedad civil, academia, empresa privada, Gobiernos locales y organismos internacionales.

En lo territorial, los desafíos son avanzar en la implementación de la gestión por resultados y en el proceso de la puesta en práctica de la microplanificación.

### **3.2.3. Perú**

El Estado peruano ha organizado los procesos del ordenamiento territorial bajo la responsabilidad de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental del Ministerio del Ambiente, bajo un enfoque de gestión del territorio esencialmente ambiental. Y los planes territoriales de los Gobiernos regionales y locales bajo la orientación conceptual y metodológica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

El Ministerio del Ambiente tiene la responsabilidad de conducir la elaboración de las herramientas, instrumentos y procedimientos, así como la formulación de los planes, programas y proyectos que contribuyan a la gestión del territorio, específicamente en el tema ambiental, con énfasis en la aplicación de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y otros instrumentos, así como con la generación de información y el monitoreo del territorio. En esta dirección trabajan en el diseño de metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental y en el monitoreo y evaluación de los recursos naturales del territorio.

En materia de Zonificación Ecológica Económica se tienen resultados al menos de 15 Gobiernos regionales que cuentan con procesos aprobados. Pero también se han logrado resultados de la implementación de la Zonificación Ecológica Económica en microterritorios a nivel distrital, como son los casos de Piura, Ayacucho, Cusco, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Apurímac y Huancavelica con la generación de información de gran utilidad para la toma de decisiones.

Desde esta misma instancia, Perú viene trabajando en el manejo integrado de zonas marino-costeras de forma concertada entre los diferentes actores políticos y sociales de las regiones en procesos de planificación. Esto se ha acompañado con la ejecución de acciones de formación de capacidades en la elaboración de Planes de Manejo Integrado de la zona marítima-costera.

Desde el Ministerio del Ambiente, Perú genera información tecnológica de tipo geoespacial especializada de mucha utilidad práctica para el ordenamiento territorial desde el punto de vista ambiental. De igual forma se cuenta con información sobre las potencialidades naturales de los territorios, la identificación y caracterización de las zonas con riesgo de desastre, la alerta de minería ilegal, el cambio en el uso de la tierra, la cobertura y uso de la tierra, incendios y focos de calor, erosión marina, conservación de ecosistemas, restauración de áreas degradadas, deforestación y riesgo de desastres.

Para darle solidez a estos procesos, Perú ha constituido la Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial que tiene como objetivo fortalecer el desarrollo de actividades de coordinación y brindar acompañamiento técnico en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial a cargo del nivel de gobierno correspondiente, específicamente en los estudios especializados, el diagnóstico integrado del territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Esa Comisión está integrada por un representante de los Gobiernos regionales, el alcalde de las municipalidades donde se ubica el área a ser materia de elaboración de los instrumentos, un representante de una institución científica del área de trabajo, un representante de la/s universidad/es del área de trabajo, representantes del sector

público que tengan competencias que incidan en el territorio, dos representantes de la empresa privada y dos representantes de los organismos no gubernamentales.

La conformación de la Comisión Técnica se realiza a nivel regional y provincial para brindar acompañamiento técnico en lo correspondiente a los estudios especializados, el diagnóstico integrado del territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial.

El Ministerio del Ambiente coordina con las entidades competentes en caso de que corresponda, a fin de integrar los aspectos económicos, socioculturales, ambientales e institucionales. Los lineamientos establecidos son de carácter permanente o estratégico y de carácter operativo.

Los de carácter estratégico comprenden el territorio como el espacio que considera el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional, y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones. El proceso de ordenamiento territorial tiene una visión integral y se desarrolla sobre la base de un enfoque de sostenibilidad y aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de los procesos ecológicos que lo sustentan, contribuyendo a promover el desarrollo seguro del territorio.

El ordenamiento territorial acompaña al desarrollo nacional y debe permitir la identificación de las oportunidades y los obstáculos reales y potenciales que afectan o promueven la competitividad en el país. Tiene como objetivo el desarrollo de una base productiva competitiva y sostenible. Según las condiciones del territorio, se articula en torno a los instrumentos de desarrollo y los proyectos de inversión privada, facilitando y priorizando el desarrollo a medio y largo plazo.

Además, se establecen aspectos operativos como la aprobación por los organismos gubernamentales, disponer de capacidad instalada, contar con organizaciones, con mecanismos de financiamiento, garantizar que sea participativo, disponer de la información de forma permanente y coordinación con las distintas entidades.

Por otra parte, se establecen acciones de conducción como la emisión de normas, la evaluación y supervisión, la coordinación interinstitucional e intergubernamental y la generación y fortalecimiento de capacidades.

La secuencia de las etapas del proceso son: la preparación, que implica la sensibilización de la población y las autoridades y la capacitación a funcionarios y técnicos; la generación de espacios de articulación al interior del nivel de gobierno correspondiente; la conformación de los espacios que propicie la coordinación para el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial; el diagnóstico, que comprende la recopilación y análisis de

toda información relevante para la toma de decisiones; la formulación y aprobación del plan; su implementación; y el monitoreo.

Corresponde a los niveles intermedios, en este caso los regionales o provinciales, la implementación del proceso de ordenamiento territorial en el marco de sus competencias, para lo cual deberá considerar la información generada en los instrumentos técnicos, definiendo estrategias y mecanismos para su adecuada incorporación en los diferentes procesos de desarrollo e instrumentos de gestión.

Los niveles de gobierno que implementan el ordenamiento territorial deberán coordinar entre sí la ejecución de acciones que permitan el ejercicio de sus funciones, en concordancia con las políticas nacionales establecidas para el desarrollo a nivel nacional.

El Ministerio del Ambiente, por medio de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, ha elaborado los siguientes documentos: *Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial*; *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial, las orientaciones básicas*; *Mapa de susceptibilidad física del Perú*; *Protocolo para el análisis de las dinámicas de cambio de cobertura de la tierra*; *Protocolo para el análisis y clasificación de imágenes para el monitoreo de cobertura del bosque, deforestación y degradación ambiental*; *Protocolo de ortorectificación de imágenes satelitales Landsat*; *Protocolo de evaluación de la exactitud temática del mapa de deforestación*; y *Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial*, entre otros.

Desde la mirada de los Planes de Desarrollo Territorial, la CEPLAN fomenta la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Concertados, que son documentos elaborados por los Gobiernos regionales y locales para sus respectivos ámbitos territoriales. En estos se presenta la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

En la actualidad los Gobiernos regionales cuentan con documentos prospectivos, Planes de Desarrollo Regional concertados y Planes Estratégicos Institucionales actualizados. Para su elaboración bajo la conducción de la CEPLAN, se ha partido de la necesidad de generar un conocimiento integral de la realidad que conduzca a la construcción de escenarios y a la formulación de políticas que les den sustento a estos planes para lograr los mejores resultados posibles.

Para ello, desde la Presidencia del Consejo de Ministros y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), este país cuenta con un Sistema Georreferenciado que permite disponer de información sobre población, indicadores departamentales, infraestructura, actividades y proyectos, conflictos sociales, avances en materia de descentralización y de coordinación.

Desde la CEPLAN se han realizado los análisis prospectivos de las tendencias demográficas de la población peruana para 2100, así como las tendencias de la fuerza laboral para 2050, tomando en consideración la evolución de la población joven, de los adultos y de los adultos mayores, con el cual se prevé un proceso de envejecimiento de la fuerza laboral. Se ha realizado un ejercicio similar en la previsión de las tendencias ambientales referidas al cambio climático mundial para 2100. Estos ejercicios han llevado a la CEPLAN a la reflexión de que no se puede seguir planificando igual porque se tiene un contexto global con alta vulnerabilidad y variabilidad.

En la actualidad la CEPLAN sigue un ciclo de planeamiento estratégico compuesto por cuatro partes básicas: 1) la construcción de una imagen del territorio actual sustentada en el conocimiento integral de la realidad que responde a la pregunta ¿cómo vivimos?, en la cual se busca comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar; 2) la formulación de una imagen del territorio deseado, una visión compartida de futuro que responda a la pregunta ¿cómo queremos vivir? Identificando así las aspiraciones de las personas, realizando el análisis del futuro y definiendo la imagen del territorio deseado; 3) con estos dos ejercicios fundamentales, se pasa a la formulación de las políticas y planes coordinados en respuesta a la pregunta ¿cómo lo vamos a hacer? Estas políticas públicas estarán orientadas a alcanzar la imagen del territorio deseado, a través de objetivos prioritarios y lineamientos; 4) por último, se establece el seguimiento y evaluación para la mejora continua, generando informes para ello que respondan a la pregunta ¿cuánto avanzamos y cómo mejorar? De esta manera se recoge y analiza la información de los indicadores definidos en los planes para verificar el avance hacia el logro de la imagen del territorio deseado.

Perú ha logrado concebir un modelo conceptual para su desarrollo sostenible para el horizonte 2030 con base en el análisis de las tendencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, de valores, actitudes y ética. Pero también en el contexto de escenarios relacionados con el incremento de la tecnología y mecanización, la ocurrencia de desastres naturales, el ciclo de las materias primas y las crecientes expectativas de la clase media. Todo ello en el marco institucional de la Agenda 2030, el enfoque de bienestar, el marco de la inversión promovido por la OECD y, principalmente, el acuerdo nacional.

La propuesta de imagen de futuro de Perú para 2030 está compuesta por las siguientes grandes metas: 1) para 2030 todas las personas pueden alcanzar su potencial; 2) se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático; 3) todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro; 4) la sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre de temor y de la violencia, sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades; y 5) se han

fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos, sin dejar a nadie atrás.

Perú ha adoptado las políticas multinivel, estrechamente interrelacionadas entre sí. Estas parten de las orientaciones a largo plazo (Plan Estratégico de Desarrollo Nacional), la política de gobierno (nacionales, sectoriales y multisectoriales orientadas por la Política General de Gobierno para el mandato de cinco años).

Por otra parte, con las políticas y planes en el territorio, guiadas por los anteriores marcos de política, implementan las prioridades en los territorios (enlace distrito, provincia y departamento).

La Política General del Gobierno para 2021 está integrada por cinco temas: 1) el fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, 2) el desarrollo social y bienestar de la población, 3) la descentralización efectiva para el desarrollo, 4) el crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible y 5) la integridad y la lucha contra la corrupción.

La CEPLAN ha establecido guías para la implementación y la planificación en general y, en especial, de los territorios, brindado así asistencia técnica a los Gobiernos regionales, provinciales y distritales, en conjunto con las universidades y centros de investigación; en este sentido ha logrado avances importantes con la Mancomunidad de los Andes (5 departamentos) y Ayacucho, en Piura y en Loreto.

Cabe destacar el acompañamiento a los sectores para una mejora inmediata para cerrar brechas en los territorios con énfasis en la continuidad de ejecución de proyectos de obras públicas, el cumplimiento de objetivos nacionales prioritarios y el alineamiento y gestión de nuevas autoridades regionales y locales, todo ello en el marco de la Política General del Gobierno alineada con políticas de Estado, el Plan Nacional para 2021 y la propuesta de imagen para 2030.

### **3.2.4. Bolivia**

El Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS), a través del Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial (VPOT) tiene entre otras responsabilidades la de coordinar e implementar el proceso de ordenamiento territorial en el país.

El ordenamiento territorial, como componente fundamental de la Planificación del Desarrollo Sostenible, es el proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso se lleva a cabo a nivel nacional, departamental y municipal bajo los principios de integralidad, participación, subsidiariedad, concurrencia y el principio precautorio.

Sirve para organizar y articular el territorio de acuerdo con sus potencialidades y limitaciones; orientar las inversiones públicas y privadas a través de la formulación e implementación de políticas de uso y de ocupación del territorio; promover el uso adecuado de los recursos naturales; optimizar la organización de los asentamientos humanos, el acceso a servicios de salud, educación y servicios básicos, así como la localización de las infraestructuras vial y de apoyo a la producción; identificar y contribuir al manejo sostenible de áreas de fragilidad ecológica, riesgo y vulnerabilidad, además de las áreas de régimen especial.

Para implementar el proceso de ordenamiento territorial en los tres niveles de la planificación, se cuenta con instrumentos operativos y con los Planes de Ordenamiento Territorial (con vigencia de diez años), que son instrumentos de carácter normativo, técnico, político y administrativo para la gestión del territorio, y que sirven para planificar, regular el uso del suelo y optimizar las modalidades de la ocupación del territorio. Estos Planes de Ordenamiento Territorial se componen de un Plan de Uso del Suelo y un Plan de Ocupación del Territorio.

El ordenamiento territorial se constituye en la base para el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios, ya que permite orientar la distribución de las inversiones públicas y privadas, optimizar las actividades productivas promoviendo el uso adecuado de la tierra, así como identificar áreas que puedan presentar amenazas para la población y las actividades socioeconómicas.

El Gobierno de Bolivia ha asumido el proceso de ordenamiento territorial como política de Estado, de tal manera que este ordenamiento sea la base para la planificación del desarrollo sostenible. De esta manera, en los diferentes departamentos se han elaborado Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Tal como se ha descrito, Bolivia tiene una organización territorial compuesta por departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos. Los departamentos son nueve y constituyen Gobiernos autónomos. Las denominadas provincias no tienen una organización institucional, pues su único papel es como referencia bajo la cual se agrupan municipios. Los municipios tienen autonomía y están organizados por 337 Gobiernos autónomos municipales. Por su parte, los territorios indígenas originarios campesinos están constituidos por tres Gobiernos.

Los Gobiernos autónomos son los departamentos, los municipios, los territorios indígenas y la región, pues esta última también cuenta con un Gobierno autónomo regional.

El ordenamiento territorial, entendido como un proceso en el cual se planifica el uso y ocupación del territorio, se realiza así en cuatro espacios:

- Macrorregión: el nivel central del Estado podrá conformar macrorregiones estratégicas, por materia de interés nacional sobre recursos naturales, debiendo coordinar con los Gobiernos que la integren.
- La región: se constituye entre los Gobiernos municipales o indígena originaria campesinas. Con la finalidad de planificar y optimizar el desarrollo departamental, podrán conformar regiones dentro de su jurisdicción de forma articulada y coordinada entre los Gobiernos autónomos que la conforman.
- La mancomunidad: es una asociación voluntaria entre los Gobiernos de las municipalidades, regionales o indígena originario campesinas, que desarrolla acciones conjuntas en el marco de las competencias asignadas a sus integrantes. Esta mancomunidad se constituye sobre la territorialidad de las entidades que la componen.
- El distrito: es un espacio de la administración municipal por la que podrán delimitar el territorio para ejercer una gestión aún más cercana al ciudadano.

La región, en la normativa boliviana, es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios y provincias que no trascienden los límites del departamento. Con esta delimitación, Bolivia ha buscado optimizar la planificación y la gestión pública, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública para armonizar la organización territorial y la ocupación. Una condición de esta delimitación es que se compartan la cultura, las lenguas, la historia, la economía y los ecosistemas.

Se han establecido tres tipos de regiones: las metropolitanas, las autónomas y las regiones como espacios de planificación y gestión.

La institucionalidad para la puesta en marcha de estos procesos es el Consejo Regional Económico y Social que tiene como funciones la realización del proceso de planificación en el ámbito regional, impulsar, monitorear y evaluar los resultados e impactos de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional, además de generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión privada.

Bolivia ha definido una macrorregión estratégica del Amazonas que comprende municipios del departamento de Pando, municipios del departamento de La Paz y dos municipios del departamento del Beni. En dicha región ejecuta proyectos estratégicos para la apertura y mejoramiento de vías de comunicación y construcción, equipamiento y ampliación de aeropuertos.

Con esta región, están la metropolitana de Cochabamba, la metropolitana de La Paz y la metropolitana de Santa Cruz, Gobierno autónomo regional del Chaco Tarijeño.

Para el acceso a la condición de autonomía regional, el Estado boliviano exige haber formulado y puesto en práctica el Plan de Desarrollo Regional, así como tener la voluntad de los habitantes por medio de un referéndum, la conformación de la Asamblea

Regional, la elaboración y aprobación del Estatuto del Gobierno Autónomo Regional, también incluido en el referéndum, y estar acogidas por la Ley de Transferencia de Competencias del Gobierno Autónomo Departamental.

Este tipo de Gobierno tiene la finalidad de promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de sus competencias. Como órgano de gobierno cuenta con la Asamblea Regional que tiene facultad deliberativa, normativa administrativa y fiscalizadora. Pero además con un Órgano Ejecutivo.

Sus miembros son elegidos en cada municipio junto con las listas a concejales municipales, de acuerdo con criterios territoriales y poblacionales.

Todo el accionar de estos organismos de gobierno está regido por un Estatuto Regional.

En Bolivia, el ordenamiento territorial tiene que ver con el uso del suelo y la ocupación del territorio. Y con relación a esto, en el área rural es de competencia nacional y en el área urbana es de competencia municipal.

Los resultados de la regionalización visualizadas por sus gobernantes están expresados de la siguiente forma:

- En lo político se ha valorado como una manera que contribuye a la distribución territorial del poder con consecuencias en la desconcentración de las decisiones, el fomento de la cooperación intermunicipal y la colaboración entre los departamentos y los municipios.
- En lo económico reduce las inequidades interregionales por medio de la inversión, una distribución más equitativa de los recursos departamentales y el fortalecimiento de los servicios de cada región.
- En cuanto a lo social, la sociedad participa y recibe los productos de la rendición de cuentas, lo que implica el involucramiento en procesos de desarrollo, ampliando el espacio hasta ahora restringido al municipio. Los espacios de concertación público y privado cumplen muy bien con este papel. Además, destaca la participación de los pueblos indígenas originarios en las regiones a las cuales pertenecen.
- Desde el punto de vista del desarrollo se establece un balance entre territorio y población para la coordinación de políticas públicas, lo que permite la generación de procesos de desarrollo diferenciados y adecuados a las características de cada región. Esto con consecuencias importantes en la reducción de los procesos migratorios negativos.
- Por parte de la prestación de los servicios públicos se presenta como el espacio más eficiente para su organización y administración, con relaciones de cercanía con la población.

- Por último, los gobernantes de Bolivia han acuñado el concepto de “descolonización territorial” para indicar que el Estado se desarrolla en las regiones y en sus espacios con elementos de identidad y pertenencia y, especialmente, porque los pueblos indígenas y comunidades originarias asumen y ejercen competencias públicas.

### 3.2.5. Paraguay

La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) del Paraguay, a través de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ha impulsado y acompañado la conformación de los consejos de desarrollo tanto a nivel municipal como departamental en los últimos cuatro años. Esta iniciativa ha respondido a la necesidad de trabajar en los procesos de descentralización del Estado, tal como lo ha establecido la Constitución de la República del Paraguay desde 1992, y principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, que presenta una estrategia de desarrollo local participativo, y para cumplir con dicha determinación se adelantó un proceso de gestión territorial.

Esta gestión territorial se concibe de forma multinivel, comprendiendo lo nacional, lo departamental y lo distrital. Para ello, las instituciones públicas están coordinadas por la STP, que es el organismo encargado de conducir el proceso con el apoyo de las gobernaciones, las municipalidades y la sociedad civil organizada.

El primer eje de la gestión territorial lo ha constituido el marco legal que ha dado respaldo al proceso, siempre sustentado en la Constitución Nacional, que establece que “los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”.

Además, la Ley 3966/10 Orgánica Municipal prevé la elaboración de un Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio, y la Ley 426/94 Orgánica del Gobierno Departamental hace referencia explícita a la obligación de coordinar la elaboración del Plan de Desarrollo Departamental con un Plan de Desarrollo Nacional.

Las autoridades municipales y departamentales lideraron el proceso de planificación participativa por medio de convocatorias a los actores de la sociedad civil y de las instituciones para conformar los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental.

Estos Consejos son organismos consultivos que buscan influir en la determinación hacia la que deben avanzar los territorios. Además, cumplen el papel de actuar como aglutinantes del Gobierno local y nacional respecto a los actores que intervienen en lo económico y social.

Progresivamente, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental se fueron constituyendo en órganos de consenso sobre los temas territoriales a medio y largo

plazo, favoreciendo así procesos relacionados con el buen gobierno, la cohesión social, el desarrollo y la gobernabilidad.

Una vez constituido y capacitados los miembros de los Consejos, se elaboraron los Planes de Desarrollo Distritales y Departamentales. En toda esta labor se realizó una activa capacitación a los integrantes de los Consejos y también contaron con la asesoría de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la STP.

Además de los Planes de Desarrollo, se elaboran los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), que refuerzan la base técnica local para el manejo de datos y de herramientas de gestión. Estos planes, además de organizar y de reglamentar el uso de los suelos, son una herramienta de aplicación del proyecto de desarrollo territorial deseado y sustentable.

Entre la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría del Ambiente (SEAM) elaboraron una *Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT)*, que pretende lograr que el POUT pueda sintetizar otros planes existentes y llevar los objetivos comunes al territorio.

Tal como estos planes son concebidos en Paraguay, los POUT deben tomar en consideración el contexto global, de tal forma que se puedan ver los procesos más allá de los perímetros político-administrativos de los distritos (municipalidades). Estos planes de ordenamiento deben orientarse a dar coherencia a las actividades humanas con las relaciones medioambientales.

En materia de ordenamiento territorial, son dos los documentos que enmarcan y orientan las políticas públicas del país. El primero fue creado en 2011 y se denomina el *Plan Marco Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Paraguay (PMNDOT)*, que no tiene un carácter obligatorio, pero sí indicativo, y se orienta a dar una visión global de las dinámicas territoriales del país; y el segundo es el *Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay para el horizonte 2030*.

A nivel departamental, el marco legal para el ordenamiento territorial permanece poco definido, pese a que la escala geográfica de este nivel territorial sería muy conveniente. Esta escala de gestión parece ser la más adecuada para coordinar las acciones del nivel municipal con el Gobierno nacional, organizar los servicios públicos departamentales y definir los criterios pertinentes para la distribución de proyectos estructurantes, redes de energía, de agua potable y de servicios de tratamiento de residuos sólidos. Por ello, los gobernadores son actores claves para el proceso de planificación.

Para optimizar la acción pública a escala nacional y departamental, se debe establecer una coherencia entre los diferentes planes de ordenamiento urbano y territorial. Para ello, se ha establecido una metodología para ser aplicada a todos los territorios.

El paso inicial metodológico establecido es la creación de condiciones generales, posteriormente se recopilan los datos para el diseño o actualización de una base de datos espacial que tenga como cimiento las informaciones catastrales demográficas, sociales, económicas y ambientales del municipio, especialmente sustentada en un Sistema de Información Geográfico. Realizada esta labor, el paso siguiente consiste en realizar un diagnóstico del territorio municipal que formará las bases de la estrategia política. Con ello, se ponen en evidencia los desafíos ambientales, económicos y sociales de manera jerarquizada, dando la posibilidad al proyecto de planificación espacial de ofrecer respuestas adecuadas a las problemáticas del municipio.

Sustentada en esta información viene la fase de la definición de la estrategia territorial, que se apoya también en los Planes de Desarrollo Sustentable y el mismo diagnóstico. En el centro de este proceso se concreta la visión política que corresponde a la etapa del Proyecto Urbano y Territorial, que se trata de un proyecto de planificación espacial desarrollado para el distrito con el objetivo de brindar una respuesta clara a los desafíos económicos, sociales y ambientales.

Al final del proceso, se aborda la etapa donde se generan los documentos legales que forman parte del marco normativo para el desarrollo de las áreas urbanas y rurales de los distritos, reglamentando las construcciones y las actividades humanas en general. Disposiciones que se reflejan en el plano de zonificación y en la elaboración de las ordenanzas.

Con ello, se entra en la fase de ejecución en el que cada proyecto diseñado o ejecutado alimenta la base de datos existente. Los POUT se actualizan cada diez años.

El énfasis en el desarrollo local de Paraguay ha sido la pieza fundamental en todos los Gobiernos, tanto en el nacional como en el departamental, pues se ha visto como la manera para que los territorios puedan insertarse de forma competitiva en el mercado mundial por varios factores, dentro de los cuales, este país ha considerado los siguientes: a) generación de capacidades para la creación de proyectos políticos territoriales; b) alto grado de descentralización y apertura externa fortalecida por la emergencia de nuevos actores, nuevas relaciones entre las empresas y los gobiernos, el ejercicio de nuevas funciones y la posibilidad de generar nuevas instancias territoriales y políticas que permitan conformar nuevos mercados; c) la búsqueda y generación de sistemas productivos competitivos y modernos, mediante la innovación y modernización tecnológica, la información y el estímulo y fortalecimiento de las pymes; d) la intensificación de la identidad territorial como mecanismos para generar desarrollo endógeno; y e) el fortalecimiento de la capacidad de gestión.

El énfasis en los planes municipales no deja de considerar los diferentes niveles de organización territorial: nacional, regional (región oriental o región chaqueña) y departamental. Sí es importante decir que se considera que los departamentos son unidades mínimas o estructurantes del territorio. Así, los municipios y los departamentos están

involucrados en este trabajo, puesto que se trata de un proceso participativo que genera espacios para que los diferentes actores puedan plantear sus demandas y sus propuestas concretas en materia de desarrollo y ordenamiento del territorio.

Los planes departamentales se suceden en el espacio de participación ciudadana denominado Consejo de Desarrollo Departamental, en el que interactúan los sectores públicos, privado y la sociedad civil, y se producen las coordinaciones necesarias.

En el proceso de elaboración se toma como marco de referencia los ejes estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, que, a su vez, se constituyen en los insumos principales para la elaboración del Plan de Desarrollo Departamental. Este Plan asume como estructura básica la Ley Orgánica Municipal que define tres ejes: económico, social y ambiental.

Con este marco de referencia, se hace el diagnóstico del departamento que da información sobre sus variables básicas, tales como la delimitación territorial, las características físicas del territorio y los datos demográficos generales. Esto se constituye en la base para elaborar información sobre las situaciones o problemáticas directamente relacionadas con las líneas estratégicas en la que trabajará la Gobernación municipal, con ayuda de una matriz FODA.

Tomando como referencia estos análisis se formula la visión futura del departamento, que se constituye en el paso más importante del proceso de planificación estratégica, ya que marca el rumbo que debe tomar la Gobernación departamental.

A continuación, se determina la misión o razón de ser de la Gobernación departamental, o sea lo que se espera de ella para cumplir eficazmente con sus funciones constitucionales y legales.

Realizada esta tarea, se formulan los objetivos del desarrollo departamental y con base en ellos se identifican y formulan los programas, proyectos y acciones para el cumplimiento de cada objetivo.

La implementación del plan es responsabilidad del gobernador, quien pone en acción los mecanismos de programación, presupuesto, ejecución y seguimiento.

Cada año, el Ejecutivo Departamental debe incluir en el Plan Operativo Anual y en el Proyecto de Presupuesto Anual aquellas actividades dirigidas a cumplir las metas anuales derivadas de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Departamental que serán ejecutadas total o parcialmente con recursos de la Gobernación. Los programas, proyectos e intervenciones públicas de otros organismos y entidades del Estado, previstos en el Plan de Desarrollo Departamental, estarán regidos por los acuerdos de gestión firmados con los mismos para su ejecución.

Las entidades rectoras a nivel sectorial, entre ellas los ministerios, secretarías y otras, se integrarán a la estructura de coordinación para la adecuada implementación en los departamentos y en los municipios de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo a través de los planes sectoriales y la coordinación de organismos bajo su papel rector, en especial en temas como ambiente, desarrollo territorial, justicia, género y pueblos originarios, entre otros.

El monitoreo y evaluación de las políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas contenidas en el Plan de Desarrollo Departamental corresponde a la Junta Departamental, dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio del mandato de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), que es el órgano rector de los sistemas nacionales de planificación, seguimiento y evaluación, en los casos que corresponda.

Una síntesis del informe de evaluación está incluida en la Agenda de Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía.

### 3.2.6. Uruguay

El ordenamiento territorial en Uruguay está orientado, promovido y desarrollado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), mediante la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, organismo que debe cumplir con dos objetivos fundamentales: 1) desarrollo de procesos de investigación, análisis, reflexión y proyectos sobre las transformaciones del territorio nacional, sus desafíos, sus oportunidades para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; y 2) formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en sus distintas escalas y ámbitos, en el marco de lo establecido por la Ley 18308, de 18 de junio de 2008.

Esta Dirección cuenta con dos áreas: 1) Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio y 2) Estudios de las Transformaciones Territoriales.

Desde estas instancias, Uruguay concibe el ordenamiento territorial como:

*"[...] el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen como cometido implementar una ocupación ordenada y un uso sostenible del territorio. Estas acciones regulan y promueven la localización de la población, el desarrollo de todas las actividades económicas y sociales dentro del territorio, de forma que se logre un desarrollo sostenible y prevea las potencialidades y limitaciones existentes por los criterios ambientales, económicos, socio-culturales, institucionales y geopolíticos" (MVOTMA, 2018).*

La Ley 18308 de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible otorga competencias y funciones a los diferentes niveles de gobierno con el propósito de tener un territorio más

planificado y mejor gestionado, que consolide el territorio nacional en el soporte propicio para el desarrollo sostenible de todo el territorio.

En el ámbito nacional, se establecen directrices por parte del Poder Ejecutivo por medio de una comisión coordinadora a cargo del MVOTMA, y los instrumentos que se derivan de esta coordinación son aprobados por el Poder Legislativo.

Se han aprobado importantes directrices nacionales orientados a definir la estructura territorial básica del país (el sistema urbano, la estructura vial, los grandes equipamientos y los principales usos del suelo a escala nacional). Además ha establecido directrices para regular el espacio costero y otras directrices nacionales de ordenamiento territorial.

También ha estructurado programas nacionales que establecen las bases estratégicas y las acciones para lograr una efectiva coordinación y cooperación entre las instituciones públicas que actúan en un territorio determinado, con el propósito de sumar esfuerzos y mejorar la ejecución de los proyectos o programas que se desprenden de las diferentes políticas públicas y que convergen en el territorio.

Estos instrumentos se elaboran en los marcos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.

Los Programas Nacionales establecen las bases estratégicas y las acciones para lograr una efectiva coordinación y cooperación entre las instituciones públicas que actúan en los territorios. De esta manera, se busca sumar esfuerzos y mejorar la ejecución de los proyectos o programas que se deriven de las diferentes políticas públicas desarrolladas y que convergen dentro del territorio. De estos Programas Nacionales, destaca el Programa Zona Oeste de Montevideo.

La planificación regional también se coordina y se apoya técnica y financieramente, así como también se interviene en los procesos de decisión para la implementación de la política de carácter regional, con la participación de los Gobiernos departamentales. Las estrategias regionales establecen criterios para el ordenamiento del territorio de una región compartida por más de un departamento, donde se presentan problemas u oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial que deben abordarse de forma conjunta. Estos instrumentos son involucrados por el MVOTMA y los Gobiernos departamentales y son aprobados por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos departamentales que forman parte de la región.

En la actualidad están en marcha las estrategias de ordenamiento territorial de la región este, de la región del área metropolitana y las regionales metropolitanas de actividades extractivas.

Para llevar a la práctica estas acciones el MVOTMA cuenta con un Sistema de Información Territorial, que consiste en una plataforma para explorar, visualizar y descargar datos abiertos de relevancia territorial. También se puede combinar con otras capas usando los mapas desde las aplicaciones web y móviles. Es un instrumento que promueve la planificación y gestión informada del territorio, así como la transparencia de la participación ciudadana.

La Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano busca dar continuidad al proceso de implementación de la Nueva Agenda Urbana definida por las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), así como al Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 del MVOTMA.

El acceso al suelo urbano es clave para el desarrollo de las políticas públicas con el objetivo de facilitar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno. Implica diseñar alternativas habitacionales en lugares que cuenten con toda la infraestructura y los servicios: trabajo, salud, educación, cultura, así como la participación ciudadana. Esta estrategia de acceso al suelo urbano se orienta por los siguientes lineamientos: articular la política de planificación y gestión urbana y la política urbano-habitacional; lograr un uso eficiente y sustentable del recurso suelo urbano; facilitar el acceso al suelo y los inmuebles con infraestructura y cobertura de servicios; promover la consolidación de los barrios y las periferias existentes antes de la expansión del suelo urbano y la ocupación del suelo no urbanizado; desarrollar mecanismos de coordinación de las distintas instituciones con competencia en la materia; y orientar de la manera más efectiva en el desarrollo de las ciudades.

El proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo es participativo e integra en su formulación a todos los actores (públicos, privados y sociales) que compartan el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano-habitacional equilibrado y sostenible en términos ambientales, sociales y económicos.

Los resultados esperados a nivel operativo son la identificación de las necesidades de las instituciones para poder gestionar adecuadamente el suelo; el desarrollo de las capacidades de gestión; y la mejora de la calidad y disponibilidad de la información y datos públicos sobre los inmuebles urbanos, necesario para el monitoreo y ajuste de las acciones.

En materia de desarrollo nacional y territorial, en Uruguay se encuentra la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, adscrita a la Presidencia de la República, que tiene la responsabilidad sobre estos temas, sobre la descentralización y la inversión pública, los presupuestos, el control y la evaluación de la gestión.

La descentralización e inversión pública cumple un papel muy importante en materia de planificación del desarrollo territorial, puesto que planifica y diseña políticas para el

desarrollo de los Gobiernos departamentales y municipales, contribuyendo además al impulso del desarrollo local, la descentralización política, la participación ciudadana y la promoción del desarrollo territorial con equidad.

Uno de los objetivos es contar con una Estrategia Nacional de Desarrollo del Uruguay para 2050, como la mejor manera de proyectar el desarrollo del país en un camino a largo plazo, teniendo en consideración los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero no solamente se debe pensar en el Uruguay de 2050, sino también hay que ir actuando en consecuencia hacia los escenarios deseados.

El abordaje metodológico establecido está enmarcado en la prospectiva estratégica que parte de ejercicios de anticipación de diversos escenarios posibles, la reflexión estructurada y sistemática sobre el futuro con participación de expertos y la definición de las apuestas estratégicas.

Esto bajo el marco conceptual de la anticipación, la apropiación, la acción y el aprendizaje, para lograr la construcción de una visión compartida de futuro, la estructuración de las estrategias y de allí la elaboración de los diferentes planes.

Así, la Estrategia Nacional de Desarrollo está centrada en dos ejes: el primero relacionado con el cambio demográfico con sus consecuencias económicas y sociales sobre la población, la educación, la salud y las políticas sociales. Y el segundo, referente a la matriz productiva en materia de producción, tecnología, mercados, medioambiente y cambio climático y territorio, y de su interrelación en la generación de empleo y protección social. Pero, además, considerando tres ejes transversales: sistemas de género, desarrollo cultural y desarrollo territorial.

La planificación se hace con una mirada territorial, bajo un modelo de planificación estratégica a largo plazo en el cual el desarrollo de los territorios implica poner el foco en las heterogeneidades territoriales existentes.

De esta manera se ha logrado crear una visión para 2050 en Tacuarembó, en la región norte, con nuevos emprendimientos asociados principalmente al rubro forestal-madera-celulosa y energía, en función de la biodiversidad de la zona, el turismo ecológico y los turismos estival y cultural.

En dicha prospectiva territorial participaron más de 200 referentes y expertos del ámbito público, privado y la academia, más de 50 organizaciones en el orden local y/o nacional movilizadas, más de 10 instancias de validación y participación y hubo más de 50 reuniones técnicas con la gobernanza.

Se han realizado ejercicios similares en Juan Lacaze, Salto y Paysandú.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son la hoja de ruta con la cual el Estado se ha comprometido. Esto ha implicado reconsiderar globalmente la importancia de los cambios en los que convergen las distintas dimensiones del desarrollo, y se ha realizado mediante la planificación participativa en la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en un trabajo conjunto con el Gobierno departamental y el involucramiento participativo de los referentes territoriales (empresarios, académicos y sociedad civil) y la comunidad en su conjunto.

En el marco de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública existe el Fondo de Desarrollo del Interior que tiene como objetivos promover el desarrollo local y regional e impulsar la descentralización de actividades en los departamentos del interior de Uruguay. En la actualidad este fondo está ejecutando 116 proyectos en los diferentes territorios del país.

Además, existe el programa Caminería Rural sobre la viabilidad rural del país bajo jurisdicción de los Gobiernos departamentales, con una extensión de 45.000 km. Con ello, el Gobierno nacional colabora con la gestión de los Gobiernos departamentales, aportando el 70% de los recursos.

En este mismo sentido, el Programa de Electrificación Rural tiene el objetivo de que el 100% de los hogares rurales del país tengan energía eléctrica.

El Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional II es ejecutado por la Oficina de Planificación y Presupuesto con el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la actualidad se están ejecutando 15 proyectos en distintos puntos del país, pertenecientes a la primera y segunda fase del programa.

El programa Uruguay Más Cerca trabaja para contribuir a los procesos de promoción y planificación del desarrollo territorial, especialmente en los aspectos económicos, para generar mayor equidad en los distintos territorios del país. Este programa busca fortalecer los procesos de planificación, gestión y articulación de las Unidades de Desarrollo de los Gobiernos Departamentales, así como promover la articulación público-privada y multinivel de las políticas de desarrollo territorial y generar herramientas para el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo territorial.

El programa Uruguay Integra busca promover el desarrollo con equidad territorial, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo de los territorios más vulnerables del país. Entre sus principales líneas de trabajo destaca el desarrollo institucional de los municipios, la reducción de las inequidades territoriales mediante herramientas específicas que potencien la identidad, cultura y participación, el apoyo a iniciativas territoriales en municipios y pequeñas localidades en todo el país y la generación de información, estudios y capacitación.

Además, este programa cuenta con el Observatorio Territorio Uruguay, que busca generar y difundir información y conocimiento sistemático que permita una mejor comprensión de los diversos contextos territoriales del país con el fin de contribuir al diseño de políticas y a una gestión transparente de la información.

También busca generar un sistema de monitoreo y evaluación que contribuya a generar insumos que aporten a la agenda de desarrollo territorial y descentralización del país.

El componente de equidad territorial de este programa está compuesto por proyectos integrales con las intendencias, los proyectos de cuidados en pequeñas localidades y “cosas del pueblo” que buscan fortalecer la participación social por medio de iniciativas gestionadas por la comunidad, que promuevan la cultura e identidad local como elementos centrales para la cohesión y el desarrollo territorial.

Por último, Uruguay Integra tiene el Fondo de Iniciativas Juveniles, que busca potenciar la participación e involucramiento de jóvenes en pequeñas localidades de todo el país, por medio de iniciativas juveniles en las áreas de recreación y deporte, cultura e identidad y de manera transversal con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios fue creado para contribuir al financiamiento de la gestión de los municipios, y orienta recursos que permitan fortalecer la gestión de los municipios, previendo una parte para ser distribuida de forma equitativa para todos; una segunda parte con un enfoque de equidad territorial, considerando características estructurales socioeconómicas y demográficas; y una tercera parte, que apunta a la capacidad de gestión.

El Sistema Nacional de Inversión Pública tiene un banco de proyectos que actúa como una herramienta informática en la que se registran y gestionan todos los proyectos de inversión pública de los organismos que cubre el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Uruguay establece una relación entre lo público y privado en materia de inversión mediante un portafolio de proyectos, especialmente en materia de infraestructura de vías y transporte. Además, cuenta con un Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP) que actúa como una herramienta para contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisiones respecto a la inversión pública, a través del financiamiento de estudios de preinversión.

### 3.2.7. Chile

La definición de ordenamiento territorial adoptada por Chile se encuentra plasmada en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, aprobada en 2017 por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), concibiéndose como el proceso técnico-político concertado que orienta la toma de decisiones para

la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país, cuyos objetivos propicien la articulación entre políticas, planes y programas, permitiendo: la definición y orientación de la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial; y la definición de un conjunto de reglas y orientaciones para coordinar la relación entre desarrollo económico y social, ordenando la infraestructura y conservando el medioambiente.

Las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) son el principal instrumento de conducción estratégica regional, las que fijan la visión, imagen objetivo u horizonte de desarrollo compartido por la sociedad regional junto con la estructura de directrices para avanzar hacia su logro. La ERD pertenece a toda la región y debe ser, por tanto, una construcción colectiva que rebasa la mirada pública articulando las voluntades e intereses de los actores públicos, privados, organizaciones sociales, mundo académico y ciudadanía en general de la manera más consensuada y participativa posible para constituirse en la “fuente de consensos” sobre los aspectos claves del desarrollo regional.

Antes lideradas técnicamente por las Secretarías Regionales del entonces Ministerio de Planificación, en el marco del proceso de Traspaso de Competencias de Planificación y Ordenamiento Territorial a los GORE (Gobiernos regionales) desde 2007 en adelante, estas han sido elaboradas bajo la conducción de las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) de los GORE en su calidad de unidades profesionales asesoras del Ejecutivo del GORE, responsables además de la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter regional y de prestar asistencia técnica en materias de planificación a las municipalidades y demás organismos de la administración que lo requieran.

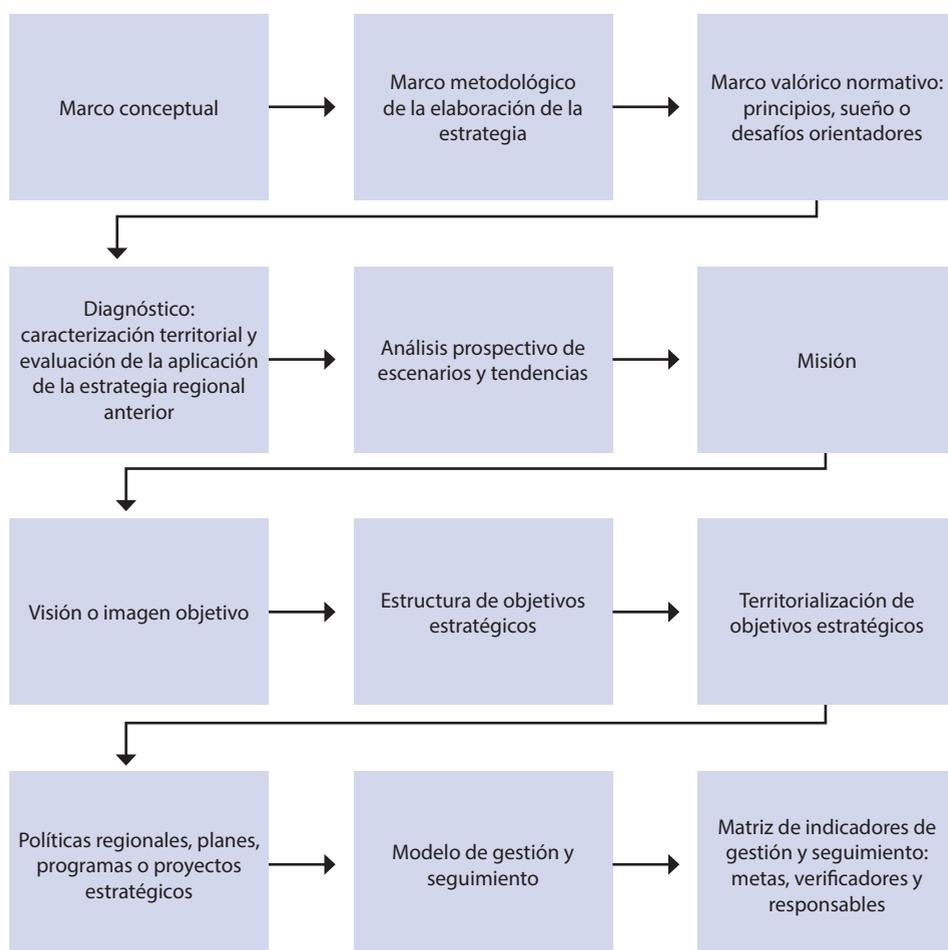
Las ERD son el instrumento rector de la planificación regional, el instrumento de carácter más general, integrador y a largo plazo cuya vigencia se proyecta para entre 10 y 15 años, y cuyo sentido y utilidad se expresa táctica y operacionalmente a través de otros instrumentos que la complementan e implementan como son el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y las Políticas Públicas Regionales (PPR), así como mediante la gestión de los procesos de inversión pública y coordinación interinstitucional a medio y corto plazo que lidera el Gobierno regional, y que se expresan mediante la suscripción de convenios de programación y territoriales, la gestión del presupuesto del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y la formulación del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y del Programa Público de Inversión Regional (PROPIR).

La relevancia de las ERD como parte de este conjunto de instrumentos y procesos reside en su capacidad de orientar la acción de los servicios públicos en el territorio, asignar y potenciar el uso de los recursos de inversión de decisión regional y de favorecer la articulación tanto entre los niveles nacional, regional y local como entre los actores públicos y privados en el territorio.

En ausencia de un reglamento que establezca los elementos constituyentes de este instrumento en la práctica, las ERD existentes acuden a distintos enfoques metodológicos provenientes de la planificación y la prospectiva sin que se aprecie una estructura que las organice por igual a todas ellas.

No obstante, desde una perspectiva extensiva e inductiva es posible reconocer un conjunto de componentes que si bien no están presentes de forma explícita en todas ellas, dan cuenta de los elementos que resultan aportadores a la elaboración de un instrumento de planificación que busca constituirse el principal en el ámbito regional. En la ilustración 2 se esquematiza el proceso y los componentes de los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

### Ilustración 2. Proceso y componentes de los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial



Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La relación entre el ordenamiento y la planificación territorial multinivel se estructura a partir del reconocimiento del Plan Regional de Ordenamiento Territorial como el instrumento principal de ordenamiento territorial de escala regional que se incorpora formalmente al sistema de planificación regional. Todas las potestades sobre ordenamiento, planificación y gestión territorial de escala regional se integrarán en dicho instrumento. Los respectivos planes urbanísticos que se encuentran vigentes hasta el presente y todos aquellos nuevos instrumentos en la lógica del Plan de Ciudad que están diseñando reconocerá la existencia del instrumento PROT, siguiendo sus lineamientos y supeditándose a sus definiciones.

A escala regional el instrumento PROT propone el ordenamiento de la totalidad del territorio regional, mediante la formulación de principios asociados al desarrollo económico-productivo, sociocultural y físico-ambiental de la región, y establecerá también directrices vinculantes sobre el desarrollo y utilización del territorio rural y el sistema de asentamientos humanos, abarcando todas las formas de poblamiento. Las directrices y zonificaciones resultantes tendrán carácter de obligatorio cumplimiento para todos los servicios públicos que operen dentro de la jurisdicción regional, afectando de forma jerárquica a las decisiones sobre planificación de las ciudades, su crecimiento e integración con los sistemas ecológico, productivo y cultural a nivel regional. También a nivel regional se resolverá la planificación, gestión y ejecución en materias de alcance regional supracomunal, tales como conectividad regional, riesgos, patrimonio y áreas de protección regional, medioambiente y equipamiento regional.

A nivel nacional, además de la definición de políticas y directrices, se mantienen las responsabilidades de planificación, gestión y ejecución de obras en materias estratégicas de carácter nacional, tales como la conectividad interregional nacional e internacional, el ordenamiento territorial de las grandes infraestructuras de energía, defensa y soberanía, protección de territorios de valor natural estratégico y de la definición y gestión de mecanismos de promoción e incentivo para el desarrollo de territorios de interés nacional. Por otra parte, el nivel nacional será el encargado de verificar y fiscalizar el cumplimiento de la ley y de resolver dudas respecto de la bajada operativa de las disposiciones legales y de resolver controversias que surjan por eventuales superposiciones de competencias y facultades entre los distintos niveles jerárquicos de la planificación territorial.

La participación institucional y ciudadana tienen la más alta relevancia en procesos a nivel nacional e intermedio para la elaboración e implementación de políticas, programas e instrumentos de ordenamiento territorial. Para ello se pone a disposición las mejores prácticas de acuerdo con los mecanismos vigentes para potenciar su efectividad.

A nivel nacional, la COMICIVYT, como órgano rector de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, viabiliza la participación mediante un órgano consultivo nacional con representantes de organizaciones de la sociedad civil, de interés público,

académicas y gremiales. La consulta al Consejo Nacional y a las comunidades es de carácter no vinculante.

A nivel intermedio el Gobierno regional se estipula la más amplia participación de actores regionales públicos, incluidos las Secretarías Regionales Ministeriales y las municipalidades, y la generación de instancias de coordinación intersectorial en materia de ordenamiento territorial. También articula la participación de la sociedad civil en la elaboración del instrumento PROT y la macrozonificación costera. Específicamente, podrá crear una instancia regional de carácter consultivo, además de informar y consultar al Consejo de la Sociedad Civil del Gobierno Regional, según la legislación respectiva. Cuando la legislación vigente lo contemple, se incluirá una participación diferenciada y consulta indígena, al amparo del Convenio 169, velando por incorporar mecanismos de participación, procesos y procedimientos en la elaboración de los PROT que la garanticen. Asimismo, los PROT deberán elaborarse con EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) de acuerdo con la legislación vigente.

Por otra parte, la legislación previó la creación de instancias de información y capacitación sobre los procesos de ordenamiento territorial como apoyo a los Gobiernos locales y la sociedad civil para lograr una adecuada participación. La consulta a los órganos desconcentrados, servicios públicos, las comunidades y a los Gobiernos locales es de carácter no vinculante.

Los Gobiernos regionales obtienen el total de sus ingresos bajo la modalidad de transferencias del Tesoro Público, las mismas que se prefiguran cada año en la Ley de Presupuestos de la Nación. En este marco la obtención y utilización de estos recursos se atiene a las disposiciones que regulan la administración financiera del Estado en sus aspectos procedimentales presupuestarios, contables y administrativos restringiendo o modulando la libertad de acción que disponen los GORE en el ámbito fiscal.

Estas transferencias se determinan en su monto en el nivel central y se reciben a nivel regional bajo diversas modalidades. Así se pueden identificar 4 grandes categorías de fuentes: los ingresos propios y destinados por ley, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en su componente de libre disponibilidad, las denominadas "provisiones" y los recursos transferidos para gastos de funcionamiento del GORE.

Los ingresos propios y definidos por ley son aquellos que le son asignados a los Gobiernos regionales y que derivan de la recaudación generada por un tributo, patente, tasa, derecho o compensación establecida por una determinada ley. En estos casos los órganos que intervienen en el nivel central operan como instancias responsables de la recaudación y transferencia de parte de estos a nivel subnacional con arreglo a criterios de distribución interregional o regional local, establecidos en la respectiva ley, sin tener el nivel central atribuciones para influir en el monto transferido o el destino de su aplicación.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es un “programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”. A efectos de su distribución interregional se toma en consideración un algoritmo matemático que distribuye estos recursos teniendo en cuenta la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región.

Las provisiones corresponden a una modalidad de transferencia intergubernamental de recursos del nivel central al regional que tiene la particularidad de condicionar su aplicación a determinados destinos, requisitos y/o localizaciones que limitan y orientan la toma de decisiones por parte de los Gobiernos regionales.

El presupuesto del Gobierno regional constituye, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación, el cual es propuesto como proyecto por el gobernador regional, ejecutivo del Gobierno regional, al Consejo Regional para su aprobación y así ser enviado al Ministerio de Hacienda, en conformidad con los plazos y procedimientos establecidos por ley.

Corresponde al gobernador regional asignar los recursos del o los programa/s de inversión del Gobierno regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y aquellos que corresponda en virtud de transferencias de competencias, de acuerdo con los marcos o ítems presupuestarios y las respectivas directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse, aprobadas por el Consejo Regional.

A iniciativa de los Gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión. Estos son acuerdos formales entre Gobiernos regionales, entre uno o más Gobiernos regionales y uno o más ministerios, o entre uno o más Gobiernos regionales y uno más municipios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyecto/s sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Los convenios de programación deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

A los convenios de programación se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en la ejecución del referido convenio de programación.

El cumplimiento de los convenios de programación será íntegramente obligatorio para todas las partes celebrantes. En caso de tener carácter plurianual, cada una de

ellas deberá contemplar en la formulación de sus respectivos presupuestos la estimación de todos los recursos correspondientes al año pertinente, según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción. El nivel de cumplimiento exigible, respecto de cualquiera de las partes, estará supeditado al monto de recursos que anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público haya aprobado para el respectivo ítem de gasto. Cualquier incumplimiento deberá ser fundado y deberá ser reprogramado por las partes.

Los Gobiernos regionales podrán suscribir también convenios de programación territorial, con una o más municipalidades o uno o más servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa y representados por sus directores regionales debidamente facultados, de carácter anual o plurianual, destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de iniciativas de impacto comunal o intercomunal en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden.

Los Gobiernos regionales como órganos descentralizados de la Administración del Estado gozan de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y ejercen las funciones y atribuciones que la ley les confiere. Radica en ellos la administración superior de cada región con el objeto del desarrollo social, cultural y económico de ella. En tal condición están sometidos a la vigilancia del presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En este marco corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de este ministerio entre otras las funciones de “evaluar los resultados del proceso de desarrollo regional, provincial y local; y velar por la aplicación de los programas que se establezcan para impulsar el desarrollo regional, provincial y local”.

Como todos los órganos de la Administración del Estado, anualmente deben dar cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.

Asimismo, la ley establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera que sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales. Información que los GORE están obligados a mantener en la página web de Gobierno Transparente.

### **3.3. Estados unitarios centralizados**

En este título se ilustra la situación actual de los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial desde los niveles intermedios de los Estados unitarios

que, por diversas determinaciones históricas de tamaño y de política pública, han optado por un régimen unitario y centralizado en el sentido de que los niveles intermedios poseen bajos grados de autonomía o carecen de Gobierno, como es el caso de Costa Rica. Se trata de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

### **3.3.1. Guatemala**

De acuerdo con el marco institucional y normativo vigente para Guatemala, la elaboración y la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), así como su correspondiente reglamentación e implementación son competencias municipales (art. 255 de la Constitución Política, arts. 142-145 Código Municipal). Es así como en los últimos cinco años aproximadamente un quinto de las municipalidades de Guatemala ha venido impulsando procesos para la elaboración concertada de POT con el acompañamiento técnico y metodológico de SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación) y de un número creciente de entidades sectoriales del nivel nacional.

Si bien estos procesos han logrado establecer una plataforma nutrida de prácticas en diversas regiones del país, aún existen retos significativos para que las municipalidades del país y la institucionalidad local en general cuenten con la capacidad suficiente para aprovechar el ordenamiento territorial como un enfoque y herramienta de utilidad para alcanzar su principal propósito: convertirse en un instrumento para que los Gobiernos locales puedan administrar y gestionar los recursos de sus municipios de manera transparente y eficaz, contribuyendo de esta manera al desarrollo sostenible del territorio de su jurisdicción.

Desde el punto de vista de las diferentes carteras sectoriales, a nivel nacional existen también grandes retos. Uno de ellos consiste en articular, armonizar y gestionar la complejidad de sus intervenciones en una lógica horizontal (entre diversas entidades en el mismo nivel de gobierno) y en una lógica vertical (entre entidades de diferentes niveles de gobierno), con el fin de impulsar y promover el desarrollo territorial del país en su conjunto.

Para la institucionalidad pública de Guatemala, la gestión de interdependencias relacionadas con el aterrizaje territorial de las políticas públicas se constituye, por ende, en un importante desafío a corto y largo plazo. Con el propósito de hacer frente a este reto desde la institucionalidad pública nacional, SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) impulsa la construcción concertada de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) como un mecanismo para articular las diferentes carteras sectoriales del país en su dimensión espacial y multinivel. Su orientación estratégica se deriva de la visión territorial planteada en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, y ha cobrado relevancia renovada en el área de mitigación y adaptación al cambio climático a partir de la reciente

promulgación de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) es un esfuerzo interinstitucional a nivel nacional, que se encuentra en proceso de construcción desde el último trimestre del año 2013. Hasta el momento el proceso de formulación y concertación intersectorial de la PNOT cuenta con un avance aproximado del 65% en función de su aprobación y lanzamiento oficial. Cabe destacar que la PNOT deberá ser aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, como el responsable de la formulación de la política de ordenamiento territorial, en congruencia con el art. 225 de la Constitución Política de Guatemala.

La PNOT es una apuesta conjunta de las entidades nacionales con competencias y responsabilidades vinculadas a la regulación de usos del suelo y a la gestión territorial en general. El punto de partida para la formulación de la PNOT es la desarticulación en el actuar institucional de las diferentes carteras sectoriales que componen el Estado, lo cual repercute de manera negativa en la gestión territorial del país en su conjunto. Para mencionar un ejemplo: cuando las municipalidades buscan el apoyo del Gobierno central para fortalecer sus instrumentos de gestión territorial, cada una de las carteras sectoriales promueve sus propios conceptos, enfoques y herramientas. Estos no son necesariamente congruentes con los planteamientos de otras carteras, generando confusión en las municipalidades y fricciones dentro del sector público en general. Este fenómeno tiende a debilitar las ya limitadas capacidades de muchos municipios para hacer frente a la tarea de regular y orientar las dinámicas de ocupación y aprovechamiento del territorio.

Para abordar este importante reto, SEGEPLAN ha asumido su papel como ente rector, articulador y orientador de la planificación y de las políticas públicas en Guatemala, para fomentar las relaciones de diálogo e interacción entre las distintas entidades del Gobierno central con competencias en el tema de OT y formular sobre esta base la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, elaborado durante el año 2013 en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y lanzado oficialmente por el Gobierno de Guatemala el 12 de agosto de 2014.

### **3.3.2. El Salvador**

Según la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) (República de El Salvador. Asamblea Legislativa, 2011), el país, en cuanto a la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial, cuenta con los siguientes niveles territoriales: nacional, departamental y local, comprendiendo estos últimos los municipios y las microrregiones como producto de la asociatividad municipal.

**Ámbito nacional:** (LODT, art. 7.) el territorio de la República de El Salvador es el establecido en el artículo 84 de la Constitución de la República.

Instituciones:

- Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial: institución rectora de la Administración pública y municipal en las materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial. Se relacionará con el Órgano Ejecutivo por medio de la Presidencia de la República.
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial: el Viceministerio de Vivienda Y Desarrollo Urbano será el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano, así como de elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a las que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la República.

**Ámbito departamental:** según la LODT es lo que se establece en la Ley Única de Régimen Político, que en su artículo 1 menciona que: “[...] El territorio de El Salvador se divide para su administración en catorce departamentos”.

Instituciones:

- Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial: instancias rectoras de la Administración pública y municipal en cada departamento en las materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, los cuales estarán adscritos al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Gobernaciones Departamentales: son una figura constitucional que tiene una función de instancia intermedia entre el Gobierno central, los Gobiernos locales y la población. Su labor incluye articular las políticas, programas y proyectos de las diferentes dependencias del Gobierno en el departamento, a esto lo denominamos interinstitucionalidad y visión integral, que está acompañada por el nuevo enfoque de la política gubernamental; todo esto con el propósito de lograr una eficiencia y eficacia en los programas del Gobierno para obtener un desarrollo y seguridad humana.

**Ámbito local:** según la LODT, para fines de ordenamiento y desarrollo territorial el ámbito local lo constituyen el área geográfica de los diferentes municipios. Estos podrán organizarse en asociaciones de municipios que constituirán el ámbito microrregional.

Instituciones:

Los Concejos Municipales y las asociaciones de municipios que estos conformen con fines de ordenamiento y desarrollo territorial. En el ámbito local, las autoridades competentes para la implementación de todo lo concerniente al ordenamiento y

desarrollo territorial serán los Concejos Municipales, ya sea de manera individual o asociada. Las asociaciones microrregionales podrán crear un Concejo Microrregional de Concejos Municipales, de conformidad a la ordenanza especial.

Según la LODT, en su artículo 4, el ordenamiento territorial se define como:

*“La política de Estado que tiene por finalidad orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para la inversión pública y el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en la conectividad y los servicios a ser brindados a los asentamientos humanos, a las actividades productivas y a la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y sociocultural, teniendo como centro el desarrollo y bienestar de la persona humana” (República de El Salvador. Asamblea Legislativa, 2011).*

Según la LODT, el sistema de planificación se establece de la siguiente forma:

- Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Instrumentos de Planificación Territorial.

En el ámbito nacional y departamental:

- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Estrategias y Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Planes Especiales Territoriales.

En el ámbito local y microrregional:

- Planes Municipales o Microrregionales de Ordenamiento y Desarrollo Local.
- Planes de Desarrollo Urbano y Rural.
- Planes Parciales.

En cuanto a la responsabilidad de formulación, la política y el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNOTD). Los instrumentos del ámbito son responsabilidad de los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y los Gobiernos locales correspondientes, mientras que es el CNOTD quien tramitara su aprobación como decretos ejecutivos.

En cuanto a los instrumentos locales y microrregionales, serán elaborados por las municipalidades correspondientes debiendo adecuarse los planes del ámbito departamental.

Según lo descrito en la LODT, en el capítulo II, “Participación ciudadana, académica y empresaria”, en sus artículos 56 a 58:

- *“Art. 56. Toda la información que surja de la gestión en las instancias nacional, departamental y local es pública y debe de ser facilitada por dichas instituciones cuando esta sea solicitada por los interesados. Las propuestas de planes y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial aprobados deben ponerse a disposición de la ciudadanía, instituciones académicas y empresariales, publicándolos de manera que sean de fácil acceso para los interesados.*
- *Art. 57. Previo a la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, estos deberán de ser sometidos a por lo menos dos consultas públicas a las que deben de ser convocadas todas las organizaciones ciudadanas y empresariales relacionadas con la temática en el ámbito territorial correspondiente. La primera consulta se realizará para recibir propuestas y debe desarrollarse por lo menos 150 días hábiles antes de que el plan sea aprobado. La segunda consulta pública se realizará para recibir observaciones al proyecto final del plan de ordenamiento y desarrollo territorial y debe de celebrarse por lo menos 25 días hábiles antes de su aprobación.*
- *Art. 58. Las entidades de ordenamiento y desarrollo territorial deberán incorporar, dentro del reglamento de la presente ley, los procedimientos que permitan la aplicación efectiva de los artículos 56 y 57; y podrán agregar nuevas formas y mecanismos de participación ciudadana, académica y empresarial”.*

El sistema de participación ciudadana debe de ser además definido en la Reglamentación Técnica de la LODT, y en concordancia con la Política de Participación Ciudadana de la República de El Salvador.

Inicialmente se dispondrá del presupuesto general de la República, que desde el año 2018 ya incluye una asignación financiera al CNODT.

### 3.3.3. Honduras

Honduras tiene una política de Estado de ordenamiento territorial que promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la nación —humanos, naturales y técnicos— que aseguren el desarrollo humano de manera dinámica, homogénea, equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible.

De acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial, este es entendido como un proceso político-administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos que, con la participación de la sociedad, pueda gestionar un desarrollo sostenible. Es un modelo de gestión sistematizado y centrado en la visión estratégica del país para hacer frente a los retos de esta era, caracterizados por los avances en la alta tecnología, los comportamientos dinámicos y competitivos de la economía, la apertura geopolítica mundial, la conducta proactiva de las sociedades y la valoración estratégica de los recursos y del conocimiento.

Para Honduras, es un instrumento de gestión sociopolítica para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular sus

intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos para lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática.

De acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial (República de Honduras. Secretaría de Gobernación y Justicia, 2003), Honduras cuenta con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CANOT) como un órgano deliberativo, consultivo y de asesoría, no jerarquizado, con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes.

Este CANOT está integrado por: a) el secretario de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia, quien lo preside; b) el secretario de Estado en el Despacho de Recursos Naturales y Ambiente; c) el secretario de Estado en el Despacho de Agricultura y Ganadería; d) el secretario de Estado en el Despacho de Educación; e) el secretario de Estado en el Despacho de Salud; d) el Secretario de Estado en el Despacho de Obras Públicas, Transporte y Vivienda; e) el secretario de Estado en el Despacho de Finanzas; f) el director-ministro del Instituto Nacional Agrario (INA); g) un representante de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO); h) un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); i) un representante de las entidades étnicas de Honduras; j) un representante de las Organizaciones Campesinas; k) un representante de las Organizaciones de Trabajadores; l) un representante de las Organizaciones de Trabajadores; m) un representante de la Federación de Patronatos de Honduras; n) un representante de los Colegios de Profesionales de Honduras; o) un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); p) un representante de las Organizaciones de la Mujer; q) un representante de las Organizaciones de la Juventud; r) un representante de las universidades; y s) un representante de los partidos políticos legalmente inscritos.

Este Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial funciona adscrito a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, que actúa como rectora del proceso, es responsable de su funcionalidad, conductora de propuestas de iniciativas legislativas y técnicas y enlace con la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y otras instancias estatales.

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial cuenta con un Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial como un órgano operativo responsable de facilitar y dar seguimiento a las acciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial.

Estos dos organismos actúan a nivel nacional. A nivel regional/departamental, Honduras ha organizado el Consejo Regional/Departamental de Ordenamiento Territorial. Y se desciende a los niveles municipales y locales con los Consejos Municipales y los Consejos Locales.

Esto implica una compleja estructura institucional con 19 instituciones con funciones establecidas a cumplir y con 20 instituciones representadas en la Comisión Nacional

de Ordenamiento Territorial, coordinadas por la Secretaría de Planificación Nacional (SEPLAN).

La ley hondureña propone la integración de un universo amplio de instituciones al ordenamiento territorial, dentro de la cual las municipalidades juegan un papel central, tanto en sus instancias directivas como con las atribuciones de los concejos municipales de establecer regulaciones por medio de ordenanzas municipales y la eventual organización de asociaciones de municipios, ya sea a escala regional o por interés ambiental de las municipalidades. Es relevante que en el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, que es la máxima autoridad, se incorpore la participación de un representante de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON) en pie de igualdad con otros ministerios del Gobierno central y representantes sectoriales de la sociedad civil, lo que confirma la importancia que se le da a las municipalidades en la estructura institucional para el ordenamiento territorial.

La ley hondureña aborda el tema de la descentralización y la participación ciudadana.

Los instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial que tiene Honduras son los Planes de Ordenamiento Territorial: 1) el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es el instrumento técnico-político que contiene normas generales que regulan el uso del suelo, la administración de los recursos naturales y la ocupación integral del territorio. Es a largo plazo, orienta las actividades de los sectores económico, ambiental y social a nivel nacional, regional, municipal y en áreas bajo régimen especial, sirviendo de marco de referencia a los diferentes planes y estrategias sectoriales. 2) El Plan Regional de Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico de similares características al nacional, pero en el ámbito regional. 3) El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. 4) El Plan de Ordenamiento Territorial de Áreas Bajo Régimen Especial y otros planes de ordenamiento requeridos para la gestión del ordenamiento territorial en circunstancias que lo justifiquen a juicio del CONOT.

Adicionalmente se prevén un conjunto de instrumentos de registro que deben estar asociados a los instrumentos de planificación, como el Mapa Nacional de Zonificación Territorial (MNZT), con información espacial sobre la ocupación, afectaciones, usos y potencialidades del suelo y los recursos y los datos estadísticos disponibles en un sistema de información geográfica; el sistema de catastro nacional y municipal; el registro de la propiedad; los planes reguladores municipales y sus mapas; el registro nacional de normativa de ordenamiento territorial; y otros instrumentos que registren usos, ocupaciones, derechos, afectaciones, servidumbres que recaigan sobre el suelo, sus anexidades o cualquier otro factor que se pueda expresar en el plano territorial.

Cabe destacar la existencia del Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT), que comprende el conjunto de sistemas informáticos, censales, estadísticos, catastrales, de propiedad y de bases de datos de referencia territorial que manejan las distintas

instituciones gubernamentales que concurren en un sistema de información integrada de acceso público ([www.sinit.hn](http://www.sinit.hn)).

El ordenamiento territorial en Honduras está enmarcado en la planificación del país mediante la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y Adopción de un Plan de Nación para Honduras. De esta manera cuenta con una Visión de País para el periodo 2010-2038 y dos planes de nación (Plan de Nación 2010-2022 y Plan de Nación 2022-2034), dentro de los cuales se enmarcan los diferentes planes de Gobierno.

Dentro del modelo de planificación de Honduras se integra el Modelo de Desarrollo Regional, basado en las cuencas hidrográficas, dividiendo el país en 6 regiones y estas a su vez en 16 subregiones, tal como se puede apreciar en la tabla.

**Tabla 1. Modelo de desarrollo regional de Honduras**

Región	Cuencas hidrográficas	Subregiones
Valle del Sula	Ulúa	Valle del Sula
	Chamelocón	Valle de Comayagua
	Motagua	Occidente
		Valle de Otoro (Santa Bárbara)
Región del Valle de Aguán o Caribe hondureño	Aguán	Valle de Leán
	Sico Paulaya	Valle de Aguán
		Cordillera de Nombre de Dios
Región de la Biosfera	Patuca	Norte de Olancho
	Plátano	Valles de Olancho
	Coco o Segovia	Biosfera del Río Plátano
	Warunta	La Mosquitia
	Nakunta	El Paraíso
	Cruta y Mocerón	
Región Sur	Choluteca	Distrito Central
	Goascorán	Golfo de Fonseca
	Negro	
	Sampile	
Región Lempa	Lempa	Lempa
Región de Arrecife Mesoamericano	Islas de Bahía	Arrecife Mesoamericano

Fuente: AMHON-AECID (2010). Manual de ordenamiento territorial.

El Plan de Nación 2010-2022 es coordinado y orientado en la actualidad desde la Secretaría de Estado de la Presidencia, mediante una Dirección Ejecutiva del Plan de Nación, que actúa como un órgano desconcentrado de ese organismo, cuyo objetivo es fortalecer y coordinar la planificación, gestión en los territorios, con sistemas de información, normativas e instrumentos para el desarrollo territorial, brindando apoyo técnico, coordinando instancias para la participación organizada e incidiendo en los gabinetes sectoriales e instituciones gubernamentales con las demandas regionales priorizadas por los Consejos Regionales de Desarrollo en el marco del Plan Gobiernos para una Vida Mejor, así como la Visión de País y el Plan de Nación.

En la planificación del desarrollo regional, se ha elaborado el Plan de Desarrollo Regional con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDR-OT) para la Región 01 Valle de Sula, como un instrumento propositivo que considera las acciones necesarias para armonizar las iniciativas de desarrollo con base en la ordenación del territorio (Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). Consejo Regional de Desarrollo Región 01, 2014).

Desde la Secretaría del Plan de Nación y de la Dirección de Ordenamiento Territorial, Honduras ha establecido una *Guía metodológica y herramientas para el ordenamiento territorial y gestión de riesgo* (Gobierno de la República de Honduras. Dirección Ejecutiva del Plan de Nación 2010-2022, 2016) que contiene dos herramientas básicas: una guía para gestión de riesgos y la zonificación urbana con inclusión de gestión de riesgo, así como un anexo para elaborar una Ordenanza Municipal para la Zonificación de Gestión de Riesgos a nivel urbano.

### 3.3.4. Costa Rica

El ordenamiento territorial ha tenido en Costa Rica una evolución relativamente independiente de los procesos de planificación territorial. Las primeras disposiciones sobre el tema se establecieron en la Ley de Planificación Urbana de 1968, en la que se legisló sobre los Planes Reguladores. Posteriormente en la Ley Orgánica del Ambiente, en los artículos 28, 29, 30 y 31 se legisló al respecto. También se trató el tema en la Ley de Biodiversidad de 1998 sobre los fines ambientales de la propiedad, y en ese mismo año en la Ley de Suelos sobre los aspectos relacionados con el manejo de los suelos. En la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos se le da notable importancia al tema (Universidad Nacional de Costa Rica, 2018).

En el año 2002 se establecen normativas que obligan a contemplar la variable ambiental dentro de los Planes Reguladores a nivel municipal, de acuerdo con la Resolución 2002-01220, en la que se establece que los planes reguladores, previo a su aprobación, deben realizar una evaluación ambiental (Universidad Nacional de Costa Rica, 2018).

Como se puede apreciar, no existe en el país una normativa única, con carácter de ley en materia de ordenamiento territorial, hecho que genera una importante confusión sobre competencias y responsabilidades. Sin embargo, sí existe una política vigente y un Plan de Ordenamiento Territorial, que de acuerdo con algunos especialistas tiene el defecto de una marcada visión sectorial, sin mecanismos de articulación en integración. A ello se agrega que son normativas acéfalas, sin rectoría bien definida y con infraestructura institucional necesaria para ponerlo en práctica. Estos mismos especialistas señalan el destacado interés privado sobre el interés público, y una particular confusión conceptual en los términos utilizados (Universidad Nacional de Costa Rica, 2018).

Las iniciativas de formulación y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial que se han tomado, de un alcance importante para el país, como el Ordenamiento de la Gran Área Metropolitana, se ha quedado en el papel por múltiples razones, entre las cuales se señalan las deficiencias institucionales, la fortaleza de los grupos de poder afectados por las medidas propuestas, las deficiencias metodológicas en su elaboración y también el exceso de normativa que se expresa en procesos jurídicos complejos y contradictorios (Universidad Nacional de Costa Rica, 2018).

Las competencias en materia de ordenamiento, planificación y gobernanza en Costa Rica se establecen en los siguientes niveles, que están expresados en la tabla 2.

**Tabla 2. Competencias en ordenamiento y planificación territorial**

Nivel	Competencias en ordenamiento y planificación territorial
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Planificación y Política Económica</li> <li>• Ley de Planificación Urbana 4240 y Ley de Planificación Nacional 5525</li> <li>• Ministerio del Ambiente y Energía (Sistema Nacional de Áreas de Conservación [SINAC]) y Ley de Conservación de la Vida Silvestre 7317</li> <li>• Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)</li> <li>• Ley Orgánica del INVU 1788 y Ley de Planificación Urbana 4240</li> <li>• Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)</li> <li>• Ley Orgánica del Ambiente 7554</li> <li>• Instituto Costarricense de Turismo</li> <li>• Ley de Zona Marítimo-Terrestre 6043</li> <li>• La Rectoría en Ordenamiento Territorial fue del MIVAH en 2010-2014 y del MINAE en 2014-2018</li> </ul>
Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Planificación y Política Económica</li> <li>• Ley de Planificación Nacional 5525</li> <li>• Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)</li> <li>• Ley Orgánica del INVU 1788 y Ley de Planificación Urbana 4240</li> <li>• Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)</li> <li>• Ley Orgánica del Ambiente 7554</li> </ul>
Nivel territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Desarrollo Rural</li> <li>• Ley Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) 9036</li> </ul>

Nivel	Competencias en ordenamiento y planificación territorial
Nivel local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidades</li> <li>• Ley 4240, Código Municipal, Ley 7794</li> <li>• Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)</li> <li>• Ley 7554</li> <li>• Instituto Costarricense de Turismo, Ley 6043</li> <li>• Ley de Zona Marítimo-Terrestre 6043</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) para esta investigación.

Como se puede apreciar, las competencias institucionales en esta organización institucional para el ejercicio de la planificación del desarrollo territorial son múltiples y diversas, lo que implica la necesidad de instrumentos de coordinación suficientemente eficientes y eficaces.

No existe una instancia de coordinación de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel nacional, lo que dificulta el ejercicio de la orientación de los procesos, quedando desagregadas las competencias de ordenamiento territorial en: por un lado, la Rectoría Sectorial de Ordenamiento Territorial, que cambia con cada administración de gobierno, actualmente ubicada en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y, por otro lado, la Planificación Nacional, exclusivamente bajo la potestad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

No obstante, por iniciativa de una institución perteneciente al sector agropecuario, el Instituto de Desarrollo Rural, se ha formulado un Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022, que establece estrategias para el desarrollo de los territorios rurales, pero que, quizás por su carácter sectorial, no ha logrado las coordinaciones y articulaciones necesarias para su correcta ejecución.

A nivel regional, existen los Planes Regionales de Desarrollo con visión para 2030 como instrumentos articuladores entre las políticas nacionales y el nivel local. Por su parte, se cuenta con una normativa expresada en el Decreto 39453-MP-PLAN que reglamenta la organización y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2016).

Esta normativa que se ha establecido pretende completar los espacios de planificación, los mecanismos de articulación y participación a nivel regional, territorial y cantonal conforme a lo establecido en las Leyes de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, establecido en el artículo 2 del decreto citado.

Se establece la organización de un Consejo Regional de Desarrollo Regional (COREDES) por cada región de planificación, que está compuesto por una Asamblea General, un

Directorio y una Secretaría Técnica ejercida por las Direcciones Regionales de MIDEPLAN y los Comités Intersectoriales Regionales, que constituyen la organización de apoyo técnico para la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos regionales.

La Asamblea General está compuesta por representación municipal, gubernamental, cívica-comunal, sector privado, organizaciones ambientales, academia, indígenas y afrodescendientes. También participan en condición de asambleístas los diputados electos que atienden cantones de la región y una delegación territorial del Ministerio de la Presidencia. De una forma especial, se cuenta con las representaciones de las presidencias de los Consejos de Competitividad existentes en las regiones, las presidencias de los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación, las presidencias de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural de cada región y las presidencias de los Comités Regionales de Emergencia.

El directorio de los COREDES está integrado por:

- El presidente o vicepresidente de la Asamblea General del COREDES.
- Un representante por cada uno de los siguientes segmentos que integran la Asamblea General: cívico-comunal, privado, ambiental, académico, territorios indígenas y organizaciones afrodescendientes, cuando estas existan en la región.
- El/la presidente/a ejecutivo/a de JAPDEVA en el caso de la región Huetar Caribe, el/la presidente/a ejecutivo/a del INCOP en el caso de la región Pacífico Central y el/la presidente/a de la Junta Administrativa de JUDESUR en el caso de la región Brunca.
- El/la presidente/a de cada uno de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural presentes en la región.
- La mitad más uno del total de las Alcaldías e Intendencias de los cantones y Concejos Municipales de Distrito que conforma la región.
- Los/as coordinadores/as de los Comités Intersectoriales Regionales.
- El/la director/a regional del INDER.
- El/la director/a regional de MIDEPLAN, quien además funge como la o el secretario ejecutivo del COREDES.

Este funcionamiento de los COREDES como plataformas de gestión de planificación del desarrollo territorial en el ámbito de las regiones de planificación lleva poco tiempo en funcionamiento, pero se obtienen resultados importantes en la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo y con las medidas de coordinación de las iniciativas regionales.

Esto ha inducido al MIDEPLAN a presentar un Proyecto de Ley de Desarrollo Regional, que está en este momento en trámite legislativo con el propósito de impulsar el desarrollo regional del país en la búsqueda de:

*“Mejora de las condiciones y calidad de vida de toda la población, respetando las particularidades culturales y el aprovechamiento de las sinergias y potencialidades propias de cada región, en un contexto de participación democrática. Asimismo, reducir progresivamente los desequilibrios regionales mediante el diseño y la implementación de políticas públicas diferenciadas e incluyentes” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2017: 1).*

Con la aprobación y puesta en ejecución de la Ley 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), se creó un nivel territorial más pequeño que las regiones de planificación, bajo el concepto de territorio rural, que según esta ley es:

*“Una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el INDER deberá elaborar una delimitación y clasificación de los territorios rurales. Dicha delimitación y clasificación de los territorios rurales será consensuada con los actores de los territorios y con los ministerios y autoridades competentes, y no modificará la división territorial y administrativa de la República, ni afectará las competencias públicas de las corporaciones municipales y de otros entes” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012, artículo 9).*

De acuerdo con esta orientación, el INDER delimitó y organizó los territorios rurales por medio de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) como plataformas de planificación y de gestión, mediante una composición que comprende la participación de las instituciones públicas presentes en los territorios, los Gobiernos locales, las organizaciones sociales, los sectores históricamente excluidos y la empresa privada.

En la actualidad, el país cuenta con 28 territorios organizados y en funcionamiento, con sus respectivos Planes de Desarrollo Territorial.

En enfoque territorial de desarrollo rural que se asume en la citada ley de INDER define el territorio como una construcción histórica social, con una organización y cultura propia, capaz de gestionar su desarrollo en estrecha colaboración con la institucionalidad pública y con los otros niveles establecidos para la planificación y gestión del desarrollo territorial.

Con relación al uso de los suelos del país, existe la Ley Uso, Manejo y Conservación de Suelos 7779 de 1998, la cual, en su artículo 6 lo define como “[...] una estrategia concertada en todos los niveles de la sociedad, para promover y regular el uso del territorio, asignando estratégicamente cada porción de tierra a aquellos usos que sean socioeconómicamente rentables y ecológicamente sostenibles”. La ejecución de esta ley corresponde principalmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE).

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente 7554, de 1995, señala en los artículos 28, 29 y 30 las políticas, los fines y los criterios del ordenamiento territorial:

**“Artículo 28. Políticas del ordenamiento territorial.** *Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente [...].”*

**Artículo 29. Fines.** *Para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines:*

- a) Ubicar, de forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.*
- b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.*
- c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.*
- d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales.*

**Artículo 30. Criterios para el ordenamiento.** *Para el ordenamiento del territorio nacional, se considerarán, entre otros, los siguientes criterios:*

- a) El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio.*
- b) Las proyecciones de población y recursos.*
- c) Las características de cada ecosistema.*
- d) Los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.*
- e) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.*
- f) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.*
- g) La diversidad del paisaje.*
- h) La infraestructura existente”.*

Y, más recientemente, la definición se detalló en el *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial* del INVU (2017: 12) como sigue:

*“[...] es un proceso administrativo a través del cual el Estado, los Gobiernos municipales y demás entes públicos regulan, orientan y promueven diversas acciones en el territorio. También es un proceso político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico,*

*que se implementa mediante la negociación, coordinación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales vinculados a un territorio” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU], 2017).*

En octubre de 2012 Costa Rica emitió la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 aprobada por el Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda (Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, 2012) con tres ejes transversales de acción: 1) calidad de hábitat, 2) protección y manejo ambiental y 3) competitividad territorial.

En calidad del hábitat definió los siguientes temas: planificación de asentamientos humanos, vivienda, infraestructura y redes, movilidad y transporte, participación ciudadana y paisaje, áreas verdes, recreativas y espacios públicos.

En el eje de protección y manejo ambiental considera: manejo de cuencas y recurso hídrico, uso y manejo de suelos, diversidad biológica, carbono neutralidad y educación ambiental.

Y en el tercer eje, competitividad territorial, establece: potencial turístico, innovación tecnológica, infraestructura y gestión pública.

En esa política se presenta un capítulo dedicado a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumentos de planificación que deberán ser empleados en los diferentes niveles y escalas: nacional, regional y local, y en su elaboración y ejecución deberá existir una coordinación estrecha entre las diferentes instituciones encargadas de administrar y determinar los diferentes usos del suelo. Las municipalidades son las encargadas de planificar las áreas urbanas y rurales a escala local, que se encuentren bajo algún régimen especial de suelo; para estos fines rigen los lineamientos de la Ley de Planificación Urbana y la Ley de Manejo y Conservación de Suelos.

El ordenamiento del territorio municipal se realiza tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; y deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia.

Los POT trascienden la mera zonificación del uso del suelo para convertirse en instrumentos de desarrollo de las principales estructuras de interés local y regional, tales como la estructura ambiental, vivienda, infraestructura, redes, transporte público y estructura socioeconómica, entre otras. A nivel local, los POT están ligados estrictamente a los Planes de Desarrollo Municipal y tienen un horizonte limitado por objetivos específicos a un plazo de doce años. De esta manera, todo plan a nivel cantonal debe articularse con el Plan de Desarrollo Municipal y se recomienda una articulación con las herramientas de planificación y, en consecuencia, con el Plan Regulador. En la

legislación no se indica cada cuanto debe actualizarse un Plan Regulador, pero en el caso de los Planes de Desarrollo Municipal de largo plazo son cada 10 años.

A nivel regional, los POT definen las estructuras de desarrollo a ser consideradas por las municipalidades a través de lineamientos de prioridad nacional. Estas estructuras están determinadas según los fines establecidos en la Ley Orgánica del Ambiente para ubicar de forma óptima las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y de transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.

Los objetivos de desarrollo regional establecidos por los POT obedecen a las políticas nacionales a largo plazo oficializadas y en seguimiento por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

En términos generales, los POT desarrollan la planificación estratégica de la totalidad del territorio urbano y rural que les corresponde ordenar y respetan los lineamientos para cada régimen especial del suelo, tales como las áreas costeras, las áreas declaradas en alguna categoría de protección del suelo, las áreas silvestres protegidas y de patrimonio natural del Estado, los territorios indígenas y los territorios rurales en los cuales rige la normativa del Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

MIDEPLAN es el organismo encargado de velar por la inclusión sistemática de los temas estratégicos establecidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, así como en la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030<sup>6</sup>, como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo.

El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT) (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. República de Costa Rica, 2013) define las acciones estratégicas, programas y proyectos que deben ser incluidos en la matriz del sector afín a la acción estratégica incorporada.

En materia de planificación del desarrollo regional y territorial, Costa Rica cuenta con los Planes Regionales de Desarrollo, bajo la coordinación de la Dirección de Planificación Regional de MIDEPLAN y los Planes de Desarrollo Territorial, bajo la coordinación del INDER, tal como se ha detallado en el producto 2 de esta consultoría. De igual forma, los Gobiernos locales (municipios) elaboran los Planes de Desarrollo

---

6 La PNDU tiene cinco ejes: 1) planificación urbana efectiva y eficiente; 2) movilidad y transporte como estructurantes de la ciudad; 3) acceso universal a los servicios públicos y recreativos; 4) gobernanza en la administración de ciudades; y 5) educación y participación para vivir en ciudades, y para cada uno se define un objetivo, un resultado, lineamientos, acciones estratégicas y lineamientos técnicos específicos. En el Plan de Acción 2018-2022 hay acciones estratégicas políticas, se definen acciones específicas con un responsable institucional para llevarlas a cabo y hay un plazo para su ejecución (Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos [MIVAH], 2018).

Humano Local, de acuerdo con las orientaciones establecidas por el MIDEPLAN (MIDEPLAN, S. F.).

### 3.3.5. Panamá

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por intermedio del Viceministerio de Ordenamiento Territorial, es la institución de Panamá responsable de elaborar y coordinar los Planes de Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel nacional y regional, con la participación de organismos y entidades competentes en esta materia.

Este Viceministerio cuenta con cinco direcciones: 1) Dirección de Ordenamiento Territorial, 2) Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, 3) Dirección de Investigación Territorial, 4) Dirección de Ventanilla Única y 4) Dirección de Propiedad Horizontal.

La Dirección de Ordenamiento Territorial tiene las funciones de: 1) programar, coordinar y supervisar la elaboración e implementación de estudios de ordenamiento territorial en el territorio nacional, en el sector formal e informal; 2) brindar asistencia técnica a los municipios y a las direcciones provinciales de las instituciones que los requieran; 3) planificar y orientar la inversión pública y privada en materia de viabilidad, dirigida a una mayor eficiencia en el sistema vial del país; 4) planificar y elaborar normas e instrumentos de ordenamiento territorial, relacionados con la red vial de comunicación de todo el país; 5) aprobar y elaborar los planes oficiales que promuevan el libre flujo vehicular y sus interconexiones a nivel nacional; y 6) planificar y orientar el ordenamiento físico de los asentamientos informales.

Panamá cuenta el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico, formulado en 2015 y actualizado en 2016 (Gobierno de la República de Panamá. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2016).

En la actualidad Panamá está en el proceso de elaboración y aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) con un horizonte 2030 que será la referencia para la planificación integrada y la toma de decisiones en esta materia, que será competencia de los Ministerios de Ambiente, Desarrollo Agropecuario, Economía y Finanzas y la Presidencia de la República, la Secretaría de Descentralización, bajo el liderazgo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

También se ha establecido un Comité Técnico Ampliado con la participación de otras instituciones como las universidades, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas y la Autoridad del Canal de Panamá.

La visión que el Estado de Panamá tiene sobre el ordenamiento territorial, de acuerdo con la legislación vigente, es de carácter integral puesto que considera tanto el

ordenamiento ambiental-rural como el ordenamiento urbano. Con respecto al ordenamiento ambiental-rural se busca la conservación de los recursos, incluyendo las vocaciones agropecuarias. Esto comprende la protección de los bosques, ecosistemas frágiles y áreas protegidas, el control de actividades que producen la contaminación del agua, aire y suelo; la protección del patrimonio natural cultural como parte de los recursos de las áreas rurales; la protección de los ríos y la regulación de su utilización para consumo humano y para actividades agropecuarias; la evaluación de los impactos en el medioambiente debido a construcción de infraestructura, poblados y ciudades; y la prevención de afectaciones debido a los efectos de los desastres naturales y el cambio climático.

En lo relacionado con el ordenamiento urbano, Panamá busca un ordenamiento urbano que facilite la armonización de los usos del suelo en las ciudades y pueblos mediante la regulación de la altura de los edificios y el número de personas que pueden habitarlos; la regulación de las áreas aptas para la ubicación de urbanizaciones; el fomento de la compatibilidad de las actividades que se pueden realizar; la adecuación de la infraestructura y las necesidades de las comunidades y de las actividades económicas; la definición de los espacios para la construcción de servicios como escuelas, centros de salud y espacio público; y la prevención de afectaciones debido a los efectos de los desastres naturales y el cambio climático.

Esta iniciativa tiene el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Es importante mencionar que desde el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial se han emitido requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y Rural, así como una guía para la elaboración y explicación para la incorporación de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2017).

### **3.3.6. República Dominicana**

En República Dominicana, tanto la planificación del desarrollo como el ordenamiento territorial son funciones institucionales que dependen del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y, específicamente, del Viceministerio de Planificación.

Este Viceministerio de Planificación formula, coordina, evalúa y da seguimiento a políticas públicas para un desarrollo sostenible, utilizando como instrumentos principales la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público y otros planes estratégicos sectoriales e institucionales. Sus funciones se ejercen mediante: la Dirección General de Inversión Pública, la Dirección General de Ordenamiento Territorial, la Dirección General de Desarrollo Económico y Social y el Centro Nacional de Promoción y Fomento de la Promoción de Asociaciones sin Fines de Lucro.

La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGEDES) es responsable de la ordenación y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Tiene la responsabilidad de la coordinación intersectorial e interinstitucional entre los diferentes niveles de la Administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación de usos de suelo.

La Dirección General de Desarrollo Económico y Social es responsable de elaborar la propuesta, dar seguimiento y realizar la evaluación de los impactos globales del Plan Nacional Plurianual de Inversión del Sector Público. Para la elaboración de dicho plan coordina los procesos intersectoriales e interinstitucionales entre los diferentes niveles de la Administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial y regional que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación de los planes, programas y proyectos para la consecución de la cohesión económica, social y territorial. Para tener validez como política pública, el Plan Nacional Plurianual de Inversión del Sector Público deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno.

Los objetivos de la DIGEDES son desarrollar el Sistema Nacional de Planificación y contribuir con la definición de políticas de desarrollo económico y social por parte de los ministerios y el resto del sector público.

Apoya a los organismos públicos en la formulación y actualización de políticas, planes y programas, a la vez que fomenta y coordina el desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos que ejecuta el sector público.

La DIGEDES participa en diálogos de formulación de políticas públicas en el marco de operaciones y programas de desarrollo con organismos de cooperación, proporciona información periódica sobre el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, elabora informes y documentos ejecutivos sobre evaluación de planes y programas y trabaja con organismos públicos en la implantación gradual de gestión orientada a resultados.

De las orientaciones políticas, técnicas y metodológicas se desprenden los Planes de Desarrollo Económico Locales, Provinciales y Regionales, y en la actualidad se cuenta con los planes de Gran Santo Domingo, Duarte, Santiago, Puerto Plata, La Vega, Hato Mayor, Samaná, San Juan, San Pedro de Macorís, La Romana, María Trinidad Sánchez, San Cristóbal, La Altagracia, Barahona, Monseñor Nouel, Azua, Peravia, Valverde, Monte Plata, Hermanas Mirabal, Dajabón, Bahoruco, Monte Cristi, el Seibo, Sánchez Ramírez, Santiago Rodríguez, San José de Ocoa, Pedernales, Independencia, Elías Piña y Espaillat.

Además, existen los Planes de Desarrollo Económico Regional que se corresponden con los niveles intermedios —de lo cual trata en especial este trabajo—, que se

sustentan en un diagnóstico para el desarrollo económico de la región en el cual se analizan sus rasgos y condiciones de desarrollo, las características socioeconómicas y demográficas, la estructura económica de la región bajo un análisis de clúster por cada actividad productiva sobresaliente, el impacto de las megatendencias tecnológicas y sociales de los clústeres estratégicos, la plataforma estratégica participativa existente en la región y el análisis estructural de los factores de la región.

Con estos elementos de diagnóstico se formula la visión de desarrollo, las oportunidades existentes para la consecución de dicha visión, los problemas para su logro y las ideas de proyectos estratégicos que pueden impulsar el desarrollo de la región.

Realizado este análisis y propuesta, se establecen los elementos del plan y su alineamiento con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2018).

En materia de ordenamiento territorial, República Dominicana orienta estos procesos por medio de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, que es la responsable del ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible del territorio como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Tiene la responsabilidad intersectorial e interinstitucional, entre los diferentes niveles de la Administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación de los usos del suelo.

En respuesta a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, el Gobierno de República Dominicana ha presentado el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, ya aprobada en dos lecturas en la Cámara de Diputados y en una comisión especial en el Senado de la República.

Esto ha estado acompañado por el conocimiento y aprobación del anteproyecto de Ley de Regiones Únicas de Planificación, formulado, consensuado y depositado en la Comisión de Asuntos Especiales del Senado.

Ya se ha revisado y puesto en validación el documento preliminar del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y se ha logrado la formulación del perfil del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, con el diseño de sus componentes, su articulación y puesta en operación.

República Dominicana cuenta con la *Guía para la formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial*, así como la capacitación de técnicos municipales en esta materia y en la aplicación de la guía.



## 4. Marcos normativos para el ordenamiento y desarrollo territorial

A partir de la segunda mitad de los años noventa, comienzan a promulgarse diversas leyes nacionales de ordenamiento territorial a fin de definir las instancias de ordenamiento territorial a nivel nacional, departamental, provincial, regional, estatal y municipal y facilitar la colaboración entre las instituciones de Administración pública descentralizadas y las organizaciones de la sociedad civil, y reglamentar la planificación y gestión del desarrollo.

Estas medidas están evidenciando la importancia de la legislación en la protección y uso racional de los territorios y de las políticas públicas para lograr su aprovechamiento sostenible mediante su ordenamiento, al mejorar y reforzar los sistemas de evaluación, planificación y control integral de su uso. Al igual que las instituciones y mecanismos de coordinación que articulen los diferentes intereses económicos, sociales y culturales que concurren en la ocupación y el uso de los territorios.

En este documento se fundamenta la importancia y las características generales de los marcos normativos para el ordenamiento territorial en los dieciséis países que forman parte de esta consultoría apoyada por la FILAPP como líder del consorcio del Programa de la Unión Europea EUROsocial, después de resaltar la importancia y características generales de los marcos normativos existentes, que no solo dan información sobre las políticas pertinentes de cada país, sino además sobre la definición de los instrumentos técnicos que cada uno de ellos ha considerado. De esta manera en la tabla 3, "Marcos jurídicos de ordenamiento territorial en países de América Latina", se aporta información al respecto sobre el tipo de norma existente, la fecha de expedición, el principal énfasis y la institucionalidad que la sustenta. Esta información ha sido precedida por reflexiones sobre la importancia y características generales de los marcos normativos para el ordenamiento territorial.

Estas leyes están traduciendo la importancia que cada país le está dando al tema y la manera como los distintos Estados están organizados para poder realizar acciones tendientes a la organización de sus territorios, y con base en ella abordar su desarrollo

en los plazos que así lo decidan. Después de fundamentar su importancia, se han seleccionado 17 principios que pueden servir para valorar la solidez y viabilidad de estas leyes, sin que ello signifique que las buenas leyes son las que cumplen con cada uno de ellos, pues constituye un marco de referencia conceptual que no necesariamente tiene que completarse en su totalidad. Esto les aportará a los lectores algunos criterios para hacer su propia valoración.

De los dieciséis países estudiados, se han seleccionado seis países que tienen una ley específica para el ordenamiento y el desarrollo territorial (México, Colombia, Ecuador, Uruguay, El Salvador y Honduras) con el propósito de profundizar en la naturaleza y características de estas leyes. Con ello, la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED) y sus cooperantes, FILAPP, como líder del consorcio del Programa de la Unión Europea EUROsocial, aportan una información sistematizada sobre estas leyes sobre la cual podrán ver sus alcances, similitudes y diferencias.

Además, se ha incorporado un título sobre los instrumentos que los distintos países utilizan para la ejecución del ordenamiento y desarrollo territorial, cuya información ya ha sido aportada en el producto 3 de esta consultoría titulado *Estado actual del ordenamiento territorial a nivel intermedio en América Latina*, que permitirá llegar a algunas conclusiones y recomendaciones importantes.

Una primera recomendación que induce este trabajo es la importancia de que los países de la región tengan una legislación específica en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, pues el esfuerzo político y legislativo que ello implica conduce a que el tema pueda tener un mayor grado de posicionamiento político-institucional y, en consecuencia, mayores posibilidades de transformación de la realidad territorial. Este tipo de legislación requiere un esfuerzo político e intelectual de conceptualización del tema, de valorización de la importancia que tiene para corregir las brechas de inequidad territorial que les caracteriza y promover los procesos de descentralización necesarios para el desarrollo de los territorios más desprendidos de las dinámicas económicas, sociales y ambientales de cada nación en su conjunto.

El ordenamiento institucional requerido para esta transformación será un tema obligado, no solo hacia el diseño de los mecanismos de coordinación y articulación que exigen estos procesos, sino también hacia la selección de aquellas técnicas y procedimientos necesarios para ponerla en práctica. Las innovaciones tecnológicas en materia de información y conocimiento del territorio en todas sus dimensiones exigen ser actualizadas, y un marco normativo integral, coherente y eficaz debe establecerlo.

El análisis comparativo entre los países estudiados permite visualizar la importancia de contar con sistemas de información integrales e integrados, alimentados por las estadísticas generadas por los Institutos Nacionales de Estadísticas, los organismos de

información geográfica, el Sistema de Cuentas Nacionales y la información tributaria a nivel central, intermedio y local.

Por otra parte, los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial requieren metodologías capaces de capturar y caracterizar las tendencias de desarrollo de los territorios, identificar y valorar los motores de desarrollo y generar escenarios prospectivos que permitan construir visiones de futuro movilizadoras de la población, en los distintos niveles y escalas del desarrollo territorial. Pero a su vez, con metodologías participativas que induzcan la participación consciente y comprometida de los actores sociales e institucionales, debidamente orientadas por las estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial de los respectivos países.

#### **4.1. Importancia y características generales de los marcos normativos para el ordenamiento territorial**

Una cultura de planificación del desarrollo territorial en un país tiene una serie importante de determinantes y condicionantes entre los cuales sobresalen los aspectos normativos que adopten, valga decir, las leyes que lo sustentan y la institucionalidad que de ellas se deriven. Toda legislación es un acto político acordado por las fuerzas más representativas de la sociedad que expresa el grado de conciencia de dicha sociedad ante una situación presente y las propuestas de un escenario futuro.

Una vez definido un marco normativo por los diferentes entes parlamentarios de un país en el tema del ordenamiento y el desarrollo territorial, se pueden tener elementos básicos para apreciar la importancia que este país le asigna, así como la manera en que lo concibe y las posibilidades institucionales de ponerlo en práctica.

En una ley de ordenamiento territorial, cualquiera que sea su denominación, se puede apreciar la importancia que dicho tema tiene, los tipos de actuaciones que el Estado y los distintos actores sociales e institucionales van a tener en el territorio, así como la ruta visionaria que tienen dichas acciones. En este marco legal se puede apreciar la manera en que un determinado Estado está concibiendo la planificación y el ordenamiento territorial, si prima en ella el interés general sobre el particular o si es a la inversa.

Pero cualquiera que sea su orientación, una ley de ordenamiento territorial está traduciendo una política de Estado, lo que hace que el conjunto del país en horizontes a medio y largo plazo esté sujeto a un conjunto de determinaciones, normas, procesos y condiciones necesarias para abordar el tema del desarrollo territorial sustentado en aspectos básicos de su ordenamiento de los recursos existentes del más diverso orden.

Esta normativa deberá propiciar la integración territorial para generar mayores y mejores dinámicas económicas mediante inversiones estratégicas de los recursos

públicos con beneficio a sus pobladores, así como la promoción de participación ciudadana y la integración de la unidad nacional, manteniendo la integralidad y la autonomía territorial, y facilitando el crecimiento socioeconómico equitativo y equilibrado en lo local.

Una buena ley de ordenamiento territorial aborda el tema de la región-territorio en su carácter administrativo y en su carácter de planificación y gestión del desarrollo, estableciéndola como un espacio dinámico para la inversión el desarrollo económico, la inclusión social, el fortalecimiento cultural, la identidad social y el fortalecimiento del capital social.

La definición de competencias entre la nación y las entidades territoriales es otro de los aspectos importantes que deben establecerse en una ley de ordenamiento territorial, especialmente cuando se definen el tipo de relaciones y los instrumentos a ser empleados para la precisión de las competencias entre el Gobierno central y las entidades territoriales. Dependiendo de la magnitud del país y de la organización específica del Estado, se deben establecer las competencias en materia tributaria y presupuestaria. A su vez, debería promover las alianzas estratégicas necesarias entre las distintas entidades territoriales tendientes a la generación de economías de escala y proyectos estructurantes de largo alcance que eviten la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados entre los distintos territorios de un país.

La separación entre el campo y la ciudad y entre las áreas rurales y urbanas es una característica muy marcada y poco definida en los países de América Latina; y una buena ley de ordenamiento territorial debe contenerlo, además del necesario ordenamiento territorial de sus instancias administrativas del territorio, en sus diferentes escalas de acuerdo con la organización territorial de cada país.

Dotar mediante ley de instrumentos financieros para el ordenamiento territorial es una medida importante y deseable, toda vez que constituye una decisión que permite poner en marcha procesos efectivos de transformación real de los territorios en sus diferentes niveles (nacional, regional, provincial, territorial y municipal o local). Se podría afirmar que una ley de ordenamiento territorial que no provea de recursos para ponerla en práctica deja de tener posibilidades de transformación de los espacios territoriales.

Es necesario enunciar algunos principios rectores de las leyes de ordenamiento territorial que serían deseables:

- Soberanía nacional.
- Autonomía de las entidades territoriales, grados y características de la gestión territorial.
- Descentralización. Esto implica la distribución de competencias entre los Gobiernos centrales, los Gobiernos regionales, departamentales o provinciales y los

locales, así como otros entes asociativos. Cuáles son las competencias que el Estado central delega a los demás entes territoriales.

- Integración. Se entiende por la posibilidad de programas de integración entre los distintos territorios orientados al desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo económico y social.
- Regionalización. Se refiere a la conformación de regiones de planificación y gestión del desarrollo como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales, tomando como referencia ecosistemas, identidades culturales, equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre el ámbito rural y el urbano.
- Sostenibilidad. Se refiere a las acciones que permiten conciliar el desarrollo económico, la equidad social y la preservación del ambiente y los recursos naturales.
- Participación. La promoción de la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que más inciden en la orientación de la organización territorial.
- Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio, la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal deberán apoyar a las entidades de menor desarrollo relativo para garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo y elevar la calidad de vida de la población.
- Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.
- Gradualidad y flexibilidad. Reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial.
- Prospectiva. El ordenamiento territorial debe orientarse por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
- Paz y convivencia. Promoverá y reconocerá la necesidad de la convivencia pacífica en el territorio.
- Asociatividad. Propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas colaborativas.
- Responsabilidad y transparencia. Las autoridades de nivel nacional y territorial promoverán de manera activa la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública, incorporando la planificación participativa como principio de responsabilidad política y administrativa.
- Equidad social y equilibrio territorial. El reconocimiento de los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre las diferentes regiones geográficas y la búsqueda de instrumentos para superar los desequilibrios.
- Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de

sus regiones, sostenibilidad económica, saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales. La legislación debe determinar principios de economía y buen gobierno mínimos.

- **Multietnicidad.** Para que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes ejerzan su derecho de planificación y gestión de sus territorios.

Una buena ley de ordenamiento territorial deberá establecer un marco institucional que permita ponerla en práctica, considerando la estructuración de organismos de más alto nivel con la representación de los entes públicos y privados, de tal forma que sus resoluciones administrativas impliquen a los organismos involucrados en los procesos necesarios para la operación del ordenamiento territorial en los diferentes niveles territoriales.

## 4.2. Relaciones entre el marco normativo y la operación técnica del ordenamiento territorial

Tabla 3. Marcos jurídicos de ordenamiento territorial en países de América Latina

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<b>Estados federales</b>			
<b>México</b>			
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	28 de noviembre de 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La definición de las causas de utilidad pública como la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población</li> <li>• Constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano</li> <li>• Regulación de la tenencia de la tierra en los centros de población</li> <li>• Ejecución de obras de infraestructura, de equipamiento, de servicios urbanos y metropolitanos, así como el impulso de obras destinadas a la movilidad</li> <li>• La protección del patrimonio y cultural de la población</li> <li>• La preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente en los centros de población</li> <li>• Creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad</li> <li>• Atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales</li> <li>• Delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de la seguridad nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (consultivo, de asesoría, seguimiento y evaluación de políticas)</li> <li>• Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: formulación de políticas sobre la aplicación y orientación del ordenamiento territorial y sobre planeación regional</li> <li>• Comisiones Metropolitanas y de Conurbanizaciones</li> <li>• Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda</li> <li>• Para la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial se utilizan las guías metodológicas de la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial)</li> </ul>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p><b>Brasil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No cuenta con una ley específica en ordenamiento territorial</li> <li>El instrumento principal es la Política Nacional de Desarrollo Regional</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>En 2004 se propuso la Política Nacional de Ordenamiento Territorial</li> </ul>	<p>2007 En 2013 se reactivó con nuevas directrices</p> <p>2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promueve la articulación con otras políticas sectoriales, canalizando dichas políticas y los recursos que implican a la diferentes macrorregiones de mayor prioridad: norte, noreste y centro-oeste</li> <li>Tiene como escenario de acción tres escalas geográficas: macrorregiones, subregional y subregiones especiales</li> <li>Su finalidad es la reducción de las desigualdades</li> <li>Objetivos: 1) convergencia de los niveles de desarrollo y de la calidad de vida inter e intrarregional; 2) crear una red policéntrica de ciudades con el propósito de interiorizar el desarrollo regional; 3) incrementar la competitividad de las cadenas productivas regionales tanto de las áreas productoras agropecuarias y mineras como de las áreas de declive poblacional</li> <li>Reducción de los conflictos en el uso y ocupación del territorio y de sus recursos</li> <li>Gestión participativa con miras a garantizar la descentralización administrativa y el control social</li> <li>Promover la integración de las diversas escalas (municipal, microrregional, mesorregional, estatal, macrorregional y continental) en las políticas de ordenamiento territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ente coordinador de la Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional, conformada por los ministros de Estado, orientada a articular las directrices operativas</li> <li>De esta Cámara depende el Comité Ejecutivo, que constituye una instancia técnica y operativa encargada de la articulación y monitoreo de las políticas federales</li> <li>El Comité Ejecutivo designa los grupos temáticos que se deben articular con los ministerios sectoriales</li> <li>Con respecto a las áreas rurales, el responsable es el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)</li> <li>La planificación urbana está bajo la responsabilidad de los municipios, mediante el Plan Director Municipal</li> <li>Programas territoriales específicos: faja de frontera y mar territorial</li> </ul>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p><b>Argentina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial</li> <li>• Plan Estratégico Territorial Argentina, Avance 2018</li> </ul>	<p>2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parte indisoluble del proceso integral de gestión del territorio (Plan-Proyecto-Obra-Resultados)</li> <li>• Coordinación entre diferentes áreas de gobierno y escalas territoriales</li> <li>• Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los compromisos en el Marco del Sendai para la Reducción de Riesgos y Desastres y las prioridades acordadas en la reunión de Hábitat III en la que se estableció la Nueva Agenda Urbana</li> <li>• El Plan Estratégico Territorial Argentina es un instrumento para la concreción de la Política Nacional de Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial</li> <li>• Se contemplan indicadores de calidad de vida: hábitat, vivienda, empleo, educación y salud</li> <li>• Con relación a la Planificación Territorial Nacional, se resumen los planes, programas y cartera de obras y proyectos del Gobierno nacional que se consideran relevantes para encaminar la infraestructura física</li> <li>• En los Planes Territoriales Regionales se presentan planes que abarcan más de una jurisdicción provincial. Esta aproximación regional toma como ejemplo buenas prácticas de otras partes del mundo. Las acciones sectoriales generan una sinergia que potencia los resultados. Se destaca el Plan Belgrano, el Proyecto Patagonia y la iniciativa Pampa Azul</li> <li>• En la Planificación Territorial Provincial se presentan las visiones, objetivos y proyectos de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, incluye algunas experiencias microrregionales de planificación provincial</li> <li>• La Planificación para la Integración Territorial Internacional considera la importancia de la integración física sudamericana y las estrategias y acciones para la implementación de la infraestructura necesaria para el crecimiento y desarrollo territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN)</li> <li>• Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (SPTyCOP), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV)</li> <li>• Las regiones argentinas, creadas para potenciar el desarrollo social y económico de las provincias que las integran (de acuerdo con el art. 124 de la Constitución Nacional), han registrado importantes avances desde hace más de una década, principalmente en lo concerniente a la convergencia de intereses y necesidades comunes y de proximidad</li> <li>• El fortalecimiento de las regiones propicia la construcción de nuevas escalas de gobernanza. La elaboración y puesta en marcha de los planes regionales, como la región Patagónica, la región Cuyo, la región Centro y la región Norte Grande Argentino, son acciones importantes en el proceso de implementación de las políticas y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial</li> </ul>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<b>Estados unitarios descentralizados</b>			
<b>Colombia</b>			
Constitución Política	1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le da un importante grado de autonomía a las entidades territoriales</li> </ul>	Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) en el Senado y la Cámara en torno a iniciativas normativas que se reglamentan según lo dispuesto en la Constitución de 1991
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se promueven y ponen en marcha las zonas de inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad</li> <li>Contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que regulan el acto legislativo de regalías y definen los principios mínimos que orientan su ejecución a proyectos de inversión de impacto regional</li> <li>Establece las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planeación</li> <li>Permite la conformación de provincias como instancias administrativas y de planificación al interior de los departamentos, para organizar el desarrollo municipal armónicamente</li> <li>Promueve las alianzas estratégicas para generar economías de escala</li> <li>Se crean formas flexibles de integración territorial, como las Regiones de Planeación y Gestión</li> <li>Se fortalecen las áreas metropolitanas: define su régimen fiscal y se desarrollan criterios para facilitar su conformación</li> <li>Regula la delegación de competencias vía contrato plan ante la nación y las entidades territoriales</li> <li>Diversificación de competencias de las entidades territoriales y ampliación en iniciativas legales, como el Régimen Departamental y el Régimen Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Regiones Administrativas de Planeación son entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad</li> <li>El marco institucional está compuesto por el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Vivienda, el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional (director de Planeación Nacional), un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas y dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico.</li> </ul>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
			<p>El Departamento Nacional de Planeación ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El financiamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financia con cargos a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales destinan para ello y los incentivos que define el Gobierno nacional</li> <li>• El Fondo de Desarrollo Regional sirve como mecanismo de desarrollo de las entidades territoriales</li> <li>• La focalización y articulación de los instrumentos de financiamiento, tales como el Presupuesto Nacional de la Nación, el Sistema General de Regalías y el Sistema Nacional de Participación, son medidas establecidas en la actualidad que tienden a fortalecer el Contrato Plan, ahora bajo la denominación de pactos territoriales</li> </ul>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
Ecuador			
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ámbito de aplicación a la planificación, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno central, los Gobiernos autónomos descentralizados y otras personas públicas o mixtas en el marco de sus competencias</li> <li>• Tiene como finalidad orientar las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y promover el uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural</li> <li>• Definición de tres instrumentos de ordenamiento territorial: 1) supranacional, 2) nacional (Estrategia Territorial Nacional), 3) instrumentos en los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales</li> <li>• La Constitución Política del Ecuador establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo con la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos autónomos descentralizados. Además, las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamentan en análisis territoriales</li> <li>• Tiene tres ejes: 1) derechos para todos durante toda la vida, 2) economía al servicio de la sociedad y 3) más sociedad, mejor Estado</li> <li>• Lineamientos territoriales para cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos</li> <li>• Lineamientos territoriales de acceso equitativo a infraestructura y conocimiento</li> <li>• Lineamientos de articulación para la gestión territorial y gobernanza multinivel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los niveles intermedios, los Gobiernos autónomos provinciales están agrupados en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGPE)</li> <li>• Existe el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) para la coordinación de la planificación en todos los niveles de gobierno: nacional, cantonal, zonal, parroquial y provincial</li> </ul> <p>Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)</p>
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida	2017		Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
Estrategia territorial nacional	2017		Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p>Perú</p> <p>No cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial</p> <p>El ordenamiento territorial está normado por varios instrumentos jurídicos: la Constitución Política del Perú, La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley General del Ambiente y la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente</p>	<p>2019</p> <p>1989 2002 2003 2004 2005 2008</p>	<p>Se han presentado cinco proyectos de ley en los últimos años, pero ninguno se ha aprobado. El más reciente es el Proyecto de Ley 2758/2017 titulado Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio, cuyos objetivos son la ocupación y el uso ordenado, concertado, sostenible y sustentable del territorio; planificar y fortalecer los procesos de descentralización; regular la distribución espacial de la población; promover el diálogo intercultural con las comunidades campesinas, con pueblos indígenas u originarios, buscando compatibilizar el uso tradicional del territorio con planes de ordenamiento territorial; y contribuir a la mitigación de los impactos ambientales, así como a la gestión de riesgos y vulnerabilidades</p> <p>El ordenamiento territorial se considera una herramienta para el buen uso de los recursos naturales, el desarrollo descentralizado y la gestión ambiental</p>	<p>Marco Institucional propuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, teniendo como ente rector al Ministerio del Ambiente, integrado por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones vinculadas con el ordenamiento territorial</li> </ul> <p>Ministerio del Ambiente como organismo del Poder Ejecutivo, cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella.</p> <p>Entre sus funciones específicas está "establecer la política, los criterios, las herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y ser aprobados mediante decreto supremo"</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p>Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) del Decreto Supremo 088-2007-PCM, publicado el 31 de octubre de 2007</p>	<p>2007</p>	<p>Define la naturaleza, finalidad y objetivos de la Zonificación Ecológica y Económica. Los niveles de estudio son: macrozonificación, mesozonificación y microzonificación. También sobre la Zonificación Sectorial y los enfoques: integral, sistémico, flexible, participativo y descentralizado. Establece el esquema técnico y metodológico: identificación y caracterización de unidades espaciales, evaluación de las unidades ecológicas económicas, aprobación de la Zonificación Ecológica Económica por niveles de gobierno y seguimiento y evaluación sobre el uso de la ZEE</p>	<p>Establece los órganos competentes de la gestión institucional: la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), en su condición de autoridad ambiental nacional, quien dirige el proceso de gestión de la ZEE en el país. Los sectores, los Gobiernos regionales y locales son las entidades encargadas de la ejecución de la Zonificación Ecológica Económica dentro de sus respectivas Jurisdicciones</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<b>Bolivia</b>			
Ley General del Ambiente (Ley 28611, artículo 19)	2005	<p>Se articula con temas como las áreas naturales protegidas y otras regulaciones acerca de los recursos naturales y actividades humanas, pero especialmente como instrumento de gestión ambiental. Al referirse a los objetivos de planificación del ordenamiento territorial, recoge consideraciones relevantes de ordenamiento territorial, el papel de la institucionalidad y la autoridad, la relevancia de los aspectos técnicos y la relación con la población</p>	Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS)
Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía con la madre tierra para vivir bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales, así como los objetivos del desarrollo integral como medio para lograr el Vivir Bien, las bases para la planificación, gestión pública e inversiones en el marco institucional estratégico para su implementación</li> <li>Tiene alcance en todos los sectores del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas</li> <li>El artículo 16, relativo a conservar los componentes, zonas y sistemas de vida de la madre tierra en el marco de un manejo integral y sustentable, considera la planificación y regulación de la ocupación territorial y el uso de la tierra de acuerdo con las vocaciones ecológicas y productivas de las zonas de vida, las tendencias del cambio climático y los escenarios deseados por la población.</li> </ul>	<p>El Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional de Bolivia, el Plan General de Desarrollo Económico y Social del país y los planes de entidades territoriales autónomas deberán orientarse al logro del vivir bien, a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la madre tierra</p> <p>El Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra es la instancia de seguimiento, consulta y participación en la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de esta ley</p> <p>Con respecto al cambio climático, crea la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
		<p>En el mismo artículo aparece: "La integridad de las zonas y sistemas de vida debe ser asegurada mediante el control y monitoreo participativo por parte del Estado Plurinacional de Bolivia en todos los niveles territoriales y de forma complementaria con los actores productivos y las comunidades locales; bajo parámetros y lineamientos emitidos por el nivel central del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas desarrollarán estos procesos en sus territorios, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios de la ley"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• También busca la prevención y disminución de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad de la tierra y su población, así como la orientación de la inversión y distribución de la riqueza y el acceso equitativo a la tierra, el agua, los bosques y la biodiversidad</li> <li>• El artículo 23 legisla sobre la conservación de la diversidad biológica y la cultural, y los subsiguientes sobre la agricultura, bosques, minería e hidrocarburos y agua</li> <li>• En el artículo 28 sobre tierra y territorio se establece que el ordenamiento territorial debe integrar la gestión integral de los sistemas de vida en armonía y equilibrio con la tierra</li> </ul>	

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<b>Paraguay</b>			
<p>Plan Marco Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial</p> <p>No existe una ley específica sobre ordenamiento territorial. El marco normativo está dado por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, pues una de las estrategias transversales es el ordenamiento y desarrollo territorial</p>	<p>2011</p> <p>2014</p>	<p>Se describe la necesidad de "definir un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo señalando las acciones territoriales prioritarias [...]".</p> <p>Significa organizar la estructura regional, microrregional y urbano-rural, definir el esquema de integración interna entre los municipios, departamentos y regiones [...]; orientar la localización de la infraestructura y los equipamientos para el desarrollo humano en relación con el crecimiento y radicación de nuevos polos económicos [...]"</p> <p>El Gobierno departamental tiene como objeto: coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del departamento y cooperar con ellas cuando estas lo soliciten</p>	<p>Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.</p> <p>Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</p> <p>Secretaría del Ambiente (SEAM)</p>
<p>Ley 426/94 Que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental</p>	<p>1994</p>	<p>Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: a) el Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y b) el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.</p>	<p>Gobierno departamental</p>
<p>Ley 3966/2010</p>	<p>2010</p>	<p>El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial tendrá por finalidad orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural; es un instrumento técnico y de gestión municipal donde se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable</p>	<p>Gobiernos municipales</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
Uruguay	2008	<p>Comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación</li> <li>b) El establecimiento de criterios para la localización de actividades económicas y sociales</li> <li>c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medioambiente y los recursos naturales</li> <li>d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos</li> <li>e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos</li> <li>f) La previsión de territorios a los fines y usos previstos en los planes</li> <li>g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio</li> <li>h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial</li> <li>i) La promoción de estudios de identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento territorial</li> </ul>	<p>El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial coordina las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, que será presidido por el ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente y estará integrado por: el ministro de Transporte y Obras Públicas; el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el ministro de Industria, Energía y Minería; el ministro de Turismo y Deporte; el ministro de Defensa Nacional; el ministro de Economía y Finanzas; el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y el presidente del Congreso de Intendentes</p> <p>El director nacional de Ordenamiento Territorial ejercerá la Secretaría del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial</p> <p>Los Gobiernos departamentales, con la colaboración del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, deberán asegurar que exista la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional en lo aplicable</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p>Chile</p> <p>Ley 21074. Fortalecimiento de la Regionalización en el País</p>	<p>2018</p>	<p>Establece nuevas competencias legales para los Gobiernos regionales, entre las cuales están el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos; la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculantes; la facultad de decidir la localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios; elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo; y contempla una nueva estructura y funciones que permitirán no solo el diseño, sino también la ejecución directa de programas propios</p>	<p>Gobiernos regionales</p>
<p>Política Nacional de Ordenamiento Territorial</p>	<p>2017</p>	<p>Se concibe el ordenamiento territorial como un proceso técnico-político concertado que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país, cuyos objetivos propicien la articulación entre políticas, planes y programas, permitiendo: la definición y orientación de la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial; y la definición de un conjunto de reglas y orientaciones para coordinar la relación entre desarrollo económico y social, ordenando la infraestructura y conservando el medioambiente</p>	<p>Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<b>Estados unitarios centralizados</b>			
<b>Guatemala</b>			
Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 97. Medioambiente y equilibrio ecológico y 253. Autonomía Municipal	1985	Las municipalidades tienen la obligación de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico y el ordenamiento territorial de su jurisdicción	Gobiernos municipales
Código Municipal: artículo 3: autonomía y 4: ordenamiento territorial. Artículo 142: formulación y ejecución de planes, 143: planes y usos del suelo y 144: aprobación de los planes	1988	Establece que el Gobierno local debe atender los servicios públicos, el ordenamiento territorial y sus formas, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Además, establece la obligatoriedad de las municipalidades de formular, ejecutar y aprobar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral, que incluya los usos del suelo	Gobiernos municipales
Ley de Consejos de Desarrollo. Artículo 12: funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo y 30: cooperación obligada	2002	Establece la cooperación obligada de todas las entidades públicas para el cumplimiento de las funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo. El Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender varios niveles: nacional, regional y departamental. El nivel municipal está contenido en el Código Municipal, y debe estructurarse desde la base de la población para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población indígena	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<b>El Salvador</b>			
Constitución Política de la República de El Salvador	1982	<p>En su artículo 167 establece las atribuciones que le corresponden al Consejo de Ministros, y entre ellas se encuentra elaborar el Plan General de Gobierno</p>	<p>Consejo de Ministros</p>
Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT)	2011	<p>• La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales relacionados con el ordenamiento y desarrollo territorial; establecer las disposiciones que regirán los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial; enumerar los principios rectores de la Administración pública y municipal; organizar la institucionalidad que implementará la ley y sus funciones; regular los instrumentos de planificación, programación, evaluación y gestión territorial; y el régimen sancionatorio aplicable a la violación de sus disposiciones</p> <p>Igualmente, la ley tiene como finalidad fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible, así como normar un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de Gobierno nacional y local.</p> <p>El ámbito de aplicación del ordenamiento y desarrollo territorial comprende: 1) la utilización del suelo según su vocación; 2) la conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos en los asentamientos humanos; 3) la protección y conservación de los recursos naturales; 4) y la protección y conservación del patrimonio cultural y arqueológico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial: un delegado del presidente de la República, el secretario técnico de la Presidencia, el ministro de Medioambiente y Recursos Naturales, el ministro de Obras Públicas, de Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, el ministro de Salud, el ministro de Agricultura y Ganadería y tres alcaldes titulares electos por el directorio de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.</li> <li>• Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial</li> <li>• Consejos Municipales y asociaciones de Municipios</li> </ul>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p><b>Honduras</b></p> <p>Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180-2003</p>	2003	<p>Establece que el ordenamiento territorial se constituye en una política de Estado que incorporado a la planificación nacional promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la nación, humanos, naturales y técnicos; mediante la aplicación de políticas, estrategias y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano de forma dinámica, homogénea y equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible, en un proceso que reafirme a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y a la vez su recurso más valioso</p>	<p>Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), integrado por: el secretario de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia, quien lo preside; el secretario de Estado en el Despacho de Recursos Naturales y Ambiente; el secretario de Estado en el Despacho de Agricultura y Ganadería; el secretario de Estado en el Despacho de Educación; el secretario de Estado en el Despacho de Salud; el secretario de Estado en el Despacho de Finanzas; el director-ministro del Instituto Nacional Agrario (INA); un representante de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO); un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); un representante de las entidades étnicas de Honduras; un representante de las Organizaciones Campesinas; un representante de las Organizaciones de Trabajadores; un representante de los Colegios Profesionales de Honduras; un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); un representante de las Organizaciones de la Mujer; un representante de las Organizaciones de la Juventud; un representante de las universidades; y un representante por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p>Reglamento General de la Ley Ordenamiento Territorial. Acuerdo 25-2004</p>	<p>2004</p>	<p>El objeto del Reglamento General es desarrollar principios, objetivos, procedimientos y las funciones, formas y contenidos de los instrumentos previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial. Asimismo, establecer los mecanismos de funcionamiento y coordinación de las instancias administrativas previstas en la ley. Gestión sociopolítica para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos para lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática</p>	<p>El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial creará las Comisiones que se requieran, cuya estructura y conformación serán definidas por él mismo, las que operarán bajo la coordinación del Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT). Se crean las siguientes comisiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Comisión Técnica Interagencial de Tierras</li> <li>2) Comisión Interagencial de Datos Espaciales (CIDES)</li> <li>3) Comisión Nacional de Gestión de Riesgos (CNGR)</li> <li>4) Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, Infraestructura y Equipamiento Social (CNAES)</li> <li>5) Comisión de Demografía y Movimiento Poblacional (CDMP)</li> <li>6) Comisión de Recursos Naturales Renovables y No Renovables y de Áreas Protegidas (CRNAP)</li> <li>7) Comisión de Patrimonio Natural, Cultural y Turismo (CPNCT)</li> </ol>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
Costa Rica			
<p>No existe una ley única de ordenamiento territorial. Las competencias de ordenamiento y planificación territorial están contenidas en las siguientes leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Planificación Urbana 4240, 1978</li> </ul>	1968	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes reguladores</li> </ul>	Gobiernos municipales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica del Ambiente 7454, 1995</li> </ul>	1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes reguladores locales; principios y normas en que se fundamentan. Estudio de la población. Uso de la tierra. Localización de vías públicas y terminales de transporte. Servicios comunales. Ubicación de servicios públicos. Vivienda y renovación urbana</li> <li>• En el capítulo VI de la Ley Orgánica del Ambiente se trata el ordenamiento territorial con los siguientes fines: ubicar de forma óptima los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura. Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente. Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país. Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades para lograr el uso sostenible de los recursos naturales</li> </ul>	<p>Gobiernos municipales</p> <p>Consejo Nacional Ambiental: presidente de la República o ministro de la Presidencia, ministro de Planificación Nacional y Política Económica, ministro de Ambiente y Energía, ministro de Salud, ministro de Agricultura y Ganadería, ministro de Educación Pública, ministro de Ciencia y Tecnología.</p> <p>La Rectoría en Ordenamiento Territorial fue el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) en 2010 y 2014 y del Ministerio del Ambiente en 2014-2015</p>
<p>Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Ley 9036 de 2012</p>	2012	<p>Legisla sobre los territorios rurales. Asigna responsabilidades al INDER de delimitar y clasificar los territorios rurales</p>	<p>A nivel nacional el INDER y a nivel territorial los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural que elaboran y ejecutan los planes respectivos de desarrollo rural</p>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
<p><b>Panamá</b></p> <p>Ley 61 de 23 de octubre de 2009 que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial</p>	<p>2009</p>	<p>Se reorganizó el Ministerio de Vivienda, denominándolo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel nacional y regional con la participación de organismos y entidades competentes en esta materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y rural a nivel local y parcial, adicionando criterios para la gestión integral de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático</li> <li>El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento técnico, normativo, político y administrativo para la gestión del territorio, mediante el cual se planifica y regula el uso, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural, que orienta y optimiza las modalidades de ocupación. Se entiende como un instrumento de pacto social entre la población, el Estado y su territorio</li> </ul>	<p>Viceministerio de Ordenamiento Territorial, Dirección de Ordenamiento Territorial con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Programar, coordinar y supervisar la elaboración e implementación de estudios de ordenamiento territorial</li> <li>2) Brindar asistencia técnica a los municipios y a las direcciones provinciales</li> <li>3) Planificar y orientar la inversión pública y privada en materia de viabilidad, dirigida a una mayor eficiencia en el sistema vial del país</li> <li>4) Planificar y elaborar normas e instrumentos de ordenamiento territorial, relacionados con la red vial de todo el país</li> <li>5) Aprobar y elaborar los planes oficiales que promuevan el libre flujo vehicular y sus interconexiones a nivel nacional</li> <li>6) Planificar y orientar el ordenamiento físico de los asentamientos informales</li> </ol>

Tipo de norma	Fecha de expedición	Énfasis	Institucionalidad
Ley 6, de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones	2006	Marco regulador para el ordenamiento urbano que se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas, las políticas nacionales y un sistema jerarquizado de planes	Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios. El Ministerio de Vivienda tiene competencias para formular y ejecutar la política nacional para el desarrollo urbano, elaborar los planes nacionales y regionales para el desarrollo urbano, planificar, orientar y facilitar la creación de centros urbanos. Competencias a los municipios para el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano
<b>República Dominicana</b>			
Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030	2011	<p>Objetivo 2.4.1. Integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de las políticas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades de planificación del ordenamiento territorial en todos los niveles de la Administración pública</li> <li>• Definir para todas las instancias estatales un marco común de Regiones Únicas de Planificación, estrategias y operativas.</li> <li>• Diseñar e implementar un Plan de Ordenamiento Territorial que facilite la gestión integral de riesgos, regule el uso del suelo e incentive el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales</li> <li>• Definir, al interior de las Regiones Únicas de Planificación, un esquema de división político-administrativa que facilite la provisión de servicios públicos de manera eficiente y en correspondencia con las necesidades de la población local</li> <li>• Gestionar las políticas públicas en el territorio con base en las Regiones Únicas de Planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial</li> </ul>	<p>Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.                      Viceministerio de Planificación.                      Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.                      La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGEDES) es responsable de la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Tiene la responsabilidad de la coordinación intersectorial e interinstitucional entre los diferentes niveles de la Administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial</p>



La legislación establecida en los países de la región en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial constituye una importante fortaleza institucional, en la medida en que formaliza estos procesos dándole la importancia que merecen y permiten poner en práctica, toda vez que, como legislación, es un principio básico para el establecimiento de este tema en la categoría de políticas de Estado.

Sin embargo, como se puede deducir de la lectura de la información contenida en la tabla 1, no todos los países tienen una ley explícita de ordenamiento territorial, aun cuando el tema es considerado en leyes conexas, lo que muchas veces deja elementos técnicos e institucionales sin tratar en profundidad, así como responsabilidades institucionales incompletas. La situación ideal es que cada país cuente con una ley específica de ordenamiento y desarrollo territorial con responsabilidades institucionales bien definidas que aseguren capacidad técnica y organizativa para abordar este importante tema. No obstante, la naturaleza del ordenamiento territorial es de gran complejidad, puesto que implica aspectos estructurales de la sociedad con muchas connotaciones sociopolíticas, lo que supone mucha sensibilidad para los actores sociales, políticos e institucionales que inciden en la generación y formalización de las leyes. De esta manera, el diseño de una ley de ordenamiento territorial no solamente tiene implicaciones conceptuales y técnicas, sino que principalmente contiene dimensiones políticas en la medida en que busca establecer un equilibrio entre los intereses colectivos y los individuales, colocando a los primeros por encima de los segundos.

A pesar de esta complejidad, es importante que la Red Latinoamericana de Políticas Públicas en Desarrollo Regional pusiera el tema de la legislación de ordenamiento y desarrollo territorial en su agenda de trabajo, de tal forma que pudiese incidir en los organismos responsables del tema de tal manera que estos puedan impulsar leyes de ordenamiento y desarrollo territorial que logren posicionar esta función social en las políticas de Estado. Las tendencias del desarrollo territorial de los países de la región indican la imperiosa necesidad de estructurar acciones capaces de corregir las nefastas distorsiones que existen tanto en los territorios urbanos como rurales en materia de ocupación de los territorios, su conservación y desarrollo, y la organización de su sistema económico y social.

Las legislaciones de México, Colombia, Ecuador, Uruguay, El Salvador y Honduras ameritan ser analizados de forma comparativa y con la debida profundidad. A continuación, se exponen algunos elementos importantes contenidos en estas leyes.

**Tabla 4. México: principales contenidos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Categoría	Desarrollo
Principios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la ciudad</li> <li>• Equidad e inclusión</li> <li>• Derecho a la propiedad urbana</li> <li>• Coherencia y racionalidad</li> <li>• Participación democrática y transparencia</li> <li>• Productividad y eficiencia</li> <li>• Protección y progresividad del espacio público</li> <li>• Resiliencia, seguridad urbana y riesgos</li> <li>• Sustentabilidad ambiental</li> <li>• Accesibilidad universal y movilidad</li> <li>• Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados</li> </ul>
Niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atribuciones de la Federación</li> <li>• Atribuciones de las entidades federativas</li> <li>• Atribuciones de los municipios</li> <li>• Coordinación y concertación</li> </ul>
Órganos deliberativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</li> <li>• Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano</li> </ul>
Planeación del Ordenamiento Territorial, desarrollo urbano y metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema General de Planeación Territorial</li> <li>• Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial</li> <li>• Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</li> <li>• Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</li> <li>• Programas Metropolitanos y Zonas Conurbadas</li> <li>• Gobernanza metropolitana</li> <li>• Planes y programas municipales de desarrollo urbano</li> </ul>
Regulación de la propiedad en los centros de población	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las áreas y predios de población están sujetos a las disposiciones de las autoridades</li> <li>• La Fundación de Centros de Población requiere declaración expresa y deberá realizarse en tierras de aprovechamiento urbano</li> <li>• Los planes y programas municipales de desarrollo urbano establecerán la zonificación correspondiente</li> <li>• Corresponde a las municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio</li> </ul>
Resiliencia urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de gestión integral de riesgos</li> <li>• Cumplimiento de normas sobre prevención de riesgos en los asentamientos humanos</li> </ul>
Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características de las políticas y programas de movilidad</li> <li>• Establecimiento de instrumentos y mecanismos para garantizar el tránsito a la movilidad</li> <li>• Promover y priorizar en la población nuevos hábitos de movilidad urbana sustentable y prevención de accidentes</li> </ul>

Categoría	Desarrollo
Regulación del espacio público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de principio de la ley</li> <li>• Serán de cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales</li> <li>• Privilegio a peatones y bicicletas</li> <li>• Prevalece el interés general sobre el particular</li> <li>• Equidad en su uso y disfrute</li> <li>• Accesibilidad universal</li> <li>• Equilibrio entre zonas verdes e infraestructura</li> <li>• Los planes y programas de desarrollo urbano deben garantizar una dotación suficiente de espacios públicos por habitantes</li> </ul>
Gestión e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reservas territoriales</li> <li>• Regulaciones para el suelo proveniente del régimen agrario</li> <li>• Disposiciones para la regulación de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano</li> <li>• Polígonos de desarrollo y construcción prioritarios</li> <li>• Reagrupamiento parcelario</li> </ul>
Instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se atenderán las prioridades que establece la Estrategia Nacional y los planes y programas de desarrollo urbano aplicables</li> <li>• Programas territoriales operativos: tiene como ámbito espacial un municipio, varios municipios relacionados, un sistema urbano rural funcional o la agrupación de varios sistemas urbano-rurales. Para impulsar estrategias intersectoriales, programas y proyectos estratégicos</li> </ul>
Instrumentos de participación democrática y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promoverá la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y metropolitano</li> <li>• Información pública, transparencia y rendición de cuentas</li> <li>• Desarrollo institucional</li> <li>• Sistema de información territorial y urbano</li> <li>• Observatorios ciudadanos</li> </ul>
Fomento del desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento de la coordinación y concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado</li> </ul>
Denuncia ciudadana y sanciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de mecanismos de contraloría y vigilancia social</li> <li>• Se puede ejercer por cualquier persona</li> </ul>

Fuente: elaboración propia según la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.

**Tabla 5. Colombia: principales contenidos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

Categoría	Desarrollo
Objeto	Dictar normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio, establecer los principios rectores del ordenamiento, definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer normas generales para la organización territorial
Concepto y finalidad	El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, progresivo, gradual y flexible para una organización político-administrativa del Estado. La finalidad es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses de las entidades territoriales
Principios rectores	Soberanía y unidad nacional Autonomía Descentralización Integración Regionalización Sostenibilidad Participación Solidaridad y equidad territorial Diversidad Gradualidad y flexibilidad Prospectiva Paz y convivencia Asociatividad Responsabilidad y transparencia Equidad social y equilibrio territorial Economía y buen gobierno Multiétnicidad
Marco institucional	<p><b>Comisión de Ordenamiento Territorial:</b> organismo de carácter técnico asesor: ministro del Interior, ministro de Medioambiente, director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), un experto de reconocida experiencia designado por el Gobierno nacional, un experto de reconocida experiencia designado por las Cámaras Legislativas, dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.</p> <p>Esta Comisión tiene un carácter asesor al Gobierno nacional, al Senado y la Cámara de Representantes, así como a los departamentos, distritos y municipios.</p> <p>Revisa, evalúa y propone diferentes políticas sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorial. Propicia escenarios de consulta y concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial y presenta informes a diferentes centros de poder.</p> <p><b>Secretaría Técnica y Subsecretaría Técnica:</b> la ejerce el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial: son nombradas por las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales</p>

Categoría	Desarrollo
Esquemas asociativos territoriales	<p>El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.</p> <p>El Gobierno nacional promoverá la asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental.</p> <p>Esquemas asociativos territoriales            Conformación de entidades territoriales            Asociaciones de departamentos            Asociaciones de distritos especiales            Asociaciones de municipios            Asociaciones de áreas metropolitanas            Provincias administrativas y de planificación</p>
Contratos o convenios plan	<p>La nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectiva</p>
Regiones de Planeación y Gestión	<p>Se crean las Regiones de Planeación y Gestión para aplicar los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales</p>
Política legislativa en materia de ordenamiento territorial	<p>Objetivos generales: promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial.</p> <p>Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental            Creación de departamentos            Diversificación de los regímenes municipales por categorías            Categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica            Régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas. El acto administrativo que constituya un área metropolitana se considera norma general de carácter obligatorio</p>
Competencias	<p>Principios del ejercicio de las competencias: coordinación, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad, responsabilidad.</p> <p>Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar la estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales</p>

Categoría	Desarrollo
<p>Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio</p>	<p><b>De la nación:</b> política general de ordenamiento del territorio; localización de grandes proyectos de infraestructura; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos y la infraestructura social; la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural; definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos.</p> <p><b>Del departamento:</b> establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos; orientar la localización de la infraestructura física-social; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, de los municipios y entidades territoriales indígenas.</p> <p><b>De los distritos especiales:</b> dividir el territorio en localidades; organizarse como áreas metropolitanas.</p> <p><b>Del municipio:</b> formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial; reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes; optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.</p>
<p>Regiones Administrativas y de Planificación</p>	<p>Conformadas por dos o más departamentos con continuidad geográfica.</p> <p><b>Consejo Regional Administrativo y de Planificación:</b> integrado por los gobernadores de los departamentos que las conforman. Se financiarán con cargo a los recursos o aportes de las respectivas entidades territoriales.</p> <p><b>Fondo de Desarrollo Regional:</b> servirá como un mecanismo de desarrollo para las entidades territoriales para proyectos regionales de desarrollo.</p> <p><b>Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza:</b> para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social.</p> <p><b>Fondo de Compensación Regional:</b> mecanismo de generación de equidad y reducción de la pobreza entre las entidades territoriales del país</p>

Fuente: República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá, 2011.

Tabla 6. Ecuador. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

Categoría	Desarrollo
Objeto y ámbito de aplicación	<p>Objeto: fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural.</p> <p>Ámbito de aplicación: a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno central, los Gobiernos autónomos descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como personas naturales o jurídicas privadas</p>
Principios rectores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La sustentabilidad</li> <li>2. La equidad territorial y justicia social</li> <li>3. La autonomía</li> <li>4. La coherencia</li> <li>5. La concordancia</li> <li>6. El derecho a la ciudad</li> <li>7. La función pública del urbanismo</li> <li>8. La distribución equitativa de las cargas y beneficios</li> </ol>
Definición de ordenamiento territorial	<p>“El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos del territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos del desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos autónomos descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno”</p>
Alcance del componente de ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Gobiernos autónomos descentralizados regionales: cuencas hidrográficas, infraestructuras hidrológicas, infraestructura de transporte y tránsito y sistema vial regional</li> <li>2. Gobiernos autónomos descentralizados provinciales: ordenamiento territorial de los cantones en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia</li> <li>3. Los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos clasificarán todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural y definirán su uso y la gestión del suelo. Identificarán riegos naturales y antrópicos, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad al medio urbano y rural y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población</li> <li>4. Los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información</li> </ol> <p>Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente</p>

Categoría	Desarrollo
Instrumentos de ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instrumentos de planificación supranacional: planes fronterizos, binacionales, regionales</li> <li>2. Instrumentos del nivel nacional: Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégicos y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio</li> <li>3. Instrumentos en los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales</li> <li>4. Planes complementarios a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Detallan, complementan y desarrollan lo establecido en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se refieren al ejercicio de una competencia exclusiva, o zonas o áreas específicas del territorio</li> </ol>
Planeamiento del uso y de la gestión del suelo	<p>Suelo urbano: 1) suelo urbano consolidado, 2) suelo urbano no consolidado, 3) suelo urbano de protección.</p> <p>Suelo rural: 1) suelo rural de producción, 2) suelo rural para aprovechamiento extractivo, 3) suelo rural de expansión urbana, 4) suelo rural de protección</p>
Instrumentos de planeamiento del suelo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polígonos de intervención territorial: áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión del suelo</li> <li>2. Tratamientos urbanísticos: orientan las estrategias de planeamiento urbanístico del suelo urbano y rural</li> <li>3. Estándares urbanísticos: los Gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos establecen determinaciones de uso obligatorio respecto a parámetros de calidad</li> </ol>
Instrumentos de gestión del suelo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios</li> <li>2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial</li> <li>3. Instrumentos para regular el mercado del suelo</li> </ol>
Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho	<p>Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, el Gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano aplicará el instrumento de zonas de interés social en terrenos adecuados</p>
Habilitación del suelo para la edificación	<p>Conforme a lo establecido en los planes de uso y gestión del suelo y las ordenanzas correspondientes</p>
Vivienda de interés social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedimientos administrativos para la implementación de vivienda de interés social</li> <li>2. Acceso al suelo para vivienda de interés social</li> <li>3. Producción social del hábitat</li> <li>4. Valoración catastral en suelos destinados a vivienda de interés social</li> </ol>

Categoría	Desarrollo
Organización institucional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo</li> <li>2. Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo: vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano</li> <li>3. Catastro Nacional Integrado Georreferenciado: creado por los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos y las instituciones que generan información relacionada con catastros y ordenamiento territorial, multifinanciado y consolidado a través de una base de datos nacional, que registra de forma programática, ordenada y periódica la información sobre bienes inmuebles urbanos y rurales existentes en su circunscripción territorial</li> <li>4. Régimen sancionatorio: papel de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos que aplican infracciones leves y graves y establecen sanciones</li> </ol>

Fuente: República del Ecuador. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Quito, 30 de junio de 2016.

**Tabla 7. Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

Categoría	Desarrollo
Ámbito	Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de Gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos autónomos descentralizados</li> <li>2. La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado</li> <li>3. El fortalecimiento del papel del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el ejercicio de los derechos, así como la prestación de los servicios públicos</li> <li>4. La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano</li> <li>5. La democratización de la gestión del Gobierno central y de los Gobiernos autónomos</li> <li>6. La delimitación del papel y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal</li> <li>7. La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública</li> <li>8. La distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno</li> <li>9. La consolidación de las capacidades rectoras del Gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y de gestión de los diferentes niveles de gobierno</li> </ol>

Categoría	Desarrollo
Gobiernos autónomos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantía de autonomía</li> <li>2. Facultad normativa para consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales</li> <li>3. Facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales. Acuerdos y resoluciones</li> <li>4. Facultad ejecutiva</li> </ol>
Organización del territorio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales</li> <li>2. Ecosistema amazónico: circunscripción territorial especial regida por una ley especial conforme a una planificación integral participativa que incluirá aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio de <i>sumak kawsay</i><sup>7</sup></li> <li>3. Regiones: conformadas por dos o más provincias con continuidad territorial</li> <li>4. Provincias: circunscripciones territoriales integradas por los cantones</li> <li>5. Cantones: circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas</li> <li>6. Parroquias rurales: integradas a un cantón a través de una ordenanza por el respectivo concejo municipal</li> <li>7. Gobiernos autónomos descentralizados: cada circunscripción territorial tiene un Gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo: regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales</li> <li>8. Territorios ancestrales</li> <li>9. Pueblos indígenas recientemente contactados</li> <li>10. Provincia de Galápagos</li> <li>11. Regula todos los niveles de gobierno</li> </ol>
Descentralización y Sistema Nacional de Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo Nacional de Competencias: representación de Gobiernos regionales, metropolitanos, provinciales, municipales y parroquiales</li> <li>2. Fortalecimiento institucional de los Gobiernos autónomos descentralizados: recursos, transferencias, financiamiento, traslado de competencias, acceso a financiamiento, presupuestos y ejecución presupuestaria</li> </ol>
Modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión institucional directa</li> <li>2. Creación de empresas públicas</li> <li>3. Gestión por contrato</li> <li>4. Gestión compartida entre diversos Gobiernos autónomos descentralizados</li> <li>5. Cogestión de los Gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad</li> <li>6. Empresas de economía mixta</li> <li>7. Economía social solidaria</li> <li>8. Mancomunidades y consorcios</li> </ol>

<sup>7</sup> Propuesta política que busca el bien común y la responsabilidad social a partir de su relación con la naturaleza y el freno a la acumulación sin fin. Es una palabra quechua referida a la cosmovisión ancestral de la vida.

Categoría	Desarrollo
La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Gobiernos autónomos descentralizados con la participación de la ciudadanía planifican estratégicamente su desarrollo con visión a largo plazo</li> <li>2. Aprobados por los órganos legislativos de cada Gobierno autónomo</li> <li>3. El ordenamiento territorial debe permitir el apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial que parte de lo local a lo regional. Es un complemento de la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial</li> <li>4. Objetivos del ordenamiento territorial: definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos. Diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión. Definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos</li> </ol>
Participación ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La ciudadanía podrá participar protagónicamente en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los Gobiernos autónomos descentralizados</li> <li>2. El derecho a la participación se ejercerá en todos los niveles de los Gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.</li> <li>3. La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones</li> <li>4. Sistema de participación ciudadana: está integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. Se hace en barrios y parroquias urbanas, en comunas, comunidades y recintos</li> <li>5. Aplicación de los sistemas de gobierno y democracia digital. Uso masivo de TIC</li> </ol>
Gobiernos metropolitanos y municipales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes de ordenamiento territorial que orienten el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible</li> <li>2. Estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de valor artístico e histórico</li> <li>3. Los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada Gobierno autónomo descentralizado</li> <li>4. Régimen tributario</li> <li>5. Recaudación de impuestos</li> <li>6. Policías metropolitanas y municipales</li> <li>7. Concejo cantonal de protección de derechos</li> </ol>

Fuente: Asamblea Nacional de Ecuador. Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010. Recuperado de [www.oas.org/juridico/pdfs/mesic4\\_ecu\\_.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesic4_ecu_.pdf)

**Tabla 8. Uruguay. Ley Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Marco Regulator General**

Categoría	Desarrollo
Concepto	<p>El ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio</p>
Materia	<p>Comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación</li> <li>2. El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales</li> <li>3. La identificación y definición de áreas bajo régimen de administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medioambiente y los recursos naturales</li> <li>4. La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos</li> <li>5. La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes</li> <li>6. El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio</li> <li>7. La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial</li> <li>8. La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que se derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio</li> </ol>
Principios rectores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La adopción de las decisiones y actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial</li> <li>2. La coordinación y cooperación de las entidades públicas y la concertación entre el sector público, privado y social</li> <li>3. La descentralización del ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional</li> <li>4. La promoción de la participación ciudadana</li> <li>5. La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados</li> <li>6. La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio</li> <li>7. La conciliación del desarrollo económico, ambiental y social con los objetivos de desarrollo integral del territorio, sostenible y cohesionado del territorio</li> <li>8. El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios</li> <li>9. La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna</li> <li>10. La tutela y valorización del patrimonio cultural</li> <li>11. La prevención de los conflictos con incidencia territorial</li> <li>12. El carácter público de la información territorial</li> </ol>

Categoría	Desarrollo
Instrumentos de planificación territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales</li> <li>2. En el ámbito regional: Estrategias Regionales</li> <li>3. En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales</li> <li>4. En el ámbito interdepartamental: Planes Interdepartamentales</li> <li>5. Instrumentos especiales</li> </ol>
Instrumentos de ordenamiento territorial en el ámbito nacional y regional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> <li>2. Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> <li>3. Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> </ol>
Instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de los ámbitos departamental e interdepartamental	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> <li>2. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> <li>3. Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> <li>4. Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> </ol>
Instrumentos especiales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes parciales: áreas identificadas por el plan local</li> <li>2. Planes sectoriales: temas específicos en el marco del plan local</li> <li>3. Programas de actuación integrada: instrumentos para la transformación de sectores del suelo categoría urbana, suburbana</li> <li>4. Inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios</li> </ol>
Planificación para el desarrollo sostenible	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Categorización del suelo: rural, urbano, suburbano</li> <li>2. Rural: productiva, natural</li> <li>3. Urbana: consolidado, no consolidado</li> <li>4. Suburbana</li> </ol>
Sustentabilidad ambiental del ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Exclusión de suelo en el proceso de urbanización: áreas naturales protegidas, valores paisajísticos necesarios para gestión de recursos hídricos, de dominio público, riesgos naturales o tecnológicos, valores agrícolas o ganaderos</li> <li>2. Prevención de riesgos</li> <li>3. Protección de zonas costeras</li> </ol>
Vivienda y suelo en el marco del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo</li> <li>2. Reserva de suelo para vivienda de interés social</li> </ol>

Categoría	Desarrollo
Actuación territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El control y dirección será público y comprende gestión, plazos, fuentes de financiamiento, delimitación de perímetros y observación y cumplimiento de las obligaciones</li> <li>2. Regímenes de gestión del suelo</li> <li>3. Perímetros de actuación</li> <li>4. Sistemas de gestión de los perímetros de actuación: iniciativa privada directa, cooperación público-privada, iniciativa pública</li> <li>5. Proyectos de urbanización y reparcelación</li> <li>6. Operaciones territoriales concertadas, cooperación público-privada</li> <li>7. Utilidad pública de inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes</li> <li>8. Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales</li> <li>9. Prescripción adquisitiva</li> <li>10. Derecho de preferencia</li> <li>11. Carteras de tierras</li> </ol>
Control territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Policía territorial</li> <li>2. Ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano</li> </ol>
Participación social en el ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de la participación social</li> <li>2. Comisión asesora integrada por delegados de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, presidida por el director nacional de Ordenamiento Territorial</li> </ol>
Coordinación interinstitucional para el ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinación entre la actividad departamental, regional y nacional</li> <li>2. Comité Nacional de Ordenamiento Territorial: transporte y obras públicas; ganadería, agricultura y pesca; industria, energía y minería; turismo y deporte; defensa nacional; economía y finanzas; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; presidente del Congreso de Intendentes. Presidido por el ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente</li> <li>3. Coordinación de las obras públicas en el marco de la planificación territorial</li> <li>4. Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial para facilitar la coordinación interinstitucional y compatibilizar políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial</li> <li>5. Sistema Nacional de Información Territorial</li> <li>6. Cooperación y apoyo del Gobierno nacional a la planificación departamental</li> </ol>

Fuente: República Oriental de Uruguay. Poder Legislativo. Ley 18308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 30 de junio de 2008. Recuperado de [www.fing.edu.uy/sites/default/files/Sobre%20Ley%2018308.pdf](http://www.fing.edu.uy/sites/default/files/Sobre%20Ley%2018308.pdf)

Tabla 9. El Salvador. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Categoría	Desarrollo
Objeto	Desarrollar principios relacionados con el ordenamiento territorial, establecer disposiciones que regirán los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial, enumerar principios rectores de la Administración pública municipal, organizar la institucionalidad, regular los instrumentos de planificación, programación, evaluación y gestión territorial y el régimen sancionatorio
Finalidad y ámbito de aplicación	<p>Finalidad: fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ámbito de aplicación:</li> <li>2. Utilización del suelo según su vocación</li> <li>3. Conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos en los asentamientos humanos</li> <li>4. La protección y conservación de los recursos naturales</li> <li>5. La protección y conservación del patrimonio cultural y arqueológico</li> </ol>
Ordenamiento y desarrollo territorial	<p><b>Ordenamiento territorial:</b> política de Estado que tiene por finalidad orientar el marco de referencia espacial mediante los procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para la inversión pública y el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio, con énfasis en la conectividad y los servicios brindados a los asentamientos humanos, a las actividades productivas y a la protección de los recursos naturales, con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y sociocultural, teniendo como centro el desarrollo y bienestar de la persona humana.</p> <p><b>Desarrollo territorial:</b> es el proceso que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de la promoción de las actividades productivas, que tiene como objetivo principal el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad</p>
Ámbitos territoriales	<p><b>Nacional:</b> El territorio de la República de El Salvador</p> <p><b>Departamentales:</b> a partir de los cuales se diseñan y ejecutan las estrategias departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial. Los departamentos podrán estar organizados en microrregiones, según la libre actividad de los municipios, y estos contarán con sus propios Planes de Desarrollo Territorial. Podrán estar organizados en microrregiones de acuerdo con la libre asociatividad de los municipios</p> <p><b>Local:</b> lo constituyen el área geográfica de los diferentes municipios que podrán organizarse en asociaciones de municipios para constituir el marco microrregional</p>

Categoría	Desarrollo
<p>Organización institucional para el ordenamiento y desarrollo territorial</p>	<p><b>Integrada por:</b> el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; y los Concejos Municipales y las Asociaciones de Municipios, que estos conforman con fines de ordenamiento y desarrollo territorial</p> <p><b>Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial:</b> un delegado del presidente de la República, el secretario técnico de la Presidencia; el ministro de Medioambiente y Recursos Naturales; el ministro de Obras Públicas, de Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano; el ministro de Salud; el ministro de Agricultura y Ganadería; y tres alcaldes titulares electos por el directorio de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador</p> <p><b>Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial:</b> delegado de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Delegados de: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados; seis alcaldes de municipios del departamento, de los cuales uno de ellos será el coordinador del Consejo Departamental</p> <p><b>Ámbito local:</b> Concejos Municipales tanto de forma individual como asociada</p> <p><b>Asociaciones microrregionales:</b> para fines de ordenamiento y desarrollo territorial los Concejos Municipales podrán crear asociaciones microrregionales</p> <p><b>Equipos técnicos:</b> para los Consejos Nacional y Departamental constituidos por siete profesionales (planificación territorial, ciencias ambientales, sismología, geología, sociología, ciencias jurídicas, ciencias económicas) y personal administrativo de apoyo. El Consejo Nacional contará además con un profesional en ciencias arqueológicas</p>
<p>Instrumentos del sistema de ordenamiento y desarrollo territorial</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política Nacional de Ordenamiento Territorial</li> <li>2. Los instrumentos de planificación territorial: planes nacionales, departamentales, locales y microrregionales</li> <li>3. Instrumentos de programación consistentes en Programas de Desarrollo Territorial</li> <li>4. Instrumentos de análisis, evaluación y participación</li> </ol>
<p>Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial</p>	<p>Constituye la orientación estratégica de la acción institucional que tiene como finalidad el logro de una relación armónica, equilibrada, sostenible y segura entre la sociedad y el territorio.</p> <p>El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial formulará el proyecto de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que será propuesto a la Presidencia de la República para ser sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. Servirá de base para el diseño del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial</p>

Categoría	Desarrollo
Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	<p>Contenido:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elementos determinantes de la estrategia y del modelo territorial que se plantea</li> <li>2. Estrategia y directrices para la integración de la Política Territorial en el marco regional centroamericano</li> <li>3. Estrategia y directrices con relación a sistemas territoriales o departamentales a los fines de la planificación</li> <li>4. Estrategia y directrices sobre la gestión de los recursos hídricos</li> <li>5. Estrategia y directrices territoriales en relación con la protección y gestión de los recursos naturales y la biodiversidad</li> <li>6. Estrategia y directrices territoriales en relación con el sistema de ciudades, y a la mejora urbana y de los servicios de la población</li> <li>7. Estrategia y directrices territoriales para el desarrollo rural en lo relativo a la población y a la producción</li> <li>8. Estrategia y directrices relativas a la prevención y mitigación de riesgos naturales</li> <li>9. Estrategia y directrices relativas al tratamiento y gestión de residuos urbanos, industriales y especiales</li> <li>10. Estrategia y directrices relativas al tratamiento y gestión de residuos urbanos, industriales y especiales</li> <li>11. Estrategia y directrices territoriales en relación con la localización y desarrollo de espacios y actividades económicas y de proyectos estratégicos a escala departamental y nacional</li> <li>12. Estrategia y directrices territoriales en relación con la utilización del territorio y sus recursos como base de la integración y modernización socioeconómica del país</li> </ol>
Estrategias departamentales	Constituyen los instrumentos a través de los cuales se desarrollan los lineamientos estratégicos de la Política y del Plan Nacional en el ámbito departamental, atendiendo los objetivos de calidad de vida y sostenibilidad de los procesos de desarrollo
Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Tiene por objeto normar la organización de las actividades públicas y privadas del territorio necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible acorde a las características territoriales en sus dimensiones ambientales, sociales, económicas, rurales, urbanísticas, infraestructurales e institucionales, abarcando los límites municipales que conforma el departamento
Planes Especiales Territoriales	Instrumentos de intervención sobre el territorio mediante la ordenación de la dimensión territorial de un único sector o grupo de sectores o la realización de actuaciones sectoriales sin incidir de manera integral sobre el territorio, así como el ordenamiento territorial de áreas de protección

Categoría	Desarrollo
Instrumentos de planificación del ámbito local y micro regional	<p>Contendrán básicamente un diagnóstico que permita establecer la caracterización básica de su ámbito, integración en el sistema socioterritorial departamental, sus procesos y políticas relevantes y el análisis de problemas y oportunidades que sirva de base para la formulación de dichos planes</p> <p><b>Planes de Desarrollo Urbano y Rural:</b> tiene por objeto el ordenamiento y desarrollo integral del territorio para encauzar los procesos de desarrollo urbano y rural, estableciendo una regulación detallada de los referidos procesos</p> <p><b>Esquemas de estructura territorial:</b> expresarán la organización estructural del territorio a gran escala, con señalamiento de los ejes viales principales de articulación interna y conexión externa, de los principales sistemas infraestructurales y elementos territoriales condicionantes del ordenamiento territorial, y la orientación de usos del suelo propuesta para atender las necesidades del desarrollo sostenible a medio y largo plazo</p> <p><b>Ordenamiento detallado de zonas urbanas o de expansión urbana:</b> podrá incluirse para áreas en las que el plan considere conveniente facilitar su transformación directa sin necesidad de un plan de detalle, para lo cual establecerá la localización de las redes de infraestructura y servicios, con determinación de las condiciones de urbanización y edificación, en el marco de la normativa general en la materia</p> <p><b>Ordenamiento simplificado de áreas de baja densidad:</b> en estos ámbitos no se establecerán por el plan, ni zonificación, ni ordenamiento detallado, y no se podrán delimitar nuevas zonas urbanas o de expansión urbana</p>
Instrumentos de programación del sistema de ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas de Desarrollo Territorial</li> <li>2. Corresponde al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y a los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial acordar la elaboración de los programas y enviarlo por medio del presidente de la República al Consejo de Ministros para su aprobación</li> <li>3. Elaborado el proyecto del programa de desarrollo territorial se someterá al sistema de participación ciudadana y consulta territorial</li> </ol>
Sistema Nacional de Información y Participación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial (SNIT)	<p>Estará conformado por los aportes que brinden las distintas instituciones de la Administración pública y municipal sobre sus planes, programas, acciones y demás actividades que realicen sobre la temática de ordenamiento y desarrollo territorial.</p> <p>El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial elaborará y mantendrá actualizado de manera permanente el SNIT para garantizar la información relacionada que sea de acceso público de manera oportuna a la sociedad en general</p>
Participación ciudadana, académica y empresarial	<p>Previo a la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, estos deberán ser sometidos a por lo menos dos consultas públicas a las que deben ser convocadas todas las organizaciones ciudadanas y empresariales relacionadas con la temática en el ámbito territorial correspondiente</p>

Categoría	Desarrollo
Sistema de financiamiento	Integrado al Presupuesto General de la República. El financiamiento para la inversión territorial que prevean los Planes de Desarrollo Territorial se deberá asegurar mediante la coordinación de los presupuestos públicos del Gobierno nacional y los Gobiernos municipales
Régimen del uso de los suelos	Será indemnizable cualquier limitación del uso del suelo que impida la continuidad de usos o actividades de contenido económico que se vinieran desarrollando legalmente con anterioridad, siempre que se acredite la existencia de un perjuicio económico efectivo. <b>Zonificación y usos globales del suelo:</b> a) delimitación de zonas en que se divide el territorio, 2) localización de infraestructuras y equipamientos urbanos generales al servicio del conjunto del territorio y su población

Fuente: República de El Salvador. Asamblea Legislativa. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Decreto 644. 29 de julio de 2011.

**Tabla 10. Honduras. Ley de Ordenamiento Territorial**

Categoría	Desarrollo
Objeto de la ley	Establece que el ordenamiento territorial se constituye en una política de Estado que incorporando la planificación nacional promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la nación, humanos, naturales y técnicos. Entiende por ordenamiento territorial un proceso político-administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos necesarios para gestionar el desarrollo sostenible, centrado en la visión estratégica del país para hacer frente a los retos que se presenten. Lo considera un instrumento administrativo para gestionar estratégicamente la relación armónica y eficiente de los recursos humanos, naturales, físico-estructurales, buscando su uso integral y equilibrado. Un instrumento de gestión sociopolítica para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular sus intereses
Fundamentos del ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfoque antropocéntrico</li> <li>2. La solidaridad y equidad nacional</li> <li>3. La gestión participativa</li> <li>4. La descentralización</li> <li>5. La participación ciudadana y el fortalecimiento de entidades comunitarias</li> <li>6. Sostenibilidad del desarrollo</li> <li>7. Inserción competitiva</li> </ol>
Enfoque	Concertación y construcción de una visión de futuro a un horizonte desplazable mínimo de 20 años, que señale objetivos estratégicos de desarrollo y la aplicación y valoración estratégica de todos los recursos de la nación para hacer de la planificación que conlleve una asignación de estos recursos de manera articulada y armónica para asegurar los mejores resultados en sentido coyuntural y de continuidad histórica

Categoría	Desarrollo
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer principios y normas que hagan obligatorio el ordenamiento territorial</li> <li>2. Establecer el marco administrativo para que el Estado ejerza sus atribuciones</li> <li>3. Establecer un marco orgánico rector, operativo y de control del ordenamiento territorial, definiendo su conformación y funciones</li> <li>4. Precisar mecanismos de participación ciudadana</li> <li>5. Establecer los instrumentos políticos, organizativos y técnicos</li> <li>6. Establecer las bases de la definición de la estructura sectorial</li> <li>7. Establecer los mecanismos de articulación de la gestión sectorial y local</li> </ol>
Organización para el ordenamiento territorial	<p>Se crea el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) para proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes.</p> <p><b>Integrado por:</b> Gobernación y Justicia; Recursos Naturales y Ambiente; Agricultura y Ganadería; Educación; Salud; Obras Públicas y Transporte; Finanzas; Instituto Nacional Agrario; Comisión Permanente de Contingencias; Asociación de Municipios de Honduras; entidades étnicas; organizaciones campesinas; organizaciones de trabajadores; Federación de Patronatos; Consejo Hondureño de la Empresa Privada; organizaciones de la mujer; organizaciones de la juventud; un representante de las universidades; un representante por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos.</p> <p><b>Funciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rector del proceso, responsable de su funcionalidad</li> <li>2. Conductor de propuestas e iniciativas legislativas y técnicas</li> <li>3. Enlace con la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros</li> </ol> <p>Contará con un <b>Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial</b>, como un órgano operativo, responsable de facilitar y dar seguimiento a las acciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial.</p> <p>En cada departamento se organizarán los <b>Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial</b>, que se conformarán con la participación de delegados de las instituciones participantes en el Consejo Nacional Territorial y serán coordinados por el gobernador departamental y estarán subordinados al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Las <b>mancomunidades</b> organizarán sus propios Consejos de Ordenamiento Territorial integradas con delegados de organizaciones públicas y comunitarias de cada municipio participante. Los municipios tendrán sus Consejos de Desarrollo Municipal.</p> <p><b>Dirección General de Ordenamiento Territorial</b>, dependiente de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, para fines operativos y técnicos</p>

Categoría	Desarrollo
<p>Ámbito político administrativo del Estado para el ordenamiento territorial</p>	<p>Se desarrollará en el siguiente ámbito:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entidades territoriales: nacional, departamental (solo como entidad administrativa) y municipal</li> <li>2. Entidades o áreas bajo régimen especial, tales como: áreas protegidas, sistema de regiones, sistema de cuencas hidrográficas, zonas turísticas, zonas fronterizas, espacios de mar territorial y plataforma continental</li> <li>3. Entidades de integración: unidades de gestión regional, zonas metropolitanas, mancomunidad de municipios, consejos de cuencas, subcuencas y microcuencas, entidades étnicas, patronatos y otras entidades de similar naturaleza</li> </ol>
<p>Marco de las competencias de entidades públicas en relación con el ordenamiento territorial</p>	<p>Normativas. Gobierno central y municipalidades Administrativas</p> <p>Las municipalidades, dentro de sus facultades normativas, emitirán las regulaciones con respecto a los procesos del ordenamiento de los asentamientos poblacionales, tales como: a) normas de zonificación y de regulación de uso del suelo; b) normas de construcción; c) otras normas y ordenanzas necesarias para la articulación local-sectorial o propias en relación con las competencias municipales y para facilitar las acciones de las entidades de ordenamiento territorial.</p> <p>Esta ley promueve la gestión participativa y solidaria del Gobierno, la ruptura de monopolios decisionales, la integración de funciones especializadas de apoyo y de línea para evitar la dualidad funcional. Esto bajo los siguientes criterios: a) exclusividad; b) concurrencia o complementariedad; c) subsidiaridad; d) racionalidad y armonía; e) universalidad, porque todas las acciones de ordenamiento territorial se orientan al objetivo de promover el desarrollo nacional</p>
<p>Descentralización y participación ciudadana</p>	<p>La descentralización promueve la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales e implica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El respeto del Gobierno central a la autonomía de los entes locales y sus comunidades y mutuamente la subordinación de estos últimos a los intereses de la nación y al marco de competencias indelegables del Gobierno central</li> <li>2. La transferencia de competencia y de los recursos necesarios por parte del Gobierno central, para equilibrar las brechas internas y potenciar la gestión del desarrollo por la vía de las transferencias y recursos fiscales contempladas en la Ley de Municipalidades o por otros recursos fiscales asociados a la planificación sectorial y local</li> <li>3. La existencia del ordenamiento sectorial por parte del Gobierno central que establezca los campos de actuación, las políticas, estrategias y marcos de referencia con los cuales las municipalidades pueden adoptar normas ajustadas a sus propias realidades, necesidades e identidades</li> <li>4. La existencia de normas y estándares técnicos y de calidad referentes a la planificación urbana y el diseño urbanístico</li> <li>5. Fortalecimiento del sentido de unidad nacional</li> </ol>

Categoría	Desarrollo
La participación ciudadana	<p>Promueve la participación ciudadana como uno de los ejes fundamentales del ordenamiento territorial.                      Establecimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, los Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial, redes de apoyo, organizaciones comunitarias y demás instancias orgánicas</li> <li>2. Cabildos abiertos, plebiscitos, asambleas de consulta, audiencias</li> <li>3. Foros y audiencias sectoriales celebrados por iniciativa de grupos de interés público y privado o por convocatoria de instituciones representativas del Gobierno</li> </ol>
Planes, políticas y estrategias sectoriales y locales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sectorial: corresponde a acciones integrales de orden nacional y estratégico que por su naturaleza no pueden ser fragmentadas o delegadas a otros niveles</li> <li>2. Local: a la gestión de los Gobiernos locales</li> <li>3. Instrumentos primarios:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Plan de Nación: contendrá la visión compartida y concertada del país que se desea, expresando objetivos sectoriales, compromisos sociales y gubernamentales</li> <li>b. Planes Maestros Sectoriales: instrumentos rectores de la planificación sectorial, subordinados a los contenidos y objetivos del Plan de Nación. Los Planes Maestros Sectoriales serán propuestos por las Secretarías de Estado respectivas</li> <li>c. Planes Estratégicos Municipales: planificación local</li> <li>d. Planes Estratégicos Especiales (PEE): instrumentos de planificación multisectorial que necesitan realizarse de manera integrada o en aquellas áreas bajo régimen especial con visión a medio y largo plazo</li> </ol> </li> </ol>
Instrumentos de ordenamiento territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instrumentos técnicos de la planificación</li> <li>2. Sistemas de información territorial (banco de datos geoespaciales, sistemas estadísticos y censos). Mapa Nacional de Zonificación Territorial (MNZT), los sistemas de catastro nacional, registro de la propiedad, catastros municipales, planes reguladores municipales, mapas de zonificación municipales, registro nacional de normativas de ordenamiento territorial</li> <li>3. Sistemas de promoción, evaluación y seguimiento del proceso de ordenamiento territorial</li> </ol>

Categoría	Desarrollo
Marco técnico institucional del ordenamiento territorial	<p>Conjunto de instituciones del Estado cuya actividad genera productos de información, resultados de gestión asociados al proceso de OT:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Municipalidades</li> <li>2. Comisión Permanente de Contingencias (COPECO)</li> <li>3. Instituto Nacional de Estadísticas</li> <li>4. Registro Nacional de Personas</li> <li>5. Instituto Geográfico Nacional (IGN)</li> <li>6. Instituto Nacional Agrario (INA)</li> <li>7. Dirección Ejecutiva de Catastro (DEC)</li> <li>8. Administración Forestal del Estado (AFE/CODEHFOR)</li> <li>9. Biblioteca y Archivo Nacional</li> <li>10. Centro de Investigación y Estudios Legislativos (CIEL)</li> <li>11. Centro de Estudios Económicos del Banco Central de Honduras</li> <li>12. Centro de Investigación y Estudios para el Desarrollo</li> <li>13. Instituto Nacional de Metrología</li> <li>14. Centro de Normas y Códigos de Construcción y Arquitectura</li> <li>15. Centro de Investigación Científica</li> <li>16. Centro Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT)</li> <li>17. Universidades</li> <li>18. Centros de información y bases de datos sectoriales y especializados</li> </ol>

*Fuente: Congreso Nacional de Honduras. Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180-2003. Publicado en La Gaceta del martes, 30 de diciembre de 2003.*

## 5. Instrumentos del ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina

Los aspectos técnicos del ordenamiento y desarrollo territorial constituyen parte esencial de los sistemas institucionales existentes en los países de América Latina, y de su buen diseño y operación dependen en gran parte los resultados que estos sistemas puedan aportar a las soluciones efectivas y eficaces de solucionar los problemas existentes generados por el mal uso del suelo y de los recursos naturales, así como la organización de sus formas de poblamiento, el diseño y organización de sus redes de transporte y comunicación, la localización de sus sistemas de producción y generación de riqueza y las posibilidades futuras de una buena utilización de estos acervos en la satisfacción de las necesidades de su población en los marcos de un desarrollo sostenible.

En los países estudiados sobresalen algunos instrumentos técnicos importantes, tales como los Planes de Uso del Suelo, los Planes de Ocupación del Territorio, los Planes de Prevención de Desastres, los Sistemas de Información y la Zonificación Económica. Estos instrumentos requieren no solamente una legislación que los fundamente, oriente e institucionalice, sino además la asignación de recursos públicos que los respalden y les doten de los instrumentos para ejecutarlos y operarlos. Y lo que es más importante, la formación y capacitación de los recursos humanos necesarios materiales para ponerlos en práctica por parte del personal especializado y de otros actores usuarios de los servicios, para que los interioricen en la puesta en práctica de sus decisiones económicas, sociales y ambientales.

### 5.1. Planes de Uso del Suelo

Los Planes de Uso del Suelo constituyen un instrumento de carácter técnico normativo que determina los usos óptimos del suelo en función de sus limitaciones y potencialidades. Para cada uno de los usos considerados se formulan recomendaciones generales de manejo que están orientadas a la utilización sostenible de los recursos naturales, tomando en cuenta no solo la conservación de los suelos con fines productivos, sino también todos los demás elementos biofísicos, la seguridad

jurídica y la necesidad de respaldar su uso con Planes de Manejo o Programas de Mejoramiento Tecnológico.

Tanto en el ámbito nacional como en los niveles intermedios sobresalen los casos de México, Argentina, Brasil, Ecuador y Colombia, con iniciativas importantes en los otros países estudiados. Sin embargo, este tipo de acción tecnológica tiene serias implicaciones sociales y políticas en la medida en que afecta en ciertas condiciones a intereses económicos difíciles de solucionar que ameritan decisiones políticas e institucionales. Los regímenes del uso y tenencia de la tierra en casi todos los países de América Latina es una de las causas importantes de las manifestaciones de inequidad en los territorios rurales.

En el caso de **México**, en el ámbito municipal, estatal y nacional se aplican sistemas que permiten la planificación del uso del suelo mediante una serie de indicadores concretos en que cada uno de los elementos del medio natural, mediante la aplicación de criterios de análisis para cada actividad económica, se evalúa y determina su aptitud para cada uso. También se utilizan las unidades de paisaje como unidad de análisis para determinar la aptitud natural para uso agrícola, ganadero, forestal, industrial, turístico y urbano. Con ello se generan los mapas de aptitud o los diferentes niveles de aptitud de cada uno de los usos analizados. El resultado de todo ello se plasma en cartografía o mapa de las unidades territoriales prioritarias, con los límites precisos de cada unidad territorial con su respectiva tabla relacional, en la cual cada unidad territorial tendrá su identificador o clave única que permita diferenciarlas entre sí. Además, una matriz con las características más relevantes sobre la particularidad de cada unidad territorial prioritaria.

En **Brasil, Perú y Ecuador**, los Planes de Uso del Suelo están incluidos en los procesos de la Zonificación Económica Ecológica. En Colombia, como también en el resto de los países estudiados, los Planes de Uso del Suelo cumplen un papel fundamental tanto en el ámbito urbano como rural, y en los casos de los Planes de Ordenamiento Territorial elaborados ha sido una herramienta muy utilizada.

## 5.2. Catastro

Es el término técnico empleado para designar una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra. Un catastro es un registro de fincas y de valores de la tierra y de los propietarios, que originalmente se compilaba con propósitos de tributación.

Sin embargo, en muchos países ya no existe un impuesto sobre la tierra y en la práctica el catastro tiene otras dos finalidades igualmente importantes: facilita la descripción precisa y la identificación de determinadas parcelas y sirve de registro permanente de derechos sobre la tierra.

Normalmente un catastro moderno consiste en una serie de mapas o planos a escala grande con sus correspondientes registros. Un mapa catastral abarca todas las parcelas de una determinada zona y no únicamente parcelas aisladas. Puede actuar como un índice para otros levantamientos de parcelas de tierras que muestren una información más detallada, o puede ser de una escala suficientemente grande como para poder obtener del mapa las dimensiones de cada parcela. Un mapa catastral mostrará los límites de esas parcelas, pero puede además incluir detalles de los recursos que contienen, así como sus estructuras físicas superficiales o subterráneas, su geología, sus suelos y su vegetación y la forma en que se utiliza la tierra.

Los países de América Latina cuentan con el instrumento catastral con diferencias en cuanto a su ubicación institucional, el grado de avance tecnológico, su actualización y los diversos usos que tiene. En el caso de México, el catastro está administrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se define como el inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país. El término catastro se emplea para designar una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra. Incluye el catastro de la propiedad social, el instrumento que facilita los ingresos propios municipales a través del incremento de la recaudación del impuesto predial, mediante la actualización del padrón de contribuyentes y el mejoramiento de la eficiencia administrativa. Pero, además, la generación de datos catastrales para la generación de datos estadísticos y geográficos.

En Argentina existe el Consejo Federal del Catastro que promueve, coordina y orienta la ejecución de las tareas relativas al Catastro Territorial de la República Argentina en sus aspectos físico, económico y jurídico. Las distintas provincias de este país cuentan con información catastral y tienen la capacidad de emitir el Certificado Catastral, que es un documento emitido por la Dirección de Catastro, con el objeto de publicitar el estado parcelario de los bienes inmuebles.

Brasil tiene un catastro tradicional que da información para efectos tributarios en los diferentes niveles de la estructura territorial del Estado, así como la información jurídica para los procesos de ordenamiento de la propiedad y tenencia de la tierra, y en la actualidad se hacen esfuerzos por poner en marcha un catastro multifuncional o multipropósito que logre poner la comunidad en el centro y registrar toda la información de transporte, riesgos, subsuelo, fiscal, usos, servicios domiciliarios, servicios sociales y aspectos ambientales en capas de información. Pero además capaz de registrar los predios rurales con sus características físicas, de tenencia y económicas, como base catastral, bajo la idea de que lo importante no es tener más información, sino estar en capacidad de usarla para múltiples fines.

En este sentido está trabajando el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y otras instituciones relacionadas en la implementación de un catastro multipropósito

en el cumplimiento de tareas relacionadas con el desarrollo de los territorios menos favorecidos por los procesos económicos, sociales y políticos de larga data.

En general, todos los países estudiados tienen sistemas catastrales con mayor o menor avance conceptual, metodológico y técnico, y en todos ellos se requiere dedicar, de parte de los Gobiernos y sus instituciones, importantes esfuerzos por introducir conceptos y métodos de mejoramiento continuo que tengan la capacidad de incorporar las innovaciones de la revolución tecnológica en la modernización de sus sistemas catastrales, lo que redundaría en el avance de los procesos de ordenamiento y desarrollo de los territorios.

### 5.3. Sistemas de información

La información es una de las herramientas más poderosas para el ejercicio del ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial, especialmente cuando está articulada a procesos reales, sistemáticos y significativos, no solo para los organismos públicos, sino para el conjunto de la población que integra un territorio determinado. Ella permite identificar, caracterizar y ver en una relación sistémica e integral las tendencias más estratégicas de los territorios que forman parte de sus motores de desarrollo. Sin una información sistemática, verídica y contextualizada, el ordenamiento y desarrollo territorial queda sujeto a un conjunto de percepciones (que también son importantes, pero no suficientes), visiones parciales de la realidad y al desconocimiento de las determinaciones y conexiones ocultas de la realidad territorial.

Todos los países de la región que se han descrito en este documento trabajan con información territorial, pero sí existen diferencias de grado, profundidad, actualidad e integridad. En este apartado se hará una referencia a los sistemas de información de tres países: Colombia, Uruguay y Argentina.

El Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial Nacional (SIGOT) de **Colombia** busca la conformación de un sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial, cuyo objetivo central es contribuir a una eficiente y oportuna toma de decisiones, apoyando a los actores —autoridades e instancias— en el sistema de planeación a nivel nacional, regional y local, con una herramienta tecnológica que soporte la gestión y evaluación de las políticas públicas, con información político-administrativa, socioeconómica y ambiental georreferenciada que permita orientar adecuadamente los recursos.

Por otra parte, TERRIDATA busca ser el principal repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país. El objetivo de este instrumento es contar con indicadores estandarizados y comparables que den

cuenta de los resultados en diversas dimensiones socioeconómicas de todas las entidades territoriales del país.

La iniciativa nace como respuesta a las recomendaciones hechas por el Comité de Estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como de las necesidades evidenciadas tanto por los servidores públicos del nivel nacional como territorial de contar con más y mejores datos sobre las realidades de los territorios. En su primera fase, TERRIDATA permite visualizar 594 indicadores en 11 dimensiones construidas a partir de información recogida por los diversos ministerios o por otras entidades del nivel nacional encargadas de ello. Dichos datos se pueden visualizar por medio de dos funcionalidades:

- Fichas territoriales: 1.101 fichas a nivel municipal y 32 fichas a nivel departamental de caracterización socioeconómica, con posibilidad de descarga en formato Excel y PDF.
- Comparaciones de datos: esta funcionalidad permite hacer comparaciones seleccionando distintos indicadores y visualizarlos para varios municipios. También da la posibilidad de establecer *rankings* de las variables seleccionadas.
- Búsqueda libre de descargas: funcionalidad que permite visualizar en una tabla pivote todos los indicadores de la base de datos. La información se puede descargar en un archivo con formato separado por comas.
- TERRIDATA cuenta con versiones móviles para iOS y Android.

En las siguientes fases de su desarrollo, se espera que en TERRIDATA se complementen las fichas departamentales y municipales con dimensiones nuevas y se cree un módulo de mapas con indicadores georreferenciados.

Este sistema tiene una información básica sobre los territorios bajo el nombre de fichas territoriales que comprende aspectos demográficos, económicos, ambientales, de vivienda y servicios públicos (acueductos, alcantarillados, Internet, energía eléctrica, déficit de vivienda, educación y salud). Esta información la brinda en forma de gráficos y tablas comparativas con otras entidades territoriales homólogas y su comparación con los promedios nacionales.

Además, presenta la posibilidad de hacer comparaciones entre municipios, ciudades capitales y departamentos, tomando las variables anteriormente descritas.

Tiene un sistema de búsquedas con el cual se puede filtrar la información por las respectivas dimensiones de caracterización, además de las entidades de las que se desee consultar o descargar la totalidad de la información para hacer el análisis requerido por el usuario.

Un sitio de mapas permite al usuario georreferenciar información de acuerdo con el nivel territorial que lo requiera, bajo la modalidad de mapas superpuestos.

Este sistema brinda al usuario un *Diccionario de variables TERRIDATA*, disponible para descargar, en el que puede encontrar la descripción y metodología de cálculo de todos los indicadores que conforman el Sistema de Estadísticas Territoriales - TERRIDATA. El documento incluye en detalle definiciones, fuentes, métodos de cálculo, así como enlaces a las fuentes oficiales para toda la batería de indicadores.

A ellos se agrega una sección sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados mediante el Decreto Ley 893 de 2017, para la implementación prioritaria de la Reforma Rural Integral, por ser las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: 1) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; 2) el grado de afectación derivado del conflicto; 3) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y 4) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

En este espacio se encuentra una ficha dinámica para cada una de las subregiones PDET. Este instrumento busca contribuir al análisis de la situación de las 16 subregiones (170 municipios) en torno a los principales compromisos recogidos en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, como son: 1) características generales; 2) composición y distribución demográfica; 3) actividad económica; 4) oportunidades para la ruralidad; 5) participación ciudadana; y 6) conflicto armado y cultivos de coca.

**Uruguay**, en los marcos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), tiene una plataforma para explorar, visualizar y descargar datos abiertos de relevancia territorial. También se puede combinar con otras capas usando los mapas desde las aplicaciones web y móviles. Este Sistema de Información Territorial promueve la planificación y gestión informada del territorio, así como la transparencia y la participación ciudadana.

Con su sistema de indicadores, analiza y descarga información sobre las dinámicas territoriales y la evolución de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. El sistema está compuesto por mapas interactivos temáticos con ayuda de un visor del Sistema de Información Territorial como una aplicación central que permite analizar simultáneamente distintos fenómenos territoriales, organizados por los temas de territorio/hábitat/ambiente/producción sobre tres tipos de cartografía base (vectorial/relieve/imágenes satelitales).

Cabe destacar el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, que permite visualizar la expresión territorial, así como acceder a un reporte HTML y la documentación completa sobre la normativa aprobada de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial en elaboración y los estudios de relevancia territorial.

Posee este sistema la cartografía del hábitat social, que es una aplicación que apoya la coordinación territorial de las políticas públicas urbanas y sociales. Esta abarca la

localización e información de conjuntos habitacionales de promoción pública en todo el país que han sido financiados por la institucionalidad pública, los asentamientos humanos irregulares y la territorialización de los principales indicadores socioeconómicos de la población. A su vez, permite visualizar, consultar, imprimir información geográfica de tipo general y referida al proyecto Cartografía del Hábitat Social, que comprende un conjunto de asentamientos habitacionales promovidos por entidades públicas, asentamientos irregulares e indicadores socioeconómicos.

El mapa de cobertura del suelo, a su vez, permite visualizar, consultar e imprimir información referida al mapa de cobertura de la tierra para todo el país.

Este sistema descarga datos de ordenamiento territorial para ser visualizados en Google Earth, por medio del archivo KMZ<sup>8</sup>, que permite visualizar la expresión geográfica de los datos y su información asociada.

El acceso web a datos que pueden ser incorporados a los Sistemas de Información Geográficos institucionales o particulares. Este Sistema de Información Territorial de Uruguay pone a disposición una serie de datos accesibles vía web desde un SIG de escritorio.

De esta manera, el Sistema de Información Territorial de Uruguay sistematiza indicadores territoriales que otros organismos elaboran, genera indicadores a partir del reprocesamiento de otras fuentes a nivel subnacional o regional. Además, hace uso del censo de población, de hogares y viviendas, del censo de zonas francas, del censo de locales, censo urbanístico, censo nacional agropecuario, matrícula de las escuelas por departamento, registro permanente de empresas y actividades, rendiciones de cuenta de los Gobiernos departamentales, vínculos con el Estado (ONSC), etc. Pero, además, genera indicadores propios, como el PIB regional y revela datos primarios, como censo de municipios.

En Argentina, desde el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, por intermediación de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, se cuenta con un Programa de Fortalecimiento Institucional en el cual existe un componente de Sistemas de Información Geográfica que está orientado a brindar asistencia técnica, capacitación en este tema con alcance nacional, contribuyendo a la conformación de equipos técnicos capaces de desarrollar sus propios SIG. Para ello, tiene un acuerdo con el Programa Nacional Mapa Educativo del Ministerio de Educación de la Nación para desarrollar una oferta de cursos virtuales orientada a diferentes perfiles y niveles de manejo de este tipo de herramientas.

---

<sup>8</sup> Los archivos KMZ son muy similares a los archivos ZIP. Estos archivos permiten empaquetar varios archivos juntos y comprimen el contenido para que sean más fáciles de descargar.

Los Sistemas de Información Geográfica comprenden la escala internacional, nacional, provincial, regional y urbana y las siguientes áreas temáticas: ambiente, cartera de proyectos PET, cartografía base, condiciones habitacionales, conectividad y movilidad, cuenca del río Lujan, cuenca del río Sali Dulce, cuenca Matanza-Riachuelo, demografía, dinámica de urbanización, dinámica socioeconómica, educación, efectores y ventanillas de Estado, ejes de calles, indicadores de desarrollo urbano y territorio, inversión pública, microrregiones, modelos territoriales, obras públicas, planes urbanos y las provincias de: Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, Mendoza, Patagonia. También proyectos estratégicos, Quilmes, salud, sistemas de asentamientos, Tigre, Vaca Muerta, Vicuña Mackenna, vulnerabilidad juvenil y vulnerabilidad rural.

Asimismo, se encuentra conformada la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (<http://www.idera.gob.ar/>), que nació como comunidad para la difusión de la información territorial y que actualmente está en proceso de formalización institucional, por lo cual los diversos organismos que sostienen IDE se comprometen a publicar datos fundamentales bajo estándares compartidos y bajo la consigna de datos públicos abiertos. En este sentido, también se encuentra disponible un portal de datos públicos: Datos Argentina (<http://datos.gob.ar/>).

Entre las acciones para el fortalecimiento de la planificación local, está a disposición una Plataforma de Soluciones Municipales en la cual cada Gobierno local puede solicitar la instalación de sistemas de gestión diversos, entre ellos visualizadores GIS, de digitalización y publicación de catastros, tablero de gestión, plataforma de gestión de proyectos y obras, entre otros ([http://webmunitest.paisdigital.modernizacion.gob.ar/gestion\\_municipal/](http://webmunitest.paisdigital.modernizacion.gob.ar/gestion_municipal/)).

Para la gestión de proyectos y obras, se encuentra implementada la Plataforma de Gestión de Proyectos y Obras como medio para contar con información sistematizada y actualizada y efectuar de forma electrónica el seguimiento de la ejecución de los mencionados planes, proyectos, obras y resultados e impactos de los mismos (<https://ppo.mininterior.gob.ar/>). Esta plataforma permite gestionar proyectos entre nación, provincias y municipios de manera ágil, coordinada y transparente. Actualmente cuenta con más de 17.000 proyectos, 800 obras y es de uso para 850 usuarios.

La referencia a estos tres países no implica que estos sistemas de información territorial sean los mejores o los únicos, pues otros países también cuentan con sistemas de información importantes para el ejercicio del ordenamiento y planificación del desarrollo territorial ya desarrollados y modernos y otros están en proceso de organización e implementación en respuesta a sus necesidades específicas y a las condiciones institucionales y organizacionales con las que cuentan. Todos estos esfuerzos contribuyen de manera importante al avance de los sistemas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial de la región.

## 5.4. Prevención de desastres: gestión del riesgo

Entre los mecanismos para ejercer control sobre el riesgo futuro están, además de los POT, los mapas de riesgo o mapas peligro. Estos mecanismos deben reforzarse mutuamente de manera permanente a través, por ejemplo, de normativa y métodos que garanticen que en todo proyecto de inversión se analizan sus implicaciones en términos de riesgo nuevo, y se diseñan los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptado. Se requiere que el riesgo reciba la misma ponderación que otros aspectos (género, medioambiente).

Las ciudades y demás territorios de la región se enfrentan a riesgos altos y muy altos. El carácter del riesgo lo determina en parte la exposición a diversos peligros naturales, muchos de los cuales se están intensificando debido al cambio climático global.

Los peligros naturales más comunes son: periodos anormales de lluvia o sequía asociados a los fenómenos El Niño y La Niña. El patrón de precipitaciones ha cambiado en la región; en algunas zonas ha aumentado (sur de Brasil, Paraguay, Uruguay, noreste de Argentina y noroeste de Perú) y en otras ha disminuido (sur de Chile, suroeste de Argentina y sur de Perú). Por consiguiente, se ha incrementado el riesgo de inundaciones y sequías, que pueden agravar los problemas existentes en el norte de México, noreste de Brasil y otras zonas.

Las tormentas tropicales y los huracanes son más frecuentes e intensos que antes, lo cual indica que hay peligros naturales donde antes no había. El aumento de la temperatura global afecta a los glaciares. La desaparición de los glaciares de la cordillera de los Andes, que según las estimaciones ocurrirá en los próximos diez o veinte años, afectará la disponibilidad de agua con severas consecuencias para los habitantes de ciudades como Arequipa (Perú), La Paz (Bolivia) y Quito (Ecuador), que dependen del derretimiento de la nieve y el agua de los valles para abastecerse de agua.

También hay riesgo de aumento del nivel del mar, salinización del agua del subsuelo e inundaciones en zonas costeras. Cabe indicar que 60 de las 77 ciudades con mayor densidad poblacional de la región se encuentran en zonas costeras. Cartagena (Colombia) y Guayaquil (Ecuador) son particularmente vulnerables a estos impactos.

Las placas tectónicas activas en México, América Central, el Caribe, el noroeste y oeste de Sudamérica representan un alto riesgo de terremotos y tsunamis.

Grandes deslizamientos ocasionados por una combinación de eventos geológicos y meteorológicos han destruido lugares poblados en diversos países de la región.

Los peligros climáticos no explican por sí solos el carácter del riesgo de desastres en las ciudades de América Latina. La dinámica urbana y los procesos sociales son sumamente

importantes para entender la generación e intensificación del riesgo en diferentes contextos. Asimismo, el riesgo aumenta cuando los Gobiernos tienen una débil capacidad de planificación y reglamentación del desarrollo urbano y territorial.

La falta de reglamentación en los procesos de construcción, estrategias de planificación territorial efectivas y opciones de vivienda de bajo costo ha causado la imprudente modificación de los espacios urbanos y entornos naturales, y la expansión de los barrios emergentes. Debido a la desigualdad en el acceso a la tierra, las poblaciones pobres y excluidas se ven forzadas a ocupar zonas inadecuadas para asentamientos humanos (márgenes de los ríos, riberas, terrazas fluviales), donde ocurren inundaciones y deslizamientos y donde la estructura del suelo y las edificaciones son extremadamente vulnerables a sismos.

La mayoría de las viviendas de los asentamientos informales son precarias y carecen de infraestructura básica y rutas de acceso seguras; sus ocupantes acceden a terrenos de manera informal. En muchos casos, estos asentamientos son ilegales porque no cumplen los reglamentos de construcción urbana y carecen de títulos de propiedad, lo cual restringe el apoyo y la intervención de los Gobiernos, haciendo estos asentamientos “ilegales”.

En América Latina, la gestión de desastres ha evolucionado de los enfoques verticales de respuesta y ayuda de emergencia hacia estrategias intersectoriales para la gestión del riesgo. Antes de los años noventa, se creía que los desastres eran eventos aislados que no tenían relación con los procesos sociales. Las intervenciones de los Gobiernos y las organizaciones de ayuda humanitaria se orientaban a proporcionar ayuda de emergencia y eran inadecuadas para abordar los impactos sociales, económicos y ambientales de los desastres naturales. Esta actitud cambió gradualmente hacia el énfasis en las medidas de preparación como almacenamiento de insumos de emergencia, planes de respuesta a emergencias y mayor presencia de las organizaciones de ayuda humanitaria como la Cruz Roja. Si bien este enfoque de planificación de contingencia mejoró la eficiencia de las organizaciones de ayuda humanitaria, no abordaba las múltiples causas del riesgo.

En la actualidad, los desastres ya no se consideran eventos excepcionales creados enteramente por fuerzas naturales, sino problemas de desarrollo no resueltos. Ahora se reconoce que los riesgos físicos, sociales y económicos que no se manejan de manera efectiva son los que originan los desastres.

El enfoque de gestión del riesgo de desastres (GRD) surgió a finales de los años noventa como un nuevo paradigma que colocaba al riesgo en el centro del problema y a los desastres como el producto de dicho riesgo. El enfoque de GRD subraya la relación entre riesgos/desastres y desarrollo/planificación, que se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este nuevo enfoque ha sido adoptado por los países de América Latina y el Caribe, y su cambio representa la evolución en tres aspectos clave: 1)

reconocer que los desastres no son solo naturales; 2) énfasis en el papel de la vulnerabilidad en la generación del riesgo, a diferencia del énfasis en los peligros naturales; 3) la hipótesis de que la formación del riesgo es principalmente social y que está determinado por diversos procesos en diferentes contextos geográficos y sociales.

De esta manera, la gestión de riesgo de desastres constituye una herramienta importante en el ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial que está siendo asumida por los países de la región y que además se está incorporando a los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial. Para ilustrar con un ejemplo, Costa Rica ha estructurado y puesto en práctica el Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2016-2020 como instrumento orientador para todos los actores de la actividad nacional en los territorios, en cumplimiento de la Política Nacional de Gestión de Riesgo, respaldada por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos (Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2016).

En Argentina, se incorpora la GRD como parte de la planificación territorial que se impulsa a escala nacional, provincial y local. Se incorporan criterios a través de manuales y guías de planificación, y se exigen como parte de los requisitos para financiar proyectos. Actualmente se está compilando la experiencia de gestión de riesgo y reconstrucción urbana para difundir las acciones y prácticas recomendadas. El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) es un programa creado por ley para promover la respuesta en conjunto de todas las agencias del Estado ante diversas situaciones de crisis y emergencia. El objetivo es trabajar en equipo y tener una respuesta rápida y eficaz antes de que ocurra la emergencia. Esto contempla enfocarse en trabajar junto a las provincias en las etapas de reducción de riesgo, respuesta a la emergencia y recuperación. Las provincias argentinas se adhieren a la ley para formar un sistema que haga frente a los posibles riesgos que puede sufrir la población.

Para la gestión local, desde el Estado nacional se realizan talleres y se financian capacitaciones para la elaboración de mapas de riesgo, que surgen de la combinación de mapas de amenaza y mapas de vulnerabilidad, cada uno de los cuales ya son el resultado de índices e indicadores específicos. Estos mapas pasan a ser componente de la planificación territorial

## **5.5. Zonificación Ecológica Económica (ZEE)**

La ZEE facilita la información técnica y el marco referencial para promover y orientar las inversiones públicas y privadas. Es un instrumento para el ordenamiento territorial que permite la definición de planes alternativos de uso de los recursos ecológica, económica y socialmente aceptables, y la asignación de recursos, incentivos y políticas para promoverlos. Permite la generación de escenarios potenciales para la planificación del uso de los recursos en áreas demarcadas o zonas y sus usos potenciales.

Tales escenarios son generados mediante el análisis de los múltiples objetivos de los actores principales en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos y su optimización. Las zonas así demarcadas en los escenarios pueden ser susceptibles de regulación o legislación de acuerdo con las políticas de desarrollo locales, regionales y nacionales.

La ZEE se elabora de acuerdo con la evaluación de la aptitud de la tierra y a variables socioeconómicas; se identifican los conflictos de uso de suelo y superposición de derechos de uso; se analiza el sistema de asentamientos humanos (estructuración del territorio); y se identifican las áreas de riesgo y vulnerabilidad. Asimismo, los actores sociales del territorio determinan las potencialidades, limitaciones, macroproblemas y tendencias territoriales.

La ZEE es, en efecto, una forma de planificar el uso de tierras teniendo en cuenta todos los elementos biofísicos y todas las condicionantes socioeconómicas. Se comparan ambos grupos de factores a través de múltiples análisis, proporcionando una herramienta apropiada para los distintos usuarios a fin de alcanzar, de forma consensuada, un uso óptimo de las tierras que será posteriormente ejecutado mediante acciones legislativas, administrativas e institucionales.

En principio, la metodología ZEE es aplicable a todas las escalas geográficas y en tierras de cualquier intensidad de uso. Sin embargo, en la práctica es más utilizada en grandes extensiones de tierras, tales como cuencas de grandes ríos y regiones fisiográficas que soportan una importante población humana. Un elemento esencial de la ZEE es su carácter dinámico, pudiendo ser repetida o ajustada en relación con los cambios socioeconómicos de la región estudiada y su área de influencia, tales como las tendencias del mercado mundial.

La ZEE no tiene especial interés en usos de tierras de insumos elevados, sino que considera un amplio rango de usos que puedan satisfacer los objetivos de los más diversos usuarios. Estos objetivos pueden ser incompatibles con una mayor o menor escala y también pueden cambiar con el tiempo. La utilización de análisis de objetivos múltiples y de subsiguiente optimización permite una reordenación periódica de objetivos para seleccionar el uso óptimo (o no uso) de un área determinada.

Los beneficios potenciales de los estudios de ZEE, al ser posteriormente ejecutados, son los siguientes:

- Evitar la utilización caprichosa de las tierras en consideración, lo que puede conducir a conflictos sociales y daños irreparables en la calidad de los recursos naturales.
- Entender mejor los objetivos, prioridades y requerimientos de los diferentes usuarios y, por consiguiente, facilitar un consenso eventual y reconciliar los intereses particulares sobre la implementación de los planes de uso de tierras.

- Armonizar los trabajos de las instituciones nacionales que tratan aspectos relacionados con la caracterización, evaluación y planificación rural.

En resumen, la ZEE constituye una herramienta para la gestión de los recursos naturales que considera los siguientes aspectos: un periodo de tiempo de 5 a 25 años; un área geográfica correspondiente a paisajes o cuencas; múltiples beneficiarios; una tecnología que considera todos los elementos del medio natural, con especial atención a los impactos ambientales; un objetivo de equidad social intergeneracional; una aproximación participativa; y una confluencia de múltiples políticas.

En el caso de **Perú**, es el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, el organismo encargado de realizar la asistencia técnica y el seguimiento al proceso de la Zonificación Ecológica y Económica que se desarrolla a nivel nacional en coordinación con los Gobiernos regionales y Gobiernos locales, con la finalidad de apoyar en la consecución de los resultados esperados de acuerdo con los criterios técnicos y la normativa legal vigente.

**En Perú**, la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental ha realizado la asistencia técnica y seguimiento a los diferentes procesos de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) que vienen desarrollándose a nivel nacional y que han dado como resultado que 13 Gobiernos regionales cuenten con procesos de ZEE aprobados y 2 Gobiernos regionales cuenten con ZEE concluidos.

Entre 2012 y 2015, 8 Gobiernos regionales: Ayacucho, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Junín, Huancavelica, Tacna y Puno contaban con la ZEE y en 2016, 2 Gobiernos regionales: Huánuco y Ucayali.

También en este país se han llevado a cabo procesos de ZEE a nivel micro en desarrollo a nivel distrital. 21 distritos de las regiones de Piura, Ayacucho, Cusco, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Apurímac y Huancavelica vienen desarrollando sus procesos de ZEE a nivel micro y cuentan con información base para la toma de decisiones y gestión de su territorio.

Son objetivos de la ZEE:

- Conciliar los intereses nacionales de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- Proveer el sustento técnico para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, regional y local.

- Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción.
- Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio.

La ZEE está regida por el Decreto Supremo 087-2004-PCM, art. 9 (Decreto Supremo 087-2004-PCM, 2004).

Es importante hacer referencia a la ZEE que llevó a cabo el Gobierno regional de Cajamarca al conceder prioridad al proceso regional de ZEE de manera integral a nivel de macrozonificación (ámbito regional), impulsando la mesozonificación y microzonificación en cada una de sus provincias y distritos como parte de una estrategia comunicacional, que significó avances, tal como el establecimiento del diálogo, el conocimiento compartido, el compromiso y logro de consensos entre distintos actores respecto de la ZEE como instrumento de planificación y de gestión del desarrollo integral y sostenible del departamento.

Con este fin, las autoridades del Gobierno de la región Cajamarca tomaron la iniciativa de poner en marcha la propuesta de ZEE por medio de la convocatoria de un conjunto de actores organizados en una estructura organizacional del proceso ZEE con el propósito principal de articular de una manera participativa y planificada un trabajo sistemático de identificación de las potencialidades y limitaciones territoriales del departamento como primer paso para avanzar en el proceso de ordenamiento territorial.

La ZEE, en la región de San Martín, tomó en consideración las necesidades de la población del territorio, especialmente aquellas relacionadas con los problemas e interrogantes más inmediatos alrededor de los medios de vida, la situación de sus sistemas de producción y la ubicación más adecuada de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. De esta manera, el Gobierno regional en conjunto con las autoridades locales inició la Zonificación Ecológica Económica dándole el sentido de una herramienta fundamental para el ordenamiento territorial (Gobierno regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín, S. F.).

La ZEE se concibió como un proceso dinámico y flexible que tuvo como objetivo identificar las diferentes zonas distribuidas en la región, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, con miras a darle un uso adecuado y sostenible al territorio y con base en ello, desarrollar las diferentes actividades económicas en lugares apropiados para cada actividad.

La ZEE, además de ser la base para el ordenamiento del territorio, permite identificar las diferentes zonas, sus potencialidades y limitaciones, para así aprovechar al máximo

los recursos en las diferentes actividades que se realizan. Orienta a vivir en zonas de baja vulnerabilidad y provee información técnica para promover y orientar la inversión pública y privada, bajo una perspectiva de desarrollo sostenible.

Los principales objetivos de la ZEE son los siguientes:

- Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local.
- Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de sus jurisdicciones.
- Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.
- Conciliar la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos con los intereses nacionales.

En concordancia con los objetivos de la ZEE, los usuarios de este instrumento son:

- El Gobierno central, que posee intereses estratégicos, tales como la integración y la seguridad del territorio nacional, la lucha contra la pobreza, la promoción de la producción agropecuaria para la exportación o la seguridad alimentaria interna, el desarrollo de la Red Nacional de Transportes y Comunicaciones y de la Red Nacional de Energía, entre otros.
- Los Gobiernos regionales y locales, que tienen responsabilidad directa del desarrollo sostenible de sus respectivas jurisdicciones.
- Las comunidades nativas y campesinas, que tendrán información sobre las potencialidades y limitaciones de sus territorios.
- Los empresarios, desde los más grandes hasta los más pequeños, quienes contarán con información para orientar sus decisiones de inversión.
- Los agricultores y las asociaciones de productores, que podrán desarrollar sus esfuerzos en los lugares más apropiados para una buena producción.
- Las organizaciones no gubernamentales (ONG), que ejecutan actividades y proyectos de promoción del desarrollo, principalmente en áreas específicas.
- Los organismos de cooperación técnica, que contarán con información adecuada sobre el territorio para orientar mejor sus políticas de ayuda.

**En el caso de Brasil**, la ZEE nació con la pretensión de integrar aspectos naturales y sociales en la gestión del territorio nacional, además de los económicos ya utilizados

en la planificación tradicional. En este contexto, el ZEE rompió con el paradigma de herramienta autodireccional para la clasificación del territorio con base en un determinismo natural, para incluir la voluntad y la acción humana como elementos integrantes de la ecología del ambiente en sentido estricto.

Este instrumento ha sido utilizado en el intento de ordenación del territorio brasileño buscando armonizar los intereses económicos, sociales y ambientales. El ZEE difiere de las zonificaciones clásicas, pues su ejecución demanda de un gran esfuerzo de integración de políticas públicas, acciones de todas las esferas de gobierno, intereses económicos y ambientales, además de la articulación y debate con la sociedad civil, considerando sus perspectivas y opiniones sobre la gestión y la utilización del territorio. En términos generales el ZEE puede ser considerado la herramienta de zonificación ambiental, enfocada en la sostenibilidad.

El desarrollo de la ZEE fue influenciado por los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo, y reforzada posteriormente por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en enero de 1992, conocida como Eco 92 o Río 92. La metodología fue pensada para atender proyectos de planificación territorial en las escalas nacional y macrorregional (en el caso de la Amazonia Legal). Posteriormente, se propusieron diversas iniciativas de planificación en otras escalas (estatales y/o regionales y locales).

La experiencia de uso en áreas urbanas es reciente, habiendo sido iniciada en la ciudad de Goiânia.

El ZEE se constituye así en un instrumento que se propone ampliar la relación hombre-naturaleza, haciendo la intersección entre políticas públicas y medios de producción, de modo que la biodiversidad pasa a ser comprendida como base de la sostenibilidad de los ecosistemas naturales, de los servicios medioambientales, de los recursos forestales y pesqueros, de la agricultura y de la nueva industria de la biotecnología.

En el marco de ese mismo contexto cuando se desarrolló el ZEE, también se inició internacionalmente la incorporación de la preocupación con la sostenibilidad ambiental y con la calidad de vida en las ciudades y discusión sobre la inserción del debate de la sustentabilidad en el ámbito de la planificación urbana, pasando a ser llamado de urbanismo verde.

**Brasil** ha ejecutado con éxito las ZEE de los territorios Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondonia, Roraima y Tocantins.

**En el caso de Ecuador**, la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la provincia de Esmeraldas se elaboró con la participación del Gobierno provincial de

Esmeraldas, la corporación alemana GIZ y la Escuela Politécnica del Ejército. El trabajo se inició con la recolección de información a escala 1:50000, que fue validada y procesada para posteriores análisis.

Una vez terminado el análisis, se inició con la ZEE, para lo que se utilizaron las variables pertenecientes a los sistemas: ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad. Como resultado de la ZEE, se obtuvieron nueve unidades estructurales, las cuales abarcan los 16.132,23 km<sup>2</sup>, que son el área total de la provincia.

A partir de esos resultados se realizó el diagnóstico territorial, el cual permitió evaluar los sistemas que tienen conflictos con el uso del suelo en los escenarios actuales, las tendencias de la zona, los riesgos que exponen a sus habitantes y las potencialidades económicas, sociales y ambientales. A partir de este diagnóstico, se propusieron estrategias para la implementación y mejora de la calidad de vida de los habitantes. Además, consideró un horizonte de 5 años, con sus ejes estratégicos tiene una gran potencialidad y permite plantear seis proyectos de marcada importancia: integración y difusión de información, programa de desarrollo agrícola y pecuario, manejo del recurso ambiental y regulación de tierras, regulación de actividades extractivas, equipamiento de servicios, programas para el desarrollo de turismo y recreación.

En México, el **Ordenamiento Ecológico** es el instrumento de política ambiental cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medioambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Medioambiente y Recursos Naturales 2013-2018 contienen diversas líneas de acción relacionadas con ordenamiento ecológico y mares y costas de México, entre las que destaca el impulso de una política en mares y costas que promueva oportunidades económicas, fomente la competitividad, la coordinación y haga frente a los efectos del cambio climático protegiendo los bienes y servicios ambientales.

El golfo de California fue el primer ordenamiento ecológico de modalidad marina expedido en el país, en 2006. El golfo de México y mar Caribe fue decretado en 2012 y el ordenamiento ecológico del Pacífico Norte fue aprobado en 2015 y está en proceso de decreto.

## 5.6. Gobernanza multinivel

Con el avance de un enfoque territorial del desarrollo, el territorio o la territorialidad ya no se concibe como el resultado del comportamiento social sobre el territorio, sino

como el proceso de “construcción” de dicho comportamiento. De esta manera se viene posicionando el espacio y el territorio como un aspecto estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes.

Esta idea de proceso tiene mucha relación con el concepto de gobernanza, que se ha convertido en un término dinámico con definiciones variables con el transcurso del tiempo y la transformación de los conceptos que sustentan la acción pública y su relación sistémica con el conjunto de la sociedad civil. De una definición que la hacía sinónima de Gobierno, ha venido evolucionando para comprender una acción pública que implica una nueva forma de operar de la acción del Gobierno con los actores implicados en ella, no únicamente en las formas operativas de su ejecución, sino en la toma de decisiones que configuran esa política pública.

Para distinguirla de concepto tradicional de gobernanza, se está adoptando el de gobernanza relacional como la gestión intersectorial de procesos de desarrollo territorial a múltiples niveles, articulando redes y organizaciones e involucrando activamente a actores públicos, no gubernamentales y privados en la toma de decisiones y en la coordinación entre los ámbitos local, municipal, territorial, subnacional, nacional y algunas veces supranacional.

La gestión social del desarrollo de los territorios está asociada a nuevas formas de gobernanza territorial, más relacionales y participativas, en las cuales se establecen diálogos, negociaciones y acuerdos entre la sociedad civil y la institucionalidad pública. Ello sucede a múltiples niveles y escalas, en las diversas facetas del desarrollo y con horizontes temporales a largo, medio y corto plazo. En la medida en que la gobernanza de las diversas entidades territoriales reconocidas por los Estados a distintos niveles involucra más activamente, con capacidad de incidir efectivamente en las decisiones, a las redes formales e informales, organizaciones y grupos de la sociedad civil, puede lograrse una mayor convergencia con la gestión social, a múltiples escalas, del desarrollo de los territorios. Ello puede facilitar considerablemente la articulación intersectorial, la coordinación interinstitucional tanto vertical como horizontal, la planificación y presupuestación participativas en función de estrategias de desarrollo y la realización de procesos y proyectos estratégicos que impulsen efectivamente dicho desarrollo.

Los procesos de gestión territorial deben desarrollarse en un marco de políticas públicas nacionales, algunas veces subnacionales y también locales, que definen programas y acciones institucionales, prioridades y acciones sectoriales y mecanismos de articulación intersectorial y de gobernanza a múltiples escalas. Por otra parte, la acción colectiva territorial y las iniciativas de desarrollo gestadas desde los territorios deben tomar en cuenta dichas políticas e interactuar con esa institucionalidad, negociar sus propuestas, gestionar recursos de diversa índole y compromisos institucionales e incidir en la medida de lo posible y pertinente en sus orientaciones. El apoyo sostenido, coordinado y eficaz de la institucionalidad pública nacional, subnacional y local a los

procesos de gestión social y estrategias de desarrollo de los territorios es fundamental para su ejecución continuada a medio y largo plazo, para territorializar efectivamente las políticas y los programas institucionales, para facilitar el apoyo técnico requerido y para la realización de las inversiones públicas previstas en los planes a medio plazo.

El cumplimiento de las metas del desarrollo en el contexto actual de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere un enfoque de gobernanza relacional que tome en consideración las relaciones entre los múltiples actores implicados, las distintas escalas existentes en los territorios y los niveles institucionales existentes. Esta consideración exige un diálogo no en el vacío, sino estrechamente relacionado con los propósitos, objetivos, metas y estrategias definidas en los Planes de Desarrollo Territorial, todo en un marco general con lo propuesto para el conjunto de los países.

Bajo un concepto de gobernanza relacional de carácter multinivel, las metodologías de planificación y gestión social del desarrollo territorial tienen que adaptarse a las condiciones específicas de cada territorio, con su particular configuración y tejido social, trayectoria institucional y organizativa, problemáticas y potencialidades. De esta manera, la planificación del desarrollo territorial deberá ser una acción colectiva, que responda a las dinámicas propias del territorio y de sus interacciones con condiciones y agentes externos a él, incluyendo las instancias de asistencia técnica nacional o internacional que pueden acompañar estos procesos, pero no deben sustituir a los actores territoriales en su toma de decisiones y en sus emprendimientos.

Los territorios, entendidos como espacios sociogeográficos construidos cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de estos con la naturaleza en su conjunto, constituyen sistemas complejos y dinámicos, con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo la ambiental, la económica, la político-institucional, la social y la cultural. Los sistemas territoriales están conformados por varios tipos de subsistemas interactuantes, asociados a su vez a redes de diversa índole. Es importante conocer las características de dichos sistemas y subsistemas, comprender su funcionamiento y sus dinámicas, definir de manera consensuada los cambios necesarios y posibles en determinado horizonte temporal, generar estrategias y planes para efectuarlos y movilizar las voluntades colectivas y acciones organizativas e institucionales requeridas para concretizarlos.

Los procesos de desarrollo territorial, en los marcos de un sistema de gobernanza territorial relacional, incluyen la conformación de plataformas de concertación o instancias territoriales legítimas, y la construcción de un proyecto de futuro acordado entre los actores territoriales, redes y grupos sociales históricamente excluidos o en proceso de exclusión. Al emprender dichos procesos, con sus propias formas organizativas y modalidades de acción colectiva, valores, cosmovisión y concepción del desarrollo, la gente de cada territorio asume el protagonismo que le corresponde en la definición y

construcción del futuro de su territorio. Establecen, asimismo, las bases para negociar sus agendas con las instituciones y actores externos al territorio y ejercen un mayor control e influencia sobre su entorno y la construcción de su futuro deseado. Este proceso de negociación, como parte de un proceso multinivel, sería articulado y coherente, relacionado con las políticas nacionales de desarrollo territorial y los planes sectoriales y nacionales de desarrollo.

La participación, con capacidad propositiva y decisoria, de los distintos actores territoriales (gubernamentales y no gubernamentales), redes y grupos relevantes en la elaboración e implementación de una estrategia de desarrollo consensuada es fundamental para que esta sea viable y pertinente. Estos actores colectivos son de tres tipos principales: sociales (grupos, redes, organizaciones y movimientos de base), privados (empresas asociativas, familiares o corporativas) e institucionales (tanto estatales como no estatales, incluyendo entidades económicas, sociales y políticas, fundaciones e instituciones con fines ambientales, educativos, religiosos y culturales, entre otros). Además, para que el desarrollo territorial sea efectivamente incluyente, es fundamental incorporar y fortalecer las capacidades organizacionales y de incidencia de redes informales que agrupan y pueden movilizar a sectores históricamente excluidos de la gobernanza local y de los beneficios del desarrollo, o que están siendo expulsados por situaciones adversas o la falta de oportunidades.

La gestión del desarrollo, incluyendo los procesos de planificación de los territorios debe impulsar efectivamente procesos de transformación a medio y largo plazo, movilizar las inversiones y otros recursos requeridos y trascender el ámbito local, de manera que los aprendizajes logrados en un territorio puedan aprovecharse en otros territorios e incorporarse a programas institucionales de alcance nacional. Para ello es necesario que el modelo de gestión aborde de manera explícita la articulación de esos procesos con los mecanismos e instrumentos definidos por las políticas públicas, incluyendo los de planificación y presupuestación. De lo contrario, pueden quedar como experiencias aisladas, sin mayor trascendencia, de alcances limitados, con poca sustentabilidad y sin capacidad de incidencia político-institucional. Esto, a su vez, limitará considerablemente la multiplicación de las experiencias de gestión territorial e impedirá ampliar la escala para generar cambios en el plano regional o subnacional y para potenciar las contribuciones de los territorios rurales al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, es necesario fortalecer una cultura de la innovación institucional, incluyendo, entre otros aspectos, la transversalidad de las políticas sectoriales, los mecanismos de articulación necesarios para hacerlo posible, la coordinación, la subsidiaridad e integralidad de las políticas de distinto ámbito territorial, los servicios que cubren la relación urbana-rural, el diseño de políticas como procesos y no como actos únicos y rígidos y la puesta en acción de intervenciones públicas que crean oportunidades para el acceso a los bienes, tanto públicos como privados. Se requiere, entonces, un nuevo

tipo de políticas públicas, una nueva manera de gestionarlas y una nueva cultura institucional, flexible e innovadora para su aplicación en diálogo con las iniciativas territoriales. Este contexto político-institucional favorable es necesario para que la gestión social del desarrollo de los territorios pueda potenciar su contribución al bienestar y prosperidad tanto de la gente del campo como de la sociedad en su conjunto.

De esta manera, la planificación del desarrollo territorial y la gobernanza se despliegan en paralelo, en los distintos niveles, en el ámbito del gobierno, el Estado y la sociedad civil. La planificación en su dimensión de orientación y la gobernanza en su amplio sentido de participación ciudadana. Es la aplicación de un modelo de gestión pública bajo el concepto de gobernanza relacional, multinivel y multiescalar.

Para el ILPES, la planificación multinivel, en el contexto de la gobernanza multiescalar, es el “proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo de múltiples esfuerzos, por niveles de Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (CEPAL-Cooperación Alemana, 2015: 18).

Aunque se requieren orientaciones metodológicas y una propuesta que permita realizar de manera apropiada y eficaz una serie de tareas concatenadas, la forma específica de organizar e implementar la gestión social del desarrollo de un territorio ha de responder, necesariamente, a sus características, necesidades y demandas, capacidades y potencialidades, experiencias y aprendizajes anteriores, decisiones y definiciones de quienes lo impulsan en determinados contextos territoriales, regionales y nacionales. Ha de tomar en cuenta la normativa e institucionalidad de cada país y sus procesos de planificación y presupuestación, así como de regionalización y descentralización. También debe adecuarse a las particularidades de cada territorio, en la escala correspondiente, considerar las modalidades organizativas de la sociedad civil y del sector privado, en sentido amplio, además de las competencias de los Gobiernos locales y sus asociaciones o mancomunidades, y las maneras en las cuales toman concreción territorial, en mayor o menor grado, las políticas públicas.

La gestión territorial es un proceso que se genera en el crecimiento progresivo de la participación activa y autónoma de los territorios como sujetos sociales. En este proceso hay una cierta progresión, muy flexible y nada lineal, desde la creación de determinadas condiciones previas que pueden variar considerablemente de un territorio a otro hasta la ejecución operativa de un plan de trabajo colegiado, con un conjunto estructurado de iniciativas de desarrollo por parte de algún tipo de organización de gestión territorial, en el marco de relaciones dialógicas, negociaciones y acuerdos entre entidades estatales y ciudadanía. Usualmente es necesario realizar ciertas tareas preparatorias, que se han de definir en cada caso, y luego otras organizativas que se entrelazan estrechamente con las estratégicas, y todas ellas van traduciéndose, gradualmente,

en acciones operativas, que llegan a ser preponderantes una vez que se ha elaborado de manera participativa y consensuada la estrategia y el plan de desarrollo.

Dado que los territorios, como los sistemas, son multiescalares, la gestión social de su desarrollo no puede limitarse a un solo plano, sino que debe considerar y abordar las interrelaciones entre escalas territoriales menores o mayores. Por razones prácticas y de conveniencia de la institucionalidad pública de un país, o por decisión de quienes impulsan procesos territoriales específicos, es posible que se defina una determinada escala principal para la territorialización de las políticas y acciones institucionales o para determinadas iniciativas de desarrollo territorial. No obstante, la planificación y la gestión social del desarrollo territorial ha de abarcar tanto el plano comunitario y municipal como planos intermedios supramunicipales, regionales o subnacionales y el ámbito nacional, y algunas veces transfronterizo o supranacional. Aunque los principios de la planificación y gestión territorial sean los mismos, sus modalidades deberán diferenciarse, como también los mecanismos de participación y representación, articulación intersectorial y coordinación interinstitucional, acción colectiva e incidencia a distintas escalas territoriales.

El reconocimiento de la existencia de múltiples territorialidades, asociadas a diversos actores, redes y grupos afines a distintos sentidos de pertenencia e identidad, conlleva asimismo la necesidad de flexibilizar y diferenciar los abordajes metodológicos del desarrollo territorial, a evitar la reducción territorial diversa a una sola y a explorar sus diversas expresiones espaciales. En particular, plantea el reto de conciliar la definición y delimitación de un ámbito territorial principal a determinada escala con el reconocimiento de la espacialidad de diversas redes, actores, intereses e identidades parcialmente traslapadas entre sí, que algunas veces pueden conformar subsistemas en el interior de un sistema-territorio, pero otras veces pueden abarcar parte de este y de otros circunvecinos.

La territorialización, entendida como construcción de territorialidad a lo largo de un periodo, por determinados actores, redes o grupos, bajo condiciones específicas y en determinados lugares, es un proceso continuo, con raíces históricas y proyección de futuro. La desterritorialización, tanto por desplazamientos forzados o emigración como por transformaciones de diversa índole al interior de un territorio, interrumpe dicho proceso y se desconfigura parcial o completamente para el conjunto de la población o para determinados grupos, la identidad territorial en cualesquiera de sus varias facetas (ambiental, económica, social, político-institucional o cultural). Esta ruptura puede estar asociada a procesos migratorios, pero también puede suceder sin movilidad espacial de la población. La reterritorialización puede traducirse en la recuperación de una antigua identidad (por ejemplo, mediante el retorno al lugar de origen de los desplazados, la restitución de sus haberes y la reconstitución de situaciones anteriores) o en la construcción de una nueva identidad territorial, ya sea en el lugar de reasentamiento de los migrantes o por la sustitución de una territorialidad previa por

otra distinta en el mismo lugar. Las dinámicas de des/re/territorialización introducen una complejidad mayor pero necesaria en los procesos de gestión social del desarrollo territorial, y las metodologías de trabajo deben ser sensibles a ella.

El desarrollo territorial es un proceso de innovación en múltiples facetas del funcionamiento del sistema-territorio. Como tal requiere el involucramiento y la movilización de actores, redes y otros grupos. La metodología adoptada para la planificación y la gestión social del desarrollo de cada territorio, en sus distintas escalas y facetas, debe contemplar modalidades apropiadas y acciones afirmativas para facilitar y asegurar la participación activa de los grupos y redes informales relevantes en el territorio, además de los grupos organizados, redes formales, asociaciones e instituciones.

Dicho desarrollo exige, asimismo, mecanismos y servicios de acompañamiento, apoyo técnico, fortalecimiento de capacidades y facilitación de las acciones colectivas e institucionales requeridas para impulsar las transformaciones e iniciativas acordadas o consensuadas. Los sistemas de innovación, formales e informales, y los mecanismos que la acompañen son fundamentales para facilitar la incorporación de tecnologías tanto sociales y de producción como de información y comunicación en los procesos de desarrollo, así como para lograr un pleno aprovechamiento del potencial de cada territorio en su respectivo contexto regional, nacional o internacional.

A lo largo del proceso de gestión social del desarrollo de cada territorio, es necesario ir construyendo y fortaleciendo mecanismos de participación y concertación de los actores territoriales, redes relevantes y otros grupos del territorio, que deben formular una visión acerca del desarrollo futuro de su territorio y una ruta estratégica para avanzar hacia su realización. Este proceso ha de ser incluyente, de manera que incorpore, con capacidad propositiva y decisoria, a quienes han sido excluidos históricamente de la gobernanza territorial y de los beneficios del desarrollo, o sufren actualmente procesos de exclusión por falta de oportunidades o por situaciones adversas y amenazantes. Por otra parte, en su proceso de formulación, en sus contenidos y en su implementación, seguimiento y evaluación, la estrategia de desarrollo del territorio debe reflejar los aportes, los requerimientos y las propuestas de un conjunto ampliamente representativo de actores sociales, privados e institucionales, además de las redes formales e informales que articulan a otros grupos con menor capacidad organizativa y de incidencia.

En el informe anterior de esta consultoría, se ilustraron algunas iniciativas importantes para establecer relaciones tendientes a procesos de gobernanza territorial, y en este se pueden apreciar también procesos interesantes como los de Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay, que buscan la participación de la sociedad civil y otros actores en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial. No obstante, la práctica de la gobernanza territorial, como se ha conceptualizado, requiere acciones de mayor fuerza en materia de descentralización del desarrollo y de fomento y estímulo a los procesos democráticos y participativos de la gestión pública.



## 6. Recomendaciones técnicas para el ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina

Tal como se deduce de las exposiciones anteriores, el ordenamiento y desarrollo territorial es un proceso complejo que además de exigir importantes y variados esfuerzos humanos, organizacionales e institucionales, requiere de conocimiento técnico y de la dotación de instrumentos tecnológicos para llevarlo a la práctica.

Los países de América Latina de mayor consistencia financiera e institucional han hecho importantes avances en este sentido con la organización y puesta en práctica de sistemas de información, capacitación del personal técnico y asignación de presupuestos específicos para ponerlos en marcha. Por el contrario, los países de menor grado de desarrollo económico, si bien es cierto que han considerado la importancia del tema en sus políticas e instrumentos jurídicos, no cuentan con los recursos financieros y humanos para ponerlos en práctica.

La Red Latinoamericana de Políticas Públicas en Desarrollo Regional (RED) tiene en este sentido un campo de acción de primer orden. En primer lugar, propendiendo por acuerdos de cooperación técnica entre los mismos países, de acuerdo con sus especificidades y fortalezas en aspectos técnicos básicos tales como sistemas integrados de información territorial, tomando en consideración las diferentes escalas y niveles de planeamiento. Países como México, Colombia, Uruguay, Argentina y Brasil, principalmente, pueden realizar importantes aportes a los países que tienen debilidades en este sentido en los procesos de organización de sus sistemas de información, en la aplicación de los instrumentos técnicos de mayor precisión, viabilidad y economía y en la formación de los recursos humanos necesarios para operarlos, así como en la comunicación de experiencias exitosas de la puesta en operación de estos sistemas al servicio del ordenamiento y desarrollo territorial de los niveles intermedios.

De mucha importancia es la promoción de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), teniendo en cuenta los resultados que se han logrado en Perú (ver el informe de esta consultoría sobre el caso de la región de San Martín de Perú), Ecuador y Brasil, principalmente. Este instrumento de ordenamiento territorial tiene una serie de cualidades

importantes entre las cuales destacan las de producir información técnica y un marco referencial para promover y orientar las inversiones públicas y privadas. Es un instrumento de ordenamiento territorial que permite la definición de los planes alternativos de uso de los recursos ecológicos, económicos y socialmente aceptables, así como la asignación de recursos, incentivos y políticas para promoverlos. Como se documentó con el caso de San Martín de Perú, permite la generación de escenarios potenciales para la planificación del uso de los recursos en áreas demarcadas o zonas y sus usos potenciales. Tales escenarios son generados mediante el análisis de los múltiples objetivos de los actores principales en la toma de decisiones sobre el uso de recursos y su optimización. De esta manera, las zonas así demarcadas pueden ser susceptibles de regulación o legislación de acuerdo con las políticas de desarrollo locales, regionales y nacionales. La RED podría estudiar la posibilidad de convenios con algunos de los países que la han aplicado para profundizar en sus particularidades y, de esta manera, ofrecerla a otros países que la integran interesados en su conocimiento y aplicación.

La elaboración de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en la necesaria articulación y coherencia entre el ordenamiento y el desarrollo, es otro aspecto técnico que es conveniente fortalecer, especialmente con la utilización de los métodos y técnicas de la prospectiva territorial, valga decir con la construcción y operación de futuros que les permita a los territorios, en su condición de actores sociales, tener una visión compartida de futuro, capaz de movilizarlos en la búsqueda de un futuro más próspero. Las experiencias de países como Colombia, Perú, Argentina y Chile deberían ser fuente de conocimiento y asesoría a aquellos países de la región que lo requieran por medio de convenios de cooperación técnica entre ellos, preferiblemente apoyados por la cooperación internacional.

La gobernanza multinivel es un instrumento de gran actualidad y de mucha eficacia para lograr procesos de ordenamiento y desarrollo territorial que proporciona mayores posibilidades de ser asimilados y asumidos por los actores sociales e institucionales que necesariamente deberían estar involucrados para dar viabilidad institucional, instrumental y financiera. Este tipo de gobernanza no solo requiere normativas específicas y fundamentación jurídica, sino métodos y técnicas de diálogo y negociación. Exige técnicas y métodos de facilitación adecuados y bien fundamentados producto de los avances metodológicos de las ciencias sociales y la gestión pública.

Los países que están promoviendo procesos de gobernanza multinivel con el propósito de ejecutar acciones orientadas al ordenamiento y desarrollo territorial deberían ser parte de un Programa de Gestión del Conocimiento bajo el liderazgo de la RED. Organizaciones internacionales como el ILPES-CEPAL, con la colaboración de FIIAPP Euro-Social, podrían hacer un aporte importante en este sentido aprovechando los avances que se han logrado en algunos países como Perú, Colombia y Costa Rica con los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y los Consejos Regionales de Desarrollo Regional.

## 7. Recomendaciones jurídicas para el ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina

Los países que en la actualidad tienen leyes de ordenamiento y desarrollo territorial son: México, Colombia, Ecuador, Uruguay, El Salvador y Honduras, los cuales aportan un material muy importante en los aspectos jurídicos que corresponden a las condiciones particulares de estos países, y que expresan argumentos importantes sobre este instrumento jurídico, pues es una ventaja tener todas las definiciones, orientaciones metodológicas, organización institucional y los procedimientos de actuación en una ley específica y no de una manera dispersa en una legislación sectorial tal como ambiente, vivienda y Gobiernos locales.

La organización institucional establecida por las leyes de ordenamiento y desarrollo territorial buscan un sentido integrador, articulador y sistémico de la difícil problemática de dar un orden en la protección y uso racional del suelo asociado a aspectos vitales para la sociedad y a los problemas globales como los medioambientales, la solución del déficit habitacional, la seguridad alimentaria y también los que se relacionan con el urbanismo y la existencia de entornos que posibiliten a las personas desarrollar una vida digna.

Las normas jurídicas, el derecho, ocupa un significativo papel en la protección y uso racional del suelo y, consecuentemente, en la búsqueda del perfeccionamiento de las políticas para lograr un aprovechamiento óptimo y su ordenación sostenida al mejorar y reforzar los sistemas de evaluación, planificación y control integral de su uso. Las instituciones y mecanismos de coordinación deben propiciar que se compatibilicen los diversos intereses económicos y sociales que concurren en la explotación de este, con la adopción de decisiones para su protección (Goyas Céspedes, *Universidad y Sociedad* (8)3, Cuba, 2016).

Los instrumentos legales, reguladores del uso del suelo, deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a las realidades emergentes de cada país y los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbano deben perfeccionarse con el propósito de tener una utilización adecuada a partir de su clasificación y calificación.

De esta manera el análisis comparativo de la legislación debe tomar en consideración las condiciones de cada país. Sin embargo, es importante señalar algunos aspectos críticos que se deberían valorar en el impulso de leyes integrales para el ordenamiento y desarrollo territorial desde la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional:

1. Un primer aspecto es procurar impulsar un concepto integral y sistémico del ordenamiento territorial que le permita articular con el desarrollo de los territorios, bajo un enfoque multidimensional capaz de atender los aspectos de suelo, ecológicos, económicos, sociales, poblacionales, de gestión del riesgo y urbanísticos, en la búsqueda no solo de su preservación y conservación, sino de su utilización estratégica en la búsqueda de crear mejores condiciones de vida, de inclusión social y de prosperidad para los territorios. Ello implica dar dinamismo al concepto.
2. Procurar una organización institucional coherente y rigurosamente pertinente que evite la creación de instancias institucionales excesivamente amplias y poco prácticas que dificultan su coordinación y gestión. Estas instancias, además de considerar el aspecto político institucional deberían proveer la configuración de organismos técnicos interinstitucionales que impulsen y aseguren su gestión con base a metas e indicadores precisos y pertinentes.
3. La legislación deberá prever la creación y/o organización de instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial, tales como los Sistemas de Información Geográficos, la Zonificación Económica Ecológica, los Planes de Uso del Suelo, los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la gestión del riesgo, la organización y utilización del catastro y la gobernanza multinivel, esta última para dar coherencia a los procesos ascendentes-descendentes de las políticas públicas relacionados con la gestión integral de los territorios.
4. Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán ser bien fundamentados por la legislación, incluyendo la formalización y regulación del proceso en sus distintas etapas: 1) preparatoria, 2) diagnóstico integral, 3) pronóstico territorial, 4) formulación, 5) implementación y 6) monitoreo, evaluación y actualización.
5. Participación ciudadana territorial. Esta es una condición fundamental para que el ordenamiento y desarrollo territorial tengan significado para la población de los territorios en sus diferentes escalas y niveles: local, subregional, regional y nacional. De la participación de la población depende el grado de empoderamiento de los actores sociales, empresariales e institucionales con los objetivos, metas y condiciones del ordenamiento territorial, y en esa misma medida dependerá el grado de eficiencia y eficacia en su ejecución. Dicha participación ciudadana, en la medida en que sea establecida en la legislación nacional, se convierte en política pública de Estado de mayor fuerza jurídica y consenso social.
6. El financiamiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial deberían preverse en este tipo de legislación, pues las exigencias de información, conocimiento, participación, estudios específicos y demás condiciones técnicas y metodológicas implican importantes costos que si no son previstas en la ley el ordenamiento y desarrollo territorial queda, en el mejor de los casos, en el papel.

## 8. Buenas prácticas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional

### 8.1. Introducción

Las experiencias presentadas en este trabajo aportan información a la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional en su proceso de gestión del conocimiento sobre los métodos y las buenas prácticas del ordenamiento y el desarrollo regional. Constituye un punto de partida para profundizar en experiencias innovadoras y a partir de su conocimiento directo y posterior conceptualización, la RED logre fortalecer su marco teórico y metodológico de tal manera que le permita incidir efectiva y eficazmente en las políticas públicas de desarrollo regional en América Latina.

La selección de estas dos experiencias ha sido producto del estudio exploratorio presentado a la RED bajo el título *Estado actual del ordenamiento territorial a nivel intermedio en América Latina*. La información sistematizada permitió escoger los países Perú y Colombia, por los avances experimentados en el tema, así como por el grado de elaboración que han logrado en sus políticas públicas de desarrollo territorial y regional, y por la elaboración y aplicación de métodos y herramientas para el ordenamiento y planificación del desarrollo regional. La selección específica de las experiencias ha sido insinuada por el consultor y aceptada por miembros del Comité Técnico de la RED y los representantes de ella en estos dos países.

Con esta información básica, el Comité Técnico de la RED tendrá la posibilidad de tomar la decisión de visitar una de las dos o las dos experiencias, de acuerdo con sus intereses y posibilidades, con el propósito de observar y constatar en los hechos la aplicación de las buenas prácticas identificadas y caracterizadas en este documento, especialmente las relacionadas con el estudio y caracterización de los territorios, las iniciativas de organización y participación de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil que conforman los territorios, así como su orientaciones y métodos para la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Regional. Con este ejercicio práctico la RED habrá avanzado significativamente en la gestión del conocimiento sobre el desarrollo regional: sobre la realidad y posibilidades de los procesos, así como sus aspectos críticos, limitaciones.

En este informe se trata el tema del valor y significado del intercambio de experiencias apreciando sus aportes, pero también sus limitaciones y subrayando el hecho de que ninguna experiencia, como proceso social y organizacional, puede ser replicada de forma mecánica y descontextualizada.

La experiencia de la región de San Martín del Perú se sistematiza desarrollando los siguientes temas: a) características sobresalientes del territorio; b) hitos significativos de la experiencia; c) el contexto de las políticas públicas; d) de la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida: un salto cualitativo conceptual y metodológico; f) de la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida: un salto cualitativo conceptual y metodológico; g) orientación, características y papel de la ZEE (Zonificación Ecológica Económica); h) de la ZEE a la planificación del ordenamiento territorial; i) el Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín para 2030; y j) algunas lecciones importantes para la RED.

La experiencia de Colombia de la región del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Sucre, se presenta en cinco títulos: a) características sobresalientes de la región; b) hitos significativos de la experiencia; c) planificación estratégica y prospectiva: el proceso de la Agenda de Desarrollo Regional 2032; d) vigencia de Asomunicipios en el marco de la política actual: Pacto por la Descentralización; y 5) algunas lecciones para la RED.

Para cada una de las experiencias se sacan lecciones pertinentes para la RED, y de las dos experiencias se podrían enumerar las siguientes:

1. En los dos países el tema regional es importante, vigente y estratégico para el desarrollo sostenible e incluyente, especialmente teniendo en consideración razones de equidad, justicia social, aprovechamiento de los recursos naturales e integración nacional. Esta importancia está plasmada en una normativa moderna y actualizada, en políticas públicas pertinentes y en el desarrollo de una institucionalidad especializada en el nivel nacional.
2. Las iniciativas generadas en las regiones ha sido un factor muy importante en el desarrollo de las dos experiencias: San Martín y Catatumbo. El interés y movilización de los actores institucionales y sociales existentes en estos territorios les han dado permanencia y sostenibilidad a las dos experiencias.
3. El interés y la movilización de los actores sociales e institucionales por el conocimiento objetivo de su propio territorio les ha permitido dar fuerza a sus argumentos y visualizar posibilidades futuras de sostenibilidad de su propio desarrollo.
4. Partiendo de este conocimiento, en las dos experiencias se propuso la construcción de una visión compartida de futuro a largo plazo y con el apoyo conceptual y técnico de organismos nacionales y otros actores especializados; lo lograron empleando los métodos y herramientas de la prospectiva estratégica.
5. El logro de este planteamiento estratégico, en el caso del Perú, con un Plan de Desarrollo Regional Concertado para 2030 y en el de Colombia, con una Agenda de

Desarrollo para 2032, les ha permitido influir en las políticas públicas: municipales, regionales y nacionales, así como en las políticas nacionales. Pero además a contribuir a la estabilidad de las políticas regionales, los objetivos estratégicos de sus planes y algunas acciones a medio y largo plazo.

6. Entre los factores de éxito más importantes de estas dos experiencias, es importante hacer referencia a las siguientes: a) las relaciones de colaboración y de confianza que se establecieron en las dos regiones producto de buenas prácticas de liderazgo y participación social; b) la existencia de equipos técnicos en las regiones con capacidad de organizar metodológicamente en proceso; c) el apoyo recibido de los organismos nacionales, tanto en materia de planificación como de ambiente y de otros organismos sectoriales e institucionales.
7. Un elemento común a las dos experiencias fue la participación de los actores del territorio en el proceso, mediante métodos y técnicas que indujeron a la reflexión, la participación con compromiso, el diálogo constructivo y el ejercicio de las responsabilidades compartidas.

## **8.2. Valor y significado del intercambio de experiencias en la gestión del conocimiento sobre el desarrollo regional**

La reducción de las disparidades existentes en los países entre sus diferentes regiones y territorios tiene cada vez una mayor importancia para los distintos Gobiernos y Estados de América Latina. Este tema ha sido abordado desde el punto de vista teórico y conceptual tanto desde la academia como desde los organismos internacionales de desarrollo con cierto énfasis, especialmente en la última década, en la que se hacen más evidentes las consecuencias de las brechas entre los territorios de más altos niveles de desarrollo y aquellos excluidos de los beneficios del desarrollo económico, social, cultural y ambiental. Por otra parte, algunos de los países de la región han establecido legislación, normativa, organización institucional y procedimientos metodológicos para promover el desarrollo regional cuya aplicación podría estar generando interesantes experiencias que contribuyen a valorar el desarrollo endógeno, la competitividad territorial y la innovación.

No obstante, mientras que en el ámbito de la teoría y de la producción académica la mayor parte de los conceptos y paradigmas del desarrollo regional o territorial tienen un avance considerable, especialmente en lo relacionado con el desarrollo endógeno, la competitividad territorial, la innovación y la sociedad del conocimiento, entre esta teoría y la práctica política, institucional y financiera no existe el suficiente grado de correspondencia con dichos avances para producir las transformaciones necesarias que contribuyan efectiva y eficazmente a la reducción de las brechas regionales y territoriales existentes.

La anterior disonancia entre la teoría y la práctica indica la necesidad de incursionar en nuevos sistemas de conocimiento que partan del estudio de las prácticas concretas

que algunos países vienen conduciendo en realidades concretas y diversas de territorios o regiones en los cuales se han introducido innovaciones en la gestión del desarrollo regional o territorial. Sin hacer a un lado todos los avances teóricos y metodológicos existentes, es necesario incursionar en el estudio de la práctica concreta, en el rescate de las experiencias en los niveles intermedios del desarrollo regional, rescatando su práctica como proceso transformador, pero a su vez como fuente de aprendizaje.

Las prácticas de desarrollo regional guardan en sí mismas enormes potencialidades de teorización y de enseñanzas que es necesario rescatar, tanto desde las elaboraciones documentales sobre ellas como de los testimonios de los actores sociales e institucionales que han intervenido en dichas prácticas.

Las riquezas de las experiencias de desarrollo regional son válidas en la medida en que pueden ser fuente de información, conocimiento e inspiración para las personas e instituciones que tienen como responsabilidad el impulso de estos procesos, desde los distintos niveles de acción: internacional, nacional, regional y local. Estas experiencias deberán ser parte del capital conceptual de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas Desarrollo Regional (RED) para promover sus principios, finalidades y objetivos con mayor fuerza teórica y práctica ante los diferentes organismos e instituciones que la integran, así como al conjunto de la sociedad civil de los países.

Cuando se habla de las experiencias de desarrollo regional se hace mención a procesos sociohistóricos dinámicos y complejos gestionados por individuos y colectividades. No se entienden como hechos o acontecimientos puntuales, sino como procesos en movimiento que implican dimensiones objetivas y subjetivas de esa realidad en la cuales han sucedido o están sucediendo.

Toda experiencia de desarrollo regional se hace siempre en determinadas condiciones de contexto económico, social, ambiental y político-institucional. El momento histórico, el espacio geográfico y el entorno sociocultural son la condición de posibilidad de cada experiencia, fuera de los cuales no es factible entenderla. Por ello, el contexto no es algo exterior a la experiencia, sino una dimensión de esta. La experiencia se explica en función del contexto, es decir, de una manera sistémica, relacional e integral.

Además, toda experiencia de desarrollo regional se ejecuta en una determinada situación institucional y organizacional, y responde a una dinámica socioterritorial propia. Por ello, ninguna experiencia se puede llevar a cabo fuera de una determinada conjunción de situaciones específicas de carácter institucional, organizacional y grupal. Un espacio y un lugar, en los cuales se vive una experiencia que además le dan su dimensión propia e irrepetible.

La experiencia siempre está constituida por acciones, por fuerzas transformadoras de la realidad, de forma intencionada o inintencionada, planificada o imprevista. Y en

torno a ella están presentes las percepciones, sensaciones, emociones e interpretaciones de cada una de las personas, organizaciones o entes protagonistas de la experiencia. Estas transformaciones se manifiestan en resultados o efectos que modifican en todo o en parte una situación determinada. Esto significa, por lo tanto, que se trata de procesos en los que se generan reacciones en las personas que intervienen, las cuales se van interrelacionando de forma objetiva y subjetiva con todos los otros factores presentes en la experiencia.

En la experiencia se construyen relaciones entre las instituciones, organizaciones y las personas que han participado en ella. Son relaciones sociales y personales que en el ejercicio del desarrollo regional se manifiestan como relaciones de colaboración o de conflicto.

Debido a lo anterior, las experiencias no pueden ser tomadas como fórmulas de solución de todos los procesos de desarrollo regional. El contexto, las situaciones particulares en las que se desarrollaron, la naturaleza de las acciones específicas que se pusieron en marcha para transformar una realidad determinada, las características de los resultados obtenidos, las relaciones construidas entre las personas participantes son elementos particulares de los cuales es posible derivar aprendizajes valiosos que pueden fortalecer el desarrollo regional tanto en sus aspectos conceptuales como metodológicos, además permiten valorar la pertinencia y viabilidad de las metodologías propuestas bajo las diferentes condiciones nacionales o locales. Pero de ninguna manera las experiencias brindan posibilidades de ser “copiadas”, tomadas como fórmulas que pueden ser aplicadas en cualquier contexto, condición y circunstancia.

En respuesta a la necesidad de aprender de la práctica, desde las experiencias mismas, se propone su sistematización, su análisis, o sea, una interpretación a partir de un ordenamiento o reconstrucción con el propósito de descubrir su lógica y el sentido de las experiencias, de la región de San Martín de Perú y del Catatumbo de Colombia. Se quiere dar cuenta de los diversos factores que han intervenido en ellas, de la relación que se han establecido entre estos factores y la manera en que han sido conducidas, así como las lecciones más importantes que pueden aportar para la RED.

### **8.3. Región San Martín, Perú**

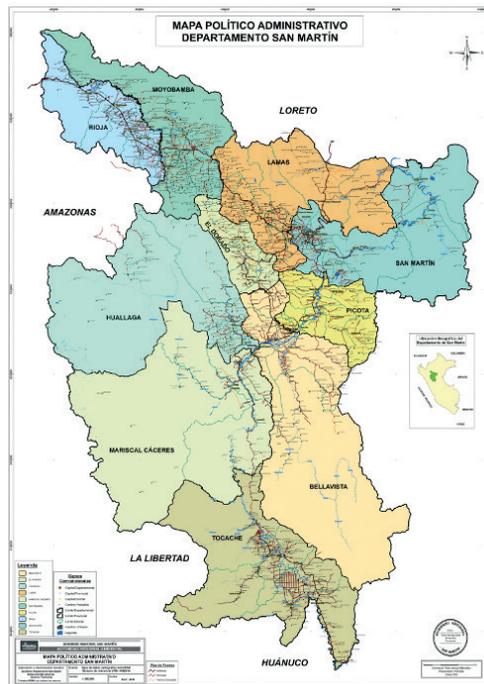
#### **8.3.1. Características sobresalientes**

La región de San Martín tiene una extensión de 51.305 km<sup>2</sup> y una población, en 2018, de 873.593 habitantes, con una densidad de 17 hab./km<sup>2</sup>. Corresponde esta región al 3,9% de la superficie del territorio nacional y forma parte de las cinco regiones amazónicas del Perú. Y como parte de este bioma, se caracteriza por su gran biodiversidad. Está compuesto por dos regiones naturales de selva alta y selva baja con una importante concentración de bosques amazónicos tropicales. Su importante riqueza hídrica,

los ríos Huallaga y Mayo, dividen el territorio en cinco zonas (Alto Mayo, Bajo Mayo, Alto Huallaga, Bajo Huallaga y Huallaga Central), cada una con un clima y geografía distinta. La presencia de amplios valles, irrigados por el río Huallaga y sus afluentes, incrementa el potencial de las superficies planas aptas para el cultivo y siembra de productos agrícolas.

La región de San Martín limita por el norte con el departamento de Amazonas, por el sur con el departamento de Huánuco, por el este con Loreto y por el oeste con La Libertad. Tiene una división político-administrativa compuesta por diez provincias y setenta y siete distritos, pero la mayor concentración de la actividad comercial y de la institucionalidad pública está en las provincias de Rioja, San Martín y Moyobamba, indicando así una brecha territorial entre estas y las ubicadas en las zonas fronterizas de la región. El mapa adjunto ilustra su ubicación y la división político-administrativa.

Debido a su ubicación geográfica, San Martín tiene un clima cálido y húmedo, es caluroso y su temperatura promedio anual es de 24 °C. Las precipitaciones máximas se presentan durante los meses de octubre a marzo y hay precipitaciones pequeñas durante los meses de julio y agosto; durante el resto del año, los valores de la precipitación son intermedios entre estos dos extremos. El clima es cálido en las márgenes del río Huallaga y templado en las cumbres de la cordillera central.



Fuente: Autoridad Regional Ambiental de San Martín. Recuperado de <http://siar.regionsanmartin.gob.pe/mapas/mapa-politico-administrativo-departamento-san-martin-0>

Conforme al Banco Central de Reserva del Perú de acuerdo con los datos del valor agregado bruto (VAB) regional del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la agricultura es la principal actividad generadora de riqueza del departamento, contribuyendo<sup>9</sup> con un 29% del VAB entre los años 2007 y 2016. Al respecto, señala:

*"[...] El crecimiento de las áreas cultivadas se ha orientado principalmente hacia cultivos permanentes en todas las provincias de la región, en particular de cacao y café. Así, la superficie de cacao ha crecido en 43 mil ha, mientras que la de café lo hace en 76 mil ha. Estos desarrollos se han plasmado en un incremento notable de la producción y exportaciones y que la región se constituya en el líder a nivel nacional. En el caso de la cosecha del cacao, considerando solo los últimos 6 años, ha crecido en un 119%, mientras que las exportaciones de cacao en grano se han multiplicado 9 veces alcanzando un valor de US\$ 85 millones en el 2016. A su vez la producción de café, en el mismo periodo, ha mostrado un crecimiento del 55%, en tanto las exportaciones de granos lo han hecho en 27%, ascendiendo a US\$ 71 millones en el 2016.*

*Asimismo, la región ha consolidado su liderazgo a nivel nacional en la producción de palma aceitera y de arroz, donde participa con el 50 y 22% de la producción nacional, respectivamente. La producción de arroz se destina al mercado nacional, mientras que las exportaciones de aceite de palma ascienden a US\$ 15 millones. [...]"*

La agroexportación constituye una actividad histórica. Esta es promovida desde los años ochenta por el Gobierno nacional dentro del discurso de colonización de la selva y se mantiene en la actualidad a través de productos como el arroz, el maíz y la promoción de la industria pecuaria. Cabe agregar que inicialmente estas políticas no tuvieron resultado, la baja calidad del suelo incentivó el cultivo de hoja de coca, convirtiendo a la región en un bastión clave de la cadena internacional del narcotráfico. Sin embargo, en la última década esta ha disminuido considerablemente producto de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno nacional y por la cooperación internacional basadas en la promoción de cultivos alternativos como el café o el cacao.

Como sucede con otras regiones amazónicas, la historia de San Martín se caracteriza por un bajo control territorial. La carretera, construida durante el gobierno de Belaunde Terry bajo un discurso que incentivaba la colonización de la selva con fines económicos, dinamizó el comercio y generó migración, principalmente desde los departamentos aledaños de la sierra, con altas consecuencias ambientales. Más allá de estos acontecimientos, el acceso a servicios básicos (alcantarillado, salud y educación) ha sido bajo, siendo acompañado de altas tasas de pobreza que han sido reducidas en las últimas décadas. En la actualidad se presenta una pobreza total de 262.078 personas equivalentes al 30% y una pobreza extrema de 57.657 (6,6%); en cuanto al nivel nacional, la pobreza total es del 23,8% y la extrema del 4,7%. A su vez, el PIB per cápita de la

---

9 Banco Central de Reserva del Perú. Informe Económico y Social Región San Martín, pp. 107 y 112.

región para 2018 era de 3.581 soles, cuando a nivel nacional ascendía a 4.999 soles (CEPLAN, 2019).

La región ha padecido procesos de deforestación, pero por medio de acciones coordinadas entre el sector público y privado ha ido reduciéndose y en paralelo impulsando el proceso de ordenamiento territorial y gestión de riesgos para mitigar los efectos negativos del cambio climático. El número de hectáreas de bosques conservados y/o aprovechados con actividades sostenibles en 2014 fue de 2, 162,937.0 ha, mientras que cinco (05) Gobiernos provinciales cuentan con Mesozonificación Ecológica Económica para la planificación territorial (Gobierno regional de San Martín, 2018).

La región cuenta con seis zonas de vida:

1. **El bosque seco tropical** entre Tarapoto, Bellavista y Juanjui; sobre los ríos Cumbaza, Mayo, Huallaga, Sisa, Saposoa, Chipurana, Tocache y Uchiza, con altitudes que van de los 350 a los 650 metros aproximadamente.
2. **El bosque húmedo** está ubicado entre los 650 y 1.000 m, principalmente en el Alto Mayo. Comprende territorios de Lamas, El Sauce, Juanjui y Tarapoto.
3. **El bosque muy húmedo** está ubicado entre los 1.400 y 1.800 m en zonas de la selva alta y en gran parte de la ceja de selva.
4. **El bosque muy húmedo, bajo tropical**, ubicado entre los cerros de la Cordillera Oriental de los Andes, sobre los 1.800 y 2.600 m.
5. **El bosque pluvial de la zona de montaña bajo tropical**, ubicado sobre los 1.800 y 2.600 m. Es una zona típica de pendientes.
6. **El bosque pluvial de la zona más alta**, ubicado sobre los 3.000 m en la Cordillera Oriental de los Andes.

En su conjunto, según el Plan Estratégico Sectorial Agropecuario (2009-2015), el 75% del territorio de San Martín corresponde a bosques húmedos y pluviales, y el 15,5% a bosques secos, siendo estos últimos en la actualidad los más afectados (en cerca del 90%) por las actividades humanas.

La principal cuenca hidrográfica la forma el río Huallaga, ocupando un área de 28.500 km<sup>2</sup>. Es navegable entre los tramos de Shapaja y Chazuta (provincia de San Martín) y en la jurisdicción de Mariscal Cáceres, en una extensión de 466 km. Conforman la cuenca un total de 126 ríos, 2 lagos, 56 lagunas y 747 quebradas.

Se trata de un departamento eminentemente de bosques, lo cual se confirma con los estudios de ZEE a nivel departamental (macro) que describen al 64% del territorio como zonas de protección y conservación ecológica.

### 8.3.2. Hitos significativos de la experiencia

El punto de partida puede situarse con la aprobación —en 2006— de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), instrumento que la política ambiental del país reconoce como prioritario para el ordenamiento de los usos del territorio con criterios de sostenibilidad, reducción de conflictos y enfoque participativo.

El Ordenamiento Territorial Ambiental es una política nacional y una herramienta de planificación que fue declarada prioritaria en Perú mediante el Decreto Supremo (DS) 045-PCM del año 2001. Dicho decreto supremo creó también la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, con participación de todos los sectores. Así, en el seno de la comisión se elaboró el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica. El reglamento ha sido el principal instrumento que ha dado impulso a los procesos de ZEE en el país, con el fin de abordar los desequilibrios que existen en el manejo del territorio y de resolver los conflictos socioambientales que pudieran presentarse.

En el año 2004 se aprobó en San Martín el Proyecto de Inversión Pública de Ordenamiento Territorial del Departamento, con tres componentes principales de ejecución: demarcación territorial, ZEE y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La ZEE departamental, a nivel macro, fue elaborada y aprobada por el Gobierno regional de San Martín (Goresam) el año 2006. Esta ZEE le ha permitido al Gobierno regional implementar un conjunto de acciones relacionadas con la gestión del desarrollo del territorio, en función de consideraciones estratégicas y en respuesta a las demandas de la población.

Un aspecto muy importante de este proceso ha sido la creación de una institucionalidad regional con una normativa pertinente que ha favorecido la gestión del territorio, especialmente bajo una perspectiva dialógica y participativa con los actores más importantes del conjunto de la sociedad civil.

Los principales hitos del proceso, de acuerdo con la sistematización realizada en el territorio (Gobierno regional de San Martín y Cooperación Alemana [GIZ], 2015) son cinco, expresados de la siguiente forma:

1. Elaboración y aprobación de la ZEE.
2. Aprobación del reglamento de aplicación de la ZEE que le dio validez a los autos administrativos en el marco de la ZEE.
3. La transferencia de funciones al Gobierno regional de San Martín (Goresam) relacionados con la gestión del territorio.
4. El proceso de modernización de la gestión del Goresam.
5. La aprobación de la Política Territorial de San Martín.

Este proceso se mantuvo en las diferentes administraciones de la región sucedidas desde 2002.

El cambio institucional más importante que el Consejo Regional aprobó fue la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA). La conformación de esta institucionalidad tardó 3 años (entre 2007 y 2010). La ARA tiene las competencias de la política regional sobre recursos naturales, medioambiente, áreas protegidas y territorio. Esto implicó el traslado a la ARA de los equipos técnicos de la Gerencia de Recursos Naturales y Medioambiente (GRNMA), principalmente del personal de las subgerencias de Recursos Naturales y de Gestión Ambiental. A ello se sumó la subgerencia de Administración Territorial y el personal de la Dirección de Recursos Naturales y Asuntos Ambientales Agrarios del ex INRENA y del personal de apoyo.

La ARA quedó estructurada con una Dirección Ejecutiva de Gestión Estratégica Ambiental, la Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales y la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial. La Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial cuenta con tres áreas operativas importantes: 1) el Área de Ordenamiento Territorial, 2) el Área de Demarcación y Organización Territorial y 3) el Área de Administración y Adjudicación de Tierras del Estado.

Un aspecto muy importante de este proceso fue el tránsito conceptual y metodológico que sucedió desde una visión de gestión ambiental integrada del territorio a lo que se denominó gestión territorial compartida (GTC). Ello significó que, partiendo del conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio, por medio de la ZEE, se pasara de la gestión ambiental a la gestión territorial integrada, por medio de la articulación institucional, y de allí a la denominada gestión del territorio compartida por medio de la articulación entre los sectores y con participación de la sociedad civil.

Esta última orientación se sustentó en procesos que involucraron a todos los actores de la región en la gestión del territorio, asumiendo compromisos entre la población y el Estado, con participación de los actores locales, los representantes de los sectores ministeriales y las comunidades, todos ellos asumiendo una responsabilidad en la gestión del territorio.

### **8.3.3. El contexto de las políticas públicas para la gestión territorial**

En Perú, el ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, entendida como un proceso político técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos y técnicos de los territorios. Busca la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potenciales

y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

El Ministerio del Ambiente ha establecido ocho principios de su política de ordenamiento territorial:

1. La sostenibilidad del uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, a través de un proceso gradual a corto, medio y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional.
2. La integralidad, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva a largo plazo.
3. La complementariedad en todos niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
4. La gobernabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos e instrumentos, integrando mecanismos de participación e información.
5. La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacionales, regional y local.
6. La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros, de tal forma que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país.
7. El respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos y las formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales.
8. La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio.

Estos ocho principios evidencian una concepción muy integral, multidimensional, intersectorial, descentralizada, multinivel, participativa, incluyente y orientada al incremento de la competitividad de los territorios bajo una concepción sistémica y endógena.

Como planteamiento estratégico de esta política está su visión integral para que se convierta en una acción fundamental para el desarrollo del país, en la medida en que logre identificar las oportunidades y los obstáculos, actuales y futuros, que se relacionen con la competitividad del país, su sostenibilidad en el conjunto de las regiones del país según sus potencialidades y limitaciones, articulando la inversión pública con la privada y facilitando y priorizando el desarrollo a largo plazo y la integración de las áreas rurales con las urbanas.

Los objetivos, lineamientos y principales acciones de esta importante política pública, que le sirvió de marco de orientación y referencia a la experiencia de San Martín, se pueden visualizar en la tabla 11.

**Tabla 11. Objetivos, lineamientos y acciones de la política de ordenamiento territorial de Perú**

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<p><b>1. Promover y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables, así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población</b></p>	<p>1.1. Promover la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica</p>	<p>1.1.1. Promover y ejecutar estudios de inventario y caracterización de los recursos naturales</p> <p>1.1.2. Promover la implementación descentralizada y participativa de la Estrategia Nacional Forestal, la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales, Plan de Acción de Lucha contra la Desertificación y el Plan Nacional de Reforestación, entre otras</p> <p>1.1.4. Priorizar estudios orientados a generar conocimientos y tecnologías para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y de gestión responsable de los recursos naturales no renovables, en especial en los ecosistemas con mayor presión socioeconómica, que darán el soporte técnico y científico a los procesos de ordenamiento territorial</p> <p>1.1.3. Ejecutar estudios de valoración económica de los recursos naturales y de los servicios ambientales</p> <p>1.1.5. Promover la recuperación y conservación de los usos tradicionales del suelo y conocimientos colectivos como parte del patrimonio cultural de la nación</p> <p>1.1.6. Evaluar permanentemente el uso eficiente del territorio, a fin de evitar las externalidades ambientales negativas</p> <p>1.1.7. Promover el fortalecimiento institucional, en los diferentes niveles de gobierno, que contribuyan al desarrollo de procesos de ordenamiento territorial con la participación de las instituciones especializadas en la materia</p> <p>1.1.8. Impulsar programas de formación, capacitación técnica e investigación en instrumentos de planificación y gestión territorial, considerando herramientas que permitan reducir factores de vulnerabilidad</p> <p>1.1.9. Promover la formación de líderes y la capacitación de organizaciones de base y demás actores involucrados para su participación en los procesos de ordenamiento territorial</p>
	<p>1.2. Promover el proceso de ocupación del territorio con criterios económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos y de seguridad física</p>	<p>1.2.1. Orientar la ocupación y uso racional del territorio mediante la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, con aplicación de metodologías participativas, privilegiando la descentralización efectiva de las competencias y funciones económicas, políticas y sociales</p>

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<p><b>1. Promover y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables, así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población</b></p>	<p>1.2. Promover el proceso de ocupación del territorio con criterios económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos y de seguridad física</p>	<p>1.2.2. Formular Planes de Ordenamiento Territorial para el área de influencia de los proyectos de infraestructura económica y social, con la participación de las comunidades del entorno, evaluando impactos sociales, culturales, económicos y ambientales en el territorio</p> <p>1.2.3. Articular políticas de ordenamiento territorial con las políticas sociales, económicas, ambientales, culturales y de descentralización, particularmente las referidas a la lucha contra la pobreza, tala y pesca ilegal e indiscriminada, la lucha antidroga, el desarrollo fronterizo, seguridad y defensa, que apoyen al desarrollo sostenible del país con perspectiva a largo plazo</p> <p>1.2.4. Priorizar la formulación y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial, sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, en las áreas de influencia de los ejes de desarrollo, ejes de integración nacional, zonas de frontera y circuitos económicos</p> <p>1.2.5. Identificar espacios con ventajas comparativas sobre la base de la ZEE y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes para promover la inversión y ocupación ordenada del territorio</p> <p>1.2.6. Contribuir a la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial con criterios conservacionistas que fomenten el uso sostenible del patrimonio cultural material e inmaterial, orientando la construcción y articulación de identidades locales, regionales y nacionales</p> <p>1.2.7. Promover las actividades productivas que generen empleo en concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial y las demás políticas nacionales</p> <p>1.2.8. Considerar la aplicación de los estándares de calidad ambientales (ECA), así como de los límites máximos permisibles (LMP) para vertimientos y emisiones, aplicando el uso de tecnologías limpias a fin de proteger los ecosistemas y la salud humana</p>
	<p>1.3 Implementar el ordenamiento territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras para contribuir al desarrollo sostenible del país</p>	<p>1.3.1. Promover la gestión integral y el ordenamiento territorial de las cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras mediante un enfoque ecosistémico</p> <p>1.3.2. Promover la concertación de las políticas de ordenamiento territorial y la gestión transfronteriza de cuencas con países vecinos</p> <p>1.3.3. Determinar las potencialidades de los recursos naturales renovables y no renovables, optimizando su aprovechamiento y la gestión responsable a través de la ZEE y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes</p>

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<p><b>1. Promover y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables, así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población</b></p>	<p>1.3 Implementar el ordenamiento territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras para contribuir al desarrollo sostenible del país</p>	<p>1.3.4. Fortalecer las organizaciones responsables de la gestión de cuencas hidrográficas, con la participación de las diversas organizaciones sociales y comunitarias, Gobiernos regionales y locales, instituciones públicas y privadas, a fin de promover proyectos que optimicen la utilización de los recursos naturales</p> <p>1.3.5. Desarrollar estrategias para la conservación y manejo de cuencas hidrográficas en las áreas más vulnerables</p>
	<p>1.4 Fortalecer las áreas naturales protegidas (ANP)</p>	<p>1.4.1. Priorizar acciones de desarrollo sostenible en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas del SINANPE sobre la base del ordenamiento territorial y en concordancia con los objetivos de su creación</p> <p>1.4.2. Fortalecer y profundizar el conocimiento sobre los ecosistemas, distribución de especies, ambientes singulares, endemismos, paisajes, características geológicas, suelos, etc., mediante estudios y/o investigaciones específicas</p> <p>1.4.3. Respetar y proteger las áreas ocupadas por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial coordinando con la entidad competente, garantizando la intangibilidad del territorio delimitado, de acuerdo con el marco legal vigente</p> <p>1.4.4. Prevenir y mitigar los conflictos ambientales producidos por el cambio de uso del suelo dentro de las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento</p> <p>1.4.5. Identificar, evaluar, clasificar y priorizar el manejo y monitoreo de humedales</p> <p>1.4.6. Proponer la creación de corredores biológicos sobre la base de la investigación científica, así como de otras áreas de interés para la conservación</p> <p>1.4.7. Promover la creación de áreas de conservación regional y privada de acuerdo con el marco legal vigente en concordancia con los Planes de Desarrollo concertados</p> <p>1.4.8. Proteger la biodiversidad como patrimonio natural y cultural de la nación</p> <p>1.4.9. Articular los Planes Maestros de las Áreas Nacionales Protegidas con los Planes de Ordenamiento Territorial</p>

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<p><b>2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio</b></p>	<p>2.1. Consolidar y desarrollar los sistemas urbanos regionales como instrumentos de la descentralización</p>	<p>2.1.1. Promover el desarrollo del sistema urbano regional potenciando las ciudades intermedias, como parte de una estrategia de ordenamiento territorial sobre la base de la ZEE y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, en el marco del desarrollo concertado</p> <p>2.1.2. Implementar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en concordancia con las políticas y estrategias de ordenamiento territorial nacional.</p> <p>2.1.3. Implementar los Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local, integrados a los Planes de Ordenamiento Territorial, en concordancia con las políticas y estrategias nacionales establecidas</p> <p>2.1.4. Promover el establecimiento de ciudades o zonas modelo que sirvan de orientación para el cambio en aquellas áreas que cuenten con una adecuada habilitación urbana</p> <p>2.1.5. Propiciar, en los casos aplicables, la concesión y/o administración de los servicios públicos a operadores privados (incluyendo comunales)</p> <p>2.1.6. Priorizar la formulación de proyectos de inversión orientados a dotar de infraestructura y servicios básicos a las ciudades intermedias, mejorando los factores de localización, así como el establecimiento de actividades económicas rentables y que disminuyan la presión en zonas vulnerables</p> <p>2.1.7. Adecuar y/o constituir una estructura espacial regional con base en un sistema urbano adecuado y una demarcación político-administrativa debidamente concertada que impulse polos de desarrollo</p> <p>2.1.8. Promover la inversión pública y privada con una orientación hacia el mejoramiento de la competitividad, la capacidad de innovación y adecuación tecnológica, acorde a la política de ordenamiento territorial, en el marco de la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública</p> <p>2.1.9. Facilitar los procesos de demarcación político-administrativa, de manera concertada y/o con participación de todos los actores, de acuerdo con la normatividad vigente de demarcación territorial y sobre la base de las políticas de ordenamiento territorial</p> <p>2.1.10. Promover, a cargo de las instancias competentes, la adopción y cumplimiento de las normas técnicas para edificaciones según el marco legal vigente</p>

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<b>3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas y de servicios básicos en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad)</b>	3.1. Identificar y evaluar las zonas de alto riesgo a procesos de origen natural y/o antrópico para agenciar e implementar medidas de gestión, correctivas y prospectivas, así como estrategias de prevención de desastres	3.1.1. Generar y aplicar incentivos y medidas que prevengan y/o adecuen asentamiento de poblaciones en zonas de alto riesgo 3.1.2. Identificar, evaluar y categorizar las zonas de riesgo según las condiciones de vulnerabilidad que ha establecido el Sistema Nacional de Defensa Civil, así como otros programas y proyectos nacionales y regionales 3.1.3. Promover el proceso de implementación y monitoreo de las estrategias contenidas en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, articulados con los procesos de ZEE y OT
	3.2. Promover la reubicación de los asentamientos humanos y/o de las actividades económicas localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable y la ubicación de las nuevas inversiones en zonas seguras	3.2.1. Consolidar la implementación del Programa de Ciudades Sostenibles - Seguridad Física, en concordancia con la Declaración de Estambul 3.2.2. Sensibilizar y concienciar a las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo 3.3.3. Aplicar los mecanismos legales y/o incentivos para reubicar los asentamientos humanos y/o actividades económicas localizados en zonas de alto riesgo 3.3.4. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las zonas más vulnerables del territorio 3.3.5. Prohibir el establecimiento o reconocimiento legal de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, así como la provisión de infraestructura social y económica que consolide tales localizaciones peligrosas (educación, salud, transporte, etc.) 3.3.6. Implementar programas de reubicación y traslado para los asentamientos humanos y otras actividades económicas localizadas en zonas de alto riesgo, por lo que el Estado no proveerá infraestructura básica y servicios sociales a estos asentamientos humanos a fin de no evitar su inscripción en Registros Públicos para estos fines
	3.3. Promover la incorporación del análisis del riesgo en la planificación y la formulación de los proyectos de inversión	3.3.1. Incorporar los criterios metodológicos para el análisis y la gestión de riesgos en los proyectos de inversión pública y en los Planes de Ordenamiento Territorial 3.3.2. Establecer en los diversos sectores de la Administración pública, mecanismos de desincentivación a la localización de infraestructuras y actividades socioeconómicas desarrolladas en zonas de alto riesgo ante la ocurrencia de fenómenos naturales 3.3.3. Identificar en los Planes de Ordenamiento Territorial Regional y Local la ubicación de las zonas de riesgo natural y la forma de prevenir desastres 3.3.4. Establecer mecanismos para evitar el asentamiento y localización de viviendas y de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgo ante peligros

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<p><b>3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas y de servicios básicos en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad)</b></p>	<p>3.3. Promover la incorporación del análisis del riesgo en la planificación y la formulación de los proyectos de inversión</p> <p>3.4. Desarrollar una cultura de prevención a través de la incorporación de objetivos, competencias y contenidos, de manera transversal, sobre gestión de riesgos identificados en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los planes y programas curriculares del Sistema Educativo Nacional</p>	<p>3.3.5. Establecer mecanismos regulatorios para la titulación de predios agrícolas en tierras con riesgo ante peligros</p> <p>3.3.6. Evitar el cambio de uso y la deforestación en tierras cuya capacidad de uso mayor son de protección</p> <p>3.4.1. Establecer y consolidar los mecanismos para la incorporación de variables ambientales, socioeconómicas y de gestión del riesgo en los procesos de desarrollo educativo</p> <p>3.4.2. Promover en las instituciones educativas la formulación de proyectos y estudios de investigación que contribuyan a la reducción de riesgos en comunidades ubicadas en zonas vulnerables</p> <p>3.4.3. Propiciar en los Gobiernos regionales y locales la interacción entre el área de planeamiento urbano y el área de educación y cultura a efectos de informar, sensibilizar y educar a las comunidades en la identificación de peligros y vulnerabilidades locales, así como determinar las medidas correctivas correspondientes, con el propósito de optimizar sus percepciones, actitudes, comportamiento y capacidades para afrontarlos</p> <p>3.4.4. Implementar en el Sistema Educativo Nacional la preparación de docentes de todo nivel sobre el tema de gestión de riesgos y ordenamiento territorial, considerando que los referidos profesionales son los promotores del proceso educativo</p> <p>5. Establecer campañas de difusión a través de los medios de comunicación que refuercen la educación en el tema</p>
<p><b>4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial sostenible</b></p>	<p>4.1. Promover el desarrollo de las poblaciones en situación de pobreza optimizando el uso de los recursos naturales y del territorio</p>	<p>4.1.1. Propiciar la priorización de proyectos de servicios básicos y de articulación en zonas de pobreza, con el propósito de superar esta situación, de acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial y de los Planes de Desarrollo Concertado, según las políticas nacionales</p> <p>4.1.2. Fortalecer las actividades educativas con énfasis en la educación bilingüe e intercultural, así como la adecuación tecnológica, con el propósito de potenciar el capital humano como parte de un Estado unitario</p> <p>4.1.3. Promover la capacitación técnica, principalmente en adultos relacionados con las actividades de desarrollo local en zonas deprimidas</p> <p>4.1.4. Incentivar el uso sostenible de los recursos naturales locales orientados a complementar el desarrollo de los programas sociales en zonas de pobreza, dinamizando la economía local</p>

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<b>4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial sostenible</b>	4.2. Desarrollar de forma competitiva nuevas alternativas productivas en zonas de pobreza	4.2.1. Priorizar procesos de formulación de ZEE y Planes de Ordenamiento Territorial en zonas de pobreza 4.2.2. Prestar asistencia prioritaria para la transferencia y adecuación tecnológica orientadas a dotar de una base productiva a las zonas de pobreza 4.2.3. Promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, articuladas al entorno local para dotar de una base económica a las ciudades intermedias 4.2.4. Promover la competitividad y conectividad de las cadenas productivas con el objetivo de dinamizar las economías regionales y locales 4.2.5. Desarrollar estrategias territoriales adecuadas para contribuir a la erradicación de actividades y procedimientos ilícitos y perniciosos 4.2.6. Promover e incentivar la inversión productiva pública y privada que, con responsabilidad social y de protección ambiental, se constituyan en ejes dinamizadores del desarrollo económico local y nacional
	4.3. Promover el desarrollo sostenible de zonas fronterizas	4.3.1. Implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo 4.3.2. Desarrollar una base económica competitiva en áreas prioritarias de frontera con criterios ambientales, económicos y socioculturales
<b>5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible</b>	5.1. Mejorar la gestión del territorio a nivel regional y local	5.1.1. Mejorar la gestión ambiental a nivel regional y local, fortaleciendo las capacidades en los ámbitos correspondientes 5.1.2. Proponer un marco legal integrado sobre el ordenamiento territorial del país, que incluya la evaluación de la legislación vigente con el propósito de culminar con la identificación de los traslapes, vacíos, conflictos y duplicación de competencias 5.1.3. Establecer con la participación de entidades sectoriales, autoridades regionales y locales, sector privado y población en general, un sistema permanente de monitoreo para la prevención y disuasión de la ocupación de zonas patrimoniales y áreas vulnerables del territorio por asentamientos, actividades e infraestructuras 5.1.4. Promover la gestión de conflictos socioambientales y culturales de tenencia y ocupación de territorios de comunidades indígenas, comunidades campesinas y afroperuanas, zonas de protección ecológica y zonas de patrimonio cultural 5.1.5. Dinamizar la política administrativa en el país referida a los procesos de demarcación y titulación de tierras de reservas territoriales indígenas, de pueblos en aislamiento y en contacto inicial

Objetivos	Lineamientos	Acciones
<p><b>5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible</b></p>	<p>5.1. Mejorar la gestión del territorio a nivel regional y local</p>	<p>5.1.6. Conservar las tierras forestales, de protección ecológica, de los espacios considerados patrimonio cultural de la nación, controlando los procesos de titulación de predios agrícolas; así como el reconocimiento de caseríos, centros poblados, zonas de concesiones forestales, mineras y de conservación, de acuerdo con el marco legal vigente</p> <p>5.1.7. Promover la implementación del Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, aprobado mediante Ley 28294</p> <p>5.1.8. Fortalecer la coordinación respecto a la información de la gestión del territorio y su relación con la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI de la PCM</p>
	<p>5.2. Promover la recuperación de los ecosistemas deteriorados y la protección de áreas frágiles y relictos</p>	<p>5.2.1. Promover programas de reforestación con fines de protección en áreas deterioradas</p> <p>5.2.2. Implementar un sistema de monitoreo y control satelital para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas</p> <p>5.2.3. Priorizar la recuperación de los ecosistemas marino-costeros deteriorados a través de la regulación del proceso de ocupación y uso de estos territorios y una adecuada gestión ambiental</p> <p>5.2.4. Promover la recuperación de áreas en proceso de desertificación y de áreas deterioradas por el mal uso de la tierra</p> <p>5.2.5. Promover estrategias de gestión de aguas residuales producto de las actividades económicas y sociales que se realizan en tierra a fin de minimizar los impactos ambientales al ecosistema acuático</p> <p>5.2.6. Promover acciones en los niveles de gobierno para la adecuada gestión de los ECA y LMP</p> <p>5.2.7. Apoyar a los sectores competentes en la conservación y recuperación del patrimonio natural y la preservación y conservación del patrimonio cultural de la nación</p> <p>5.2.8. Establecer los mecanismos y acciones necesarias para el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, mineras, energéticas, industriales y urbanas, enfatizando los criterios ambientales y de seguridad física en las cuencas hidrográficas y zonas marino-costeras</p> <p>5.2.9. Comprometer al sector privado para la conservación de áreas naturales y la restauración de zonas degradadas por actividades extractivas y pasivos ambientales</p> <p>5.2.10. Establecer lineamientos en el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el Plan Nacional ante el Cambio Climático, dada su importancia en la conservación de sumideros y fijación de carbono</p>

Fuente: elaboración propia con base en Perú, Ministerio del Ambiente, 2015.

La rectoría de la política pública en ordenamiento territorial le corresponde al Ministerio del Ambiente por medio de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, instancia que brinda orientación y asistencia técnica a los Gobiernos regionales y locales en la gestión de los procesos de ordenamiento territorial y la elaboración de los instrumentos técnicos que lo sustentan como son: la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE por el nivel de gobierno competente, se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Son objetivos de la ZEE:

- Conciliar los intereses nacionales de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- Proveer el sustento técnico para la formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, regional y local.
- Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción.
- Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio.

La ZEE está regida por el Decreto Supremo 087-2004-PCM, art. 9 (Decreto Supremo 087-2004-PCM, 2004).

Los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de política pública establecidos en la Ley 27867, art. 53, literal y Ley 27972, art. 73, literal a).

Estos planes **establecen el uso del territorio y de sus recursos naturales** sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en concordancia con la visión concertada de desarrollo de la sociedad. Contiene las diversas categorías de uso del territorio y la normativa pertinente

para el uso y manejo sostenible con criterios ambientales, socioculturales, económicos y de seguridad física.

**Por otra parte, define la ocupación del territorio**, elaborada sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica y de los otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, considerando las oportunidades, amenazas y visión de desarrollo de la sociedad. Contiene la propuesta del sistema de asentamientos, incluyendo el papel y funciones de cada uno de ellos, y el nivel de equipamiento urbano, el sistema vial de articulación del territorio, el sistema energético y el sistema de áreas naturales protegidas, incluyendo corredores biológicos, la demarcación territorial, los proyectos estratégicos y corredores económicos y las aéreas ocupadas por los pueblos indígenas, comunidades y reservas indígenas, entre otros aspectos.

La propuesta contiene las directrices sobre los patrones de ocupación del territorio mediante las diversas actividades económicas. Asimismo, orienta la localización de la infraestructura vial, de telecomunicaciones, de la red de energía, del sistema urbano debidamente jerarquizado y la dotación de equipamiento y servicios básicos para el nivel territorial correspondiente.

La demarcación del territorio o, en otras palabras, su delimitación, es un proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. A través de los Estudios Territoriales de Diagnóstico y Zonificación (EDZ), se evalúan y analizan las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y organizan el territorio. El EDZ se convierte en un instrumento orientador de la organización y división racional de las circunscripciones político-administrativas del territorio peruano.

El proceso de demarcación territorial y organizacional tiene como objetivos:

- Lograr una división racional y organizada del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, facilitando la conformación de regiones.
- Definir circunscripciones territoriales que cuenten con poblaciones caracterizadas por su identidad histórica y cultural, su capacidad para demandar y mantener servicios básicos y sociales, así como contar con un ámbito geográfico soporte de sus relaciones sociales, económicas y administrativas.
- Contribuir al desarrollo regional y nacional.
- Generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya a la elaboración de los Planes de Desarrollo a nivel local, regional y nacional.

La institucionalidad peruana cuenta con instrumentos de control y de monitoreo, de información y de otros instrumentos tales como incentivos, participación ciudadana,

educación ambiental, ciencia y tecnología, desarrollo institucional y capacitación, que facilitan la implementación de las políticas de ordenamiento territorial.

Perú, como la mayor parte de los países de América Latina, es un país con una alta centralización del desarrollo y de su gestión institucional, aspecto que ha motivado la creación y organización de la Secretaría de Descentralización como un órgano articulador y de enlace entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales y locales con cuatro objetivos: 1) articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multi-sectorial en el territorio, en los diferentes niveles de gobierno; 2) identificar y generar mecanismos para desarrollar soluciones a problemas de gestión territorial que requieren la participación de entidades del Gobierno nacional; 3) identificar las políticas y proyectos prioritarios en el territorio que requieran la participación de las entidades del Poder Ejecutivo con otros niveles de gobierno, promoviendo la articulación de sus intervenciones con los demás actores de la sociedad para su implementación, cuando corresponda; 4) desarrollar mecanismos de articulación de las intervenciones del Poder Ejecutivo con los Gobiernos regionales y Gobiernos locales; y 5) brindar asistencia técnica a los Gobiernos regionales y Gobiernos locales para el mejor desempeño de sus funciones (Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización, 2019).

Para lograr estos objetivos, la Secretaría tiene tres subsecretarías: la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, la Subsecretaría de Articulación Regional y Local y la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización.

La Subsecretaría de Desarrollo Territorial tiene las siguientes funciones:

- Promover políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en la facilitación del desarrollo económico, implementación de prioridades del Gobierno y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios, en coordinación con los sectores competentes.
- Desarrollar instrumentos y mecanismos para la identificación y articulación de las políticas y proyectos prioritarios en el territorio y, en general, aquellos que requieran de la participación de las entidades del Poder Ejecutivo u otros niveles de gobierno.
- Proponer y elaborar estudios en materias vinculadas con las funciones de la Secretaría.
- Promover y coordinar la investigación y análisis de la información en materia de desarrollo territorial y descentralización.
- Elaborar informes y emitir opinión en material vinculadas con sus funciones.

La Subsecretaría de Articulación Regional y Local, por su parte, asume las siguientes funciones:

- Implementar los instrumentos y mecanismos de coordinación en el territorio desarrollados por la Secretaría.

- Gestionar las instancias y mecanismos de coordinación entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos regionales y locales.
- Coordinar la acción conjunta de las instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo cuando corresponda, en el marco de las prioridades del Gobierno.
- Coordinar y facilitar la identificación de prioridades territoriales de desarrollo e innovación.

Para cumplir con estas funciones ha institucionalizado espacios de articulación, como el Gore Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo y Encuentro de ciudades, entre otros. Las institucionalizaciones de estos espacios de articulación les brindan un mejor servicio a los Gobiernos subnacionales en la atención de sus demandas.

La Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización brinda asistencia técnica a titulares de Gobiernos regionales y locales y representantes de organizaciones, entre otros, en temas de gestión descentralizada e inversiones.

Dentro de sus principales funciones están:

- Brindar asesoramiento y asistencia técnica a los Gobiernos regionales y Gobiernos locales para el mejor desempeño de sus funciones.
- Generar mecanismos de información para absolver consultas o brindar asistencia técnica de manera masiva a los Gobiernos regionales y locales.
- Operar el Registro de Mancomunidades Municipales y Regionales y el Registro Nacional de Juntas de Coordinación Interregional.
- Ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos regionales y Gobiernos locales, con arreglo a ley.

La Secretaría de Descentralización ha creado el Gore Ejecutivo, que constituye un espacio en el cual los ministros de Estado dialogan de manera bilateral con los gobernadores regionales y sus respectivos equipos técnicos, permitiendo así fortalecer las relaciones de confianza y mejorar el conocimiento mutuo de las responsabilidades que tienen a cargo, constituyéndose de esta manera en el más importante mecanismo para fortalecer la coordinación intergubernamental e intersectorial (Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización, 2019).

Además, el MUNI Ejecutivo existe como un espacio de articulación que promueve, desarrolla y fortalece la acción conjunta y coordinada de los Gobiernos municipales y el Gobierno nacional, reforzando la descentralización y mejorando las condiciones para que los Gobiernos municipales desarrollen la gestión de sus iniciativas, proyectos y políticas en beneficio de sus representados. Este espacio de articulación promueve las relaciones intergubernamentales y logra reunir en un solo espacio a viceministros, directores generales, gerentes de los programas, proyectos e intervenciones de los diferentes ministerios, con los alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales. La

orientación estratégica del MUNI Ejecutivo es el de construir “Agendas de Desarrollo Territorial” en las que se alineen prioridades de políticas nacionales y territoriales, y en cuya gestión e implementación confluyan de manera coordinada la intervención de los distintos niveles de gobierno y sectores, de forma que se mejore la calidad de los servicios a la ciudadanía (Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización, 2019).

En este contexto institucional tiene un importante papel el CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico), que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Este sistema es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

El SINAPLAN<sup>10</sup> lo orientan seis objetivos: 1) orientar y definir métodos, procesos e instrumentos para articular e integrar de forma coherente la elaboración de Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales; 2) promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico; 3) desarrollar los procesos y las acciones para el seguimiento de la gestión para resultados a medio y largo plazo; 4) promover la cooperación y acuerdos entre los sectores públicos y privados en el proceso de formulación de los planes estratégicos; 5) promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva a medio y largo plazo; y 6) visión de futuro compartida, concertada y de los objetivos y planes estratégicos (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2019).

El CEPLAN cumple un importante papel en el conocimiento de la realidad con sus actividades desarrolladas en la investigación de la realidad y la disposición de publicaciones. Además, tiene información sobre zonas y departamentos de Perú mediante la valoración de indicadores estratégicos sobre estas entidades territoriales, y también sobre las brechas territoriales. Estas actividades de conocimiento de la realidad comprenden la realización de foros de futuro sobre actividades y sectores estratégicos, segmentos poblacionales, tendencias del desarrollo latinoamericano y mundial y temas de importancia tales como el cambio climático, la seguridad alimentaria y la educación.

Además, el CEPLAN ha trabajado en la construcción concertada de una visión de país como marco de referencia para la actualización de las distintas políticas y Planes de Desarrollo. El CEPLAN produce orientación al conjunto del país y a la institucionalidad pública sobre las tendencias de desarrollo a largo plazo, los escenarios contextuales

---

10 El SINAPLAN está constituido por 19 ministerios; 73 entidades públicas; el Congreso de la República; el Poder Judicial; la Academia de la Magistratura; 55 organismos constitucionales autónomos; 26 Gobiernos regionales; 1.864 Gobiernos locales; 36 partidos políticos ; y organizaciones de la sociedad civil.

más importantes y las consecuencias para Perú; proyecciones económicas y sociales, caracterización del territorio, información geoespacial en el planeamiento estratégico: análisis territorial de los servicios básicos; análisis de los principales riesgos y oportunidades para Perú en 2030 y principales vulnerabilidades de las personas en el territorio, entre otros estudios más de gran valor orientador. Además, genera investigaciones y publicaciones sobre temas específicos de interés nacional.

Las políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional son productos fundamentales que este organismo brinda al conjunto de la sociedad peruana. Todo ello complementado con las políticas nacionales y sectoriales, los planes sectoriales y los territoriales, así como las guías metodológicas respectivas.

De esta forma, en Perú existe un contexto institucional y regulatorio robusto que permite a los Gobiernos regionales y provinciales abordar procesos de ordenamiento y planificación territorial debidamente orientados y organizados con buenas posibilidades de que se generen resultados importantes no solo para el desarrollo específico de cada uno de los territorios, sino como aporte para reducir las brechas existentes entre los lugares centrales y periféricos del desarrollo.

#### **8.3.4. De la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida: un salto cualitativo conceptual y metodológico**

Uno de los avances más importante de la experiencia de San Martín fue el tránsito entre una gestión integrada del territorio a una gestión territorial compartida, aspecto que se considera un salto cualitativo tanto en lo conceptual como en lo metodológico. Este avance estuvo relacionado o vinculado con la formulación y puesta en práctica de una Política Territorial Regional y con la implementación de procesos en el nivel micro de gestión del territorio, valga decir, en pequeños poblados en los cuales se promueve la gestión territorial de forma simultánea en que se realizaban los cambios en la Autoridad Regional Ambiental (ARA).

Desde el Gobierno regional de San Martín, con una importante participación de organizaciones de la sociedad civil, se organizaron y ejecutaron procesos incluyentes de todos los actores relacionados con la gestión del territorio, mediante métodos de facilitación y animación que posibilitaron que dichos actores asumieran compromisos en conjunto con las instituciones públicas existentes en el territorio. Estas alianzas entre la institucionalidad pública y la sociedad civil le dan un nuevo significado al proceso, que se traduce en relaciones de apropiación y de compromiso.

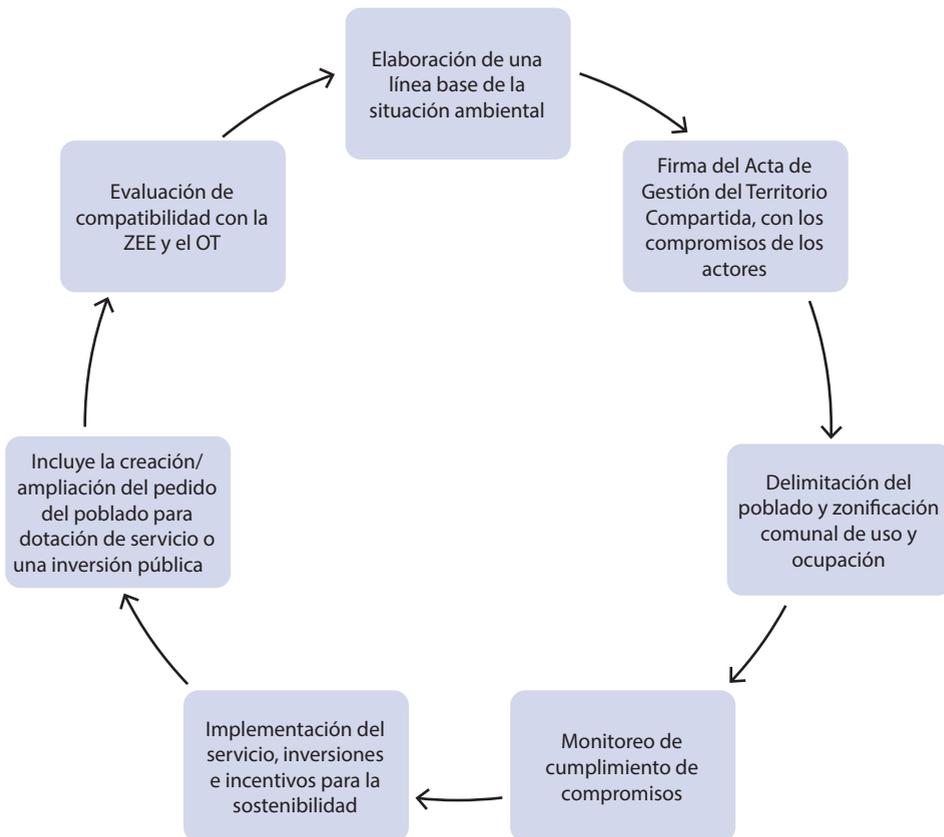
En todas las actividades del proceso: elaboración de la ZEE, aprobación del reglamento de aplicación de la ZEE, que dio validez a los autos administrativos, la transferencia de funciones al Gobierno regional de San Martín relacionados con la gestión del territorio, el proceso de modernización de la gestión de dicho gobierno y la aprobación de la

política territorial se experimentó una importante participación de la población, desde los niveles micro hasta el nivel regional.

La Gestión Territorial Compartida (GTC) se inició en 2012 y se fue concretando con la formalización de los pactos territoriales entre las instituciones públicas y la población, especialmente orientados a lograr la sostenibilidad en la ocupación y el uso del territorio, mediante medidas tales como la protección del bosque y la provisión de servicios públicos. Los acuerdos logrados mediante estos pactos territoriales fueron registrados en un documento público como parte de la aplicación de la Política Territorial Regional de San Martín.

Estos acuerdos de la Gestión Territorial Compartida son la concreción del tránsito de la gestión integral a la visión de gestión compartida, entendida esta última como un compromiso entre las partes (institucionalidad pública y sociedad civil) para el manejo del territorio.

### Ilustración 3. Acuerdos para una gestión territorial compartida



Fuente: Gobierno regional de San Martín y Cooperación Alemana (GIZ), 2015.

### 8.3.5. Orientación, características y papel de la ZEE

La ZEE en San Martín tomó en consideración las necesidades de la población del territorio, especialmente aquellas relacionadas con los problemas e interrogantes más inmediatos de la población alrededor de los medios de vida, la situación de sus sistemas de producción y la ubicación más adecuada de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. De esta manera, el Gobierno regional en conjunto con las autoridades locales inició la Zonificación Ecológica Económica, dándole el sentido de una herramienta fundamental para el ordenamiento territorial (Gobierno regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín, S. F.).

La ZEE se concibió como un proceso dinámico y flexible que tuvo como objetivo identificar las diferentes zonas distribuidas en la región, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, con miras a darle un uso adecuado y sostenible al territorio y, con base en ello, desarrollar las diferentes actividades económicas en lugares apropiados para cada actividad.

La ZEE, además de ser la base para el ordenamiento del territorio, permite identificar las diferentes zonas, sus potencialidades y limitaciones, para así aprovechar al máximo los recursos en las diferentes actividades que se realizan. Orienta a vivir en zonas de baja vulnerabilidad y provee información técnica para promover y orientar la inversión pública y privada bajo una perspectiva de desarrollo sostenible.

Los principales objetivos de la ZEE son los siguientes:

- Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- Proveer el sustento técnico para la formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, regional y local.
- Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de sus jurisdicciones.
- Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.
- Conciliar la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos con los intereses nacionales.

En concordancia con los objetivos de la ZEE, los usuarios de este instrumento son:

- El Gobierno central, que posee intereses estratégicos, tales como la integración y la seguridad del territorio nacional, la lucha contra la pobreza, la promoción de la producción agropecuaria para la exportación o la seguridad alimentaria interna, el desarrollo de la Red Nacional de Transportes y Comunicaciones y de la Red Nacional de Energía, entre otros.
- Los Gobiernos regionales y locales, que tienen responsabilidad directa por el desarrollo sostenible de sus respectivas jurisdicciones.
- Las comunidades nativas y campesinas, que tendrán información sobre las potencialidades y limitaciones de sus territorios.
- Los empresarios, desde los más grandes hasta los más pequeños, quienes contarán con información para orientar sus decisiones de inversión.
- Los agricultores y las asociaciones de productores, que podrán desarrollar sus esfuerzos en los lugares más apropiados para una buena producción.
- Las organizaciones no gubernamentales (ONG), que ejecutan actividades y proyectos de promoción del desarrollo, principalmente en áreas específicas.
- Los organismos de cooperación técnica, que contaran con información adecuada sobre el territorio para orientar mejor sus políticas de ayuda.

En la ZEE de la región de San Martín, se utilizaron siete criterios que se pueden ver en la ilustración 4.

#### Ilustración 4. Criterios para la ZEE

**Valor productivo:** orientado a determinar las zonas que tienen mayor aptitud para actividades productivas con fines agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, mineros, turísticos, etc.

**Valor ecológico:** criterio orientado a determinar las zonas que, por sus características, merecen una estrategia especial para la conservación de la biodiversidad y/o de los procesos ecológicos esenciales

**Valor histórico-cultural:** criterio orientado a determinar las zonas que tienen importantes usos ancestrales, históricos y culturales, y que ameritan una estrategia especial

**Vulnerabilidad:** criterio orientado a determinar las zonas que presentan alto riesgo de desastres por estar expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos y otros peligros, por ser frágiles y por tener poca capacidad de recuperación frente al impacto de esos peligros

**Conflictos de uso:** criterio orientado a identificar las zonas donde existan incompatibilidades de uso y ocupación del territorio, y que generan problemas ambientales, por ejemplo, las zonas con uso y ocupación del territorio y que generan problemas y las zonas con vocación forestal en las que se realiza actividad ganadera

**Aptitud urbana e industrial:** criterio orientado a identificar las zonas que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de la infraestructura industrial

**Potencialidades socioeconómicas:** criterio orientado a identificar las oportunidades de negocios para generar riqueza en función de las características socioeconómicas del departamento

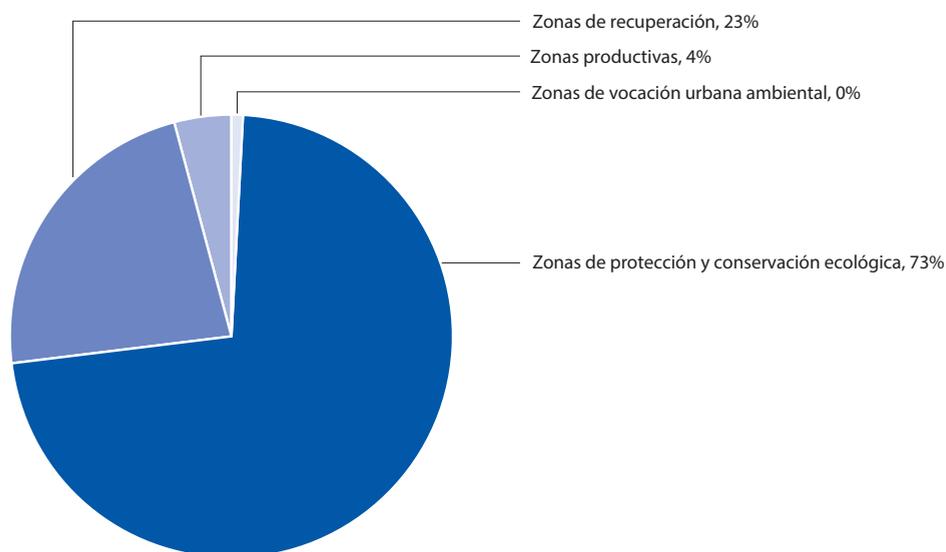
Fuente: elaboración propia con base en Gobierno regional de San Martín, 2009.

La ZEE fue realizada en tres niveles de análisis:

1. **Macrozonificación** a nivel general: contribuye a la elaboración y aprobación de políticas y Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, principalmente de los ámbitos nacional, macrorregional y regional. Elaborada a una escala de 1/250.000.
2. **Mesozonificación a nivel intermedio**: contribuye a la elaboración y aprobación de Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo, principalmente en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas y áreas específicas de interés (escala: 1/100.000).
3. **Microzonificación** a nivel detallado: contribuye a la elaboración, aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos en el ámbito local. Igualmente, contribuye al ordenamiento y acondicionamiento territorial, así como al desarrollo urbano (escala: 1/25.000).

La ZEE del departamento de San Martín fue desarrollada a nivel macro. Así, se obtuvieron cinco grandes zonas, las que, a su vez, se dividen en 42 zonas ecológicas y económicas. La ZEE detalla su ubicación, extensión, características, tipos de usos y actividades productivas sugeridas. En la ilustración 5 se presentan las grandes zonas establecidas con información sobre extensión y participación porcentual en el conjunto del territorio.

**Ilustración 5. Grandes zonas de la región de San Martín en porcentajes**



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno regional de San Martín, 2009.

**Las zonas productivas** son áreas que, por su naturaleza, tienen mayor aptitud para usos agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, acuícolas, mineros, energéticos y turísticos, entre otros.

Las zonas de producción agropecuaria comprenden aproximadamente 509.063 ha, que representan el 9,83% del departamento. Están conformadas por tierras con vocación para cultivos en limpio, cultivos permanentes y pastos con otras asociaciones. En gran parte de ellas se desarrollan actividades agropecuarias, especialmente en las ubicadas cerca de las vías de acceso.

Se determinaron dieciséis (16) zonas de uso agropecuario en terrazas y colinas con pendiente plana o fuertemente ondulada, las que están ubicadas en el área de influencia de la carretera Fernando Belaunde Terry, próximas a los ríos Mayo y Huallaga, y en el llano amazónico o Bajo Huallaga.

Estas zonas productivas se dividieron a su vez en: 1) zonas de producción en limpio con limitaciones de suelo; 2) zonas para cultivos permanentes con limitaciones de suelo; 3) zonas de producción forestal y otras asociaciones; 4) zonas de producción pesquera; y 5) otras zonas productivas: turismo y potencial minero.

**Las zonas de protección y conservación ecológica** incluyen las áreas naturales protegidas y otras formas de conservación. En concordancia con la legislación vigente, comprenden las tierras de protección en laderas, las áreas de humedales (pantanos, aguajales y cochas), las cabeceras de cuencas y zonas de colina que por su pendiente son consideradas como zonas de protección según el Reglamento de Clasificación de Tierras y las áreas adyacentes a los cauces de los ríos según la delimitación establecida por la autoridad de aguas. Son las zonas que ocupan la mayor parte del territorio (70%) para un total 3.346.287 hectáreas.

Estas zonas de protección y de conservación ecológica comprenden: 1) el Parque Nacional Cordillera Azul (499.750 ha, 9,68% del territorio); 2) el Parque Nacional Río Abiseo (271.944 ha, 5,27% del territorio); 3) el bosque de protección del Alto Mayo (196.769 ha, 3,81% del territorio); 4) el área de conservación regional Cordillera Escalera (238.268 ha, 3,61% del territorio).

**Las zonas de recuperación** incluyen áreas que requieren de una estrategia especial para la recuperación de los ecosistemas degradados o contaminados; por ejemplo, las zonas ampliamente deforestadas. Comprenden un área de 1.055.579 ha, equivalentes al 23% del territorio y se desagregan de la siguiente forma: zonas de recuperación de tierras de protección, zonas de recuperación de tierras forestales, zonas de recuperación de tierras forestales asociadas con tierras para cultivos permanentes y zona de recuperación de la cuenca del Sauce.

**Las zonas de vocación urbana o industrial** incluyen aquellas zonas urbanas e industriales actuales y las que tienen aptitud para el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos e industriales, y comprenden: 1) la zona de expansión urbana o industrial y 2) los centros poblados.

### **8.3.6. De la ZEE a la planificación del ordenamiento territorial**

La ZEE es parte de un proceso mayor de ordenamiento del territorio y de la formulación y ejecución de Planes de Desarrollo tanto del territorio en su conjunto como de planes sectoriales e institucionales. Constituye una acción estratégica que le permite a los actores sociales e institucionales del territorio, que son los que en última instancia le dan contenido al territorio como construcción histórico-social, conocer sus acervos, debilidades y potencialidades, así como tomar conciencia sobre la necesidad de cambios en las trayectorias pasadas y presentes hacia escenarios de mayor alcance y bienestar.

En el marco de la política nacional de descentralización de Perú, mediante las transferencias de funciones del Gobierno nacional a los Gobiernos regionales y Gobiernos locales, el ordenamiento territorial constituye una función fundamental para asumir con rigor las funciones del desarrollo económico, social y ambiental del territorio. Por lo tanto, resulta indispensable desarrollar los procedimientos técnico-normativos y metodológicos que permitan la implementación del ordenamiento territorial en estos niveles de gobierno.

La Zonificación Ecológica y Económica desarrollada en el departamento de San Martín constituyó una parte del proceso de ordenamiento territorial y de la posterior formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

#### **El Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín para 2030**

El Gobierno regional de San Martín, en marzo de 2018, dio inicio así al proceso para la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) San Martín para 2030. Este plan buscó formular una visión colectiva de desarrollo, construida participativamente con todos los actores y población de la región.

Para llevar a cabo dicho propósito se contó con un grupo de profesionales con experiencia, quienes integraron la Comisión de Planeamiento Estratégico (CPE), el Equipo Técnico Regional (ETR), representantes de la sociedad civil, empresas privadas y el acompañamiento de CEPLAN, en la búsqueda de las relaciones entre la región, la nación y la población, con la participación directa de los actores sociales de la región.

La actualización de PDRC San Martín para 2030 se desarrolló de manera descentralizada tomando en consideración la participación de las 10 provincias, mediante el análisis y revisión de las acciones estratégicas y los respectivos indicadores y metas.

La orientación conceptual de este plan fue tomada de la Política Territorial en sus dos aspectos fundamentales: 1) el territorio y sus potencialidades y 2) gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible.

**El territorio y sus potencialidades** está sustentado en la ZEE, tomando las zonas ya descritas: zona productiva agropecuaria y acuícola, zona urbana, industrial y de expansión, zona de conservación y aprovechamiento de recursos naturales y zona de tratamiento especial.

Esta política territorial se complementa con la de **gobernanza y gestión del territorio para el desarrollo humano sostenible**, que comprende cuatro ejes: el social; el económico; el ambiental, recursos naturales y ordenamiento territorial; y el político institucional.

**En el eje social** se busca asegurar la prestación y cobertura planificada de servicios de salud para combatir la desnutrición infantil y mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, se pretende convertir la educación en un medio para el desarrollo sostenible, formando personas competitivas mediante la integración de ciencia y tecnología con su identidad amazónica. Implica también la dotación de la infraestructura vial necesaria para la adecuada integración territorial, garantizando el buen estado de las vías, articulando los nodos de desarrollo sostenible a nivel local, de cuenca amazónica y resto del país.

El **eje económico** promueve la inversión privada competitiva, con énfasis en economías verdes y bajas en carbono, que generen condiciones para la inserción en mercados mundiales emergentes, tomando en cuenta las condiciones de fragilidad propias del territorio y generando valor compartido. Asimismo, provee la base energética necesaria de manera segura, eficiente, sustentable y equitativa para el desarrollo integral de la sociedad.

El **eje ambiental, recursos naturales y ordenamiento territorial** busca garantizar la conservación y protección del ambiente articulando esfuerzos con los diferentes niveles de gobierno y promoviendo la recuperación, conservación, investigación y uso racional de los recursos naturales, garantizando los procesos ecológicos y la prestación de los servicios ambientales. Además, implementa el ordenamiento territorial para orientar el uso y ocupación del territorio que permita controlar el flujo migratorio, la deforestación y los conflictos socioambientales.

El **eje político-institucional** está orientado a la modernización de la gestión institucional para mejorar la prestación de servicios con eficiencia, eficacia y transparencia, que responda al proceso de descentralización e integración regional, que brinde las condiciones para el desarrollo humano sostenible. Incrementa la capacidad de gestión en el marco de la cooperación internacional para diseñar estrategias y mecanismos de intervención en el territorio.

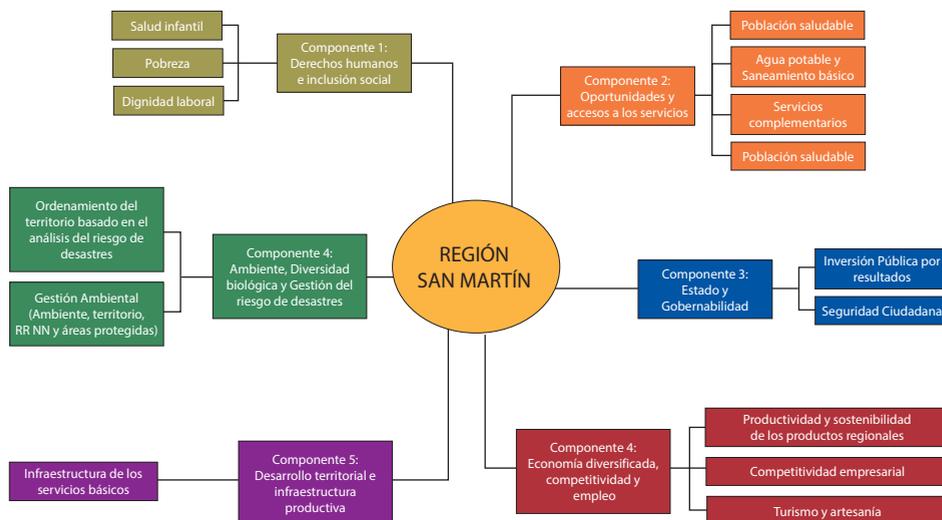
Tomando esta consideración multidimensional del desarrollo, el plan estructura un **escenario apuesta para 2030** y con base en él define los **objetivos estratégicos**, las acciones correspondientes y los indicadores establecidos en el tiempo. Son ocho los objetivos que sirven de guía programática:

1. Mejorar la calidad de vida de los grupos poblacionales de la región mediante la reducción de la pobreza monetaria, pasando del 23,5% en 2016 al 8,40% en 2030.
2. Mejorar el acceso, cobertura y calidad de los servicios, con igualdad de oportunidades e inclusión social en la región, pasando de un 38,30% de la población con al menos una necesidad insatisfecha en 2016 al 21,8% en 2030.
3. Reducir la inseguridad ciudadana promoviendo una cultura de paz y respeto a los derechos humanos en la región, reduciendo la tasa de criminalidad de 5,3/1.000 hab. en 2016 a 1,0/1.000 hab. en 2030.
4. Garantizar la gobernabilidad y gobernanza territorial de acuerdo con la descentralización, modernización y transparencia pública en un ambiente de democracia, subiendo la buena percepción de gobernabilidad pública del 42,5% en 2016 al 80% en 2030.
5. Incrementar la competitividad con inversión diversificada pública y/o privada en la región. El incremento del índice de competitividad regional de Perú sería de 29,0 en 2016 al 35,3 en 2030.
6. Desarrollar un territorio articulado y competitivo, a través de inversión pública y/o privada en infraestructura productiva estratégica, que permita asegurar el acceso a los servicios y dinamizar las actividades económicas en la región. El indicador líder para este objetivo es el porcentaje de la red vial departamental en buen estado, valorado para 2016 en 58.01 y propuesto para 2030 en 100.
7. Mejorar la sostenibilidad ambiental, promoviendo la adecuada gestión de los recursos naturales y el ordenamiento territorial, con enfoque de cuencas. Medido mediante el índice de desempeño ambiental regional, pasando de 0,37 en 2016 a 0,80 en 2030.
8. Reducir los niveles de riesgo frente a todo tipo de desastres en un contexto de cambio climático de la población y sus medios de vida. Para este objetivo se seleccionan dos tipos de indicadores. El primero es el número de personas fallecidas por la ocurrencia de desastres, pasando de 5 en 2017 a 0 en 2030. El segundo es el número de personas damnificadas por ocurrencia de desastres, pasando de 4.233 en 2017 a 500 en 2030.

Cada uno de estos objetivos comprende una serie de acciones estratégicas territoriales con sus correspondientes indicadores y metas para cada uno de los años hasta el horizonte de 2030, con sus respectivas líneas de base y los entes responsables de su ejecución.

El modelo conceptual por componentes y subcomponentes asumidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado para 2030 se puede apreciar en la ilustración 6.

### Ilustración 6. Mapa del modelo conceptual de San Martín. Componentes y subcomponentes



Fuente: Gobierno regional de San Martín, 2018.

Siguiendo un enfoque metodológico prospectivo en la elaboración del plan se identificaron y analizaron las principales tendencias con el propósito de explorar el posible comportamiento futuro a partir del análisis del entorno, con el aporte y apoyo de estudios especializados existentes y opiniones de expertos.

Para cada uno de los componentes del plan se priorizaron las tendencias que incidían de una manera importante en el comportamiento futuro, tal como se presenta en la tabla 12.

**Tabla 12. Tendencias priorizadas por componente del Plan de Desarrollo Regional Concertado 2030**

Componente	Tendencias
Componente 1: derechos humanos e inclusión social	Incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones
Componente 2: oportunidades y acceso a los servicios	Modernización del Estado
Componente 4: economía diversificada y competitividad	Incremento de la inversión realizada por el sector privado
Componente 5: desarrollo territorial e infraestructura productiva	Aumento de la densidad poblacional
	Inmigración y asentamiento desordenado de la población

Fuente: Gobierno regional de San Martín, 2018.

Establecidas las tendencias, se pasó al siguiente paso de definición de las variables estratégicas, partiendo de un listado de variables realizado con las tendencias seleccionadas y efectuando así la evaluación del impacto con base en el análisis de las megatendencias del diagnóstico territorial. Por cada uno de los componentes se establecieron dichas variables, tal como se transcribe en la tabla 13.

**Tabla 13. Variables estratégicas por componente**

Componente	Variable estratégica
Componente 1: derechos humanos e inclusión social	Nivel de nutrición infantil
	Nivel de pobreza y de extrema pobreza
	Grado de riesgo psicosocial
Componente 2: oportunidades y acceso a los servicios	Calidad y acceso del servicio de agua y saneamiento
	Calidad y acceso a los servicios de salud
	Calidad y acceso a la educación
Componente 3: Estado y gobernabilidad	Nivel de seguridad ciudadana
	Capacidad de gestión pública en el departamento
Componente 4: economía diversificada, competitividad y empleo	Nivel de productividad y producción diversificada
	Estado de competitividad empresarial
	Nivel de aprovechamiento de los circuitos turísticos
Componente 5: desarrollo territorial e infraestructura productiva	Capacidad de las ciudades para generar bienestar a sus habitantes en el departamento
Componente 6: ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres	Grado de gobernanza ambiental regional
	Grado de vulnerabilidad ante desastres naturales en el departamento

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el Gobierno regional de San Martín, 2018.

El paso siguiente fue la realización de un diagnóstico específico por cada una de las variables estratégicas inidentificadas y caracterizadas, estableciendo para cada una de ellas los indicadores pertinentes y la línea de base, tanto para la región de San Martín como su situación relativa con el país en su conjunto. Siguiendo la misma lógica de los pasos anteriores este diagnóstico se elaboró para cada uno de los componentes establecidos y las variables estratégicas seleccionadas.

El trabajo realizado hasta este paso permitió la construcción de los escenarios sobre el conjunto de las variables estratégicas, de tal manera que reflejaran el comportamiento futuro del territorio, permitiendo con ello reconocer los riesgos y oportunidades que pudieran presentarse en el futuro para cada escenario y el conjunto de la región de San Martín.

Los escenarios exploratorios fueron: escenario exploratorio 01, inmigración; escenario exploratorio 02, calidad educativa; escenario exploratorio 03, productividad y producción diversificada; y escenario exploratorio 04, gobernanza ambiental regional.

Un aspecto muy importante en este paso metodológico fue la identificación y caracterización de los “hechos portadores de futuro” que se nombraron como “eventos de futuro”. El evento de futuro 01 se definió como “pérdida de las áreas boscosas y sus consecuencias ambientales” y el evento de futuro 02 como “inundaciones y deslizamientos”.

El trabajo de los escenarios se realizó para cada componente, tomando cada una de las variables estratégicas definidas en los pasos anteriores y analizando sus indicadores (valor actual y valor óptimo) y valorando cada escenario en sus distintas categorías (tendencial, exploratorios 01, 02, 03 y 04) y definiendo los eventos futuros 01 y 02.

Concluido este trabajo, se pasó a la realización de una síntesis del análisis de riesgos y oportunidades con el propósito de promover el pensamiento estratégico anticipativo para la toma de decisiones.

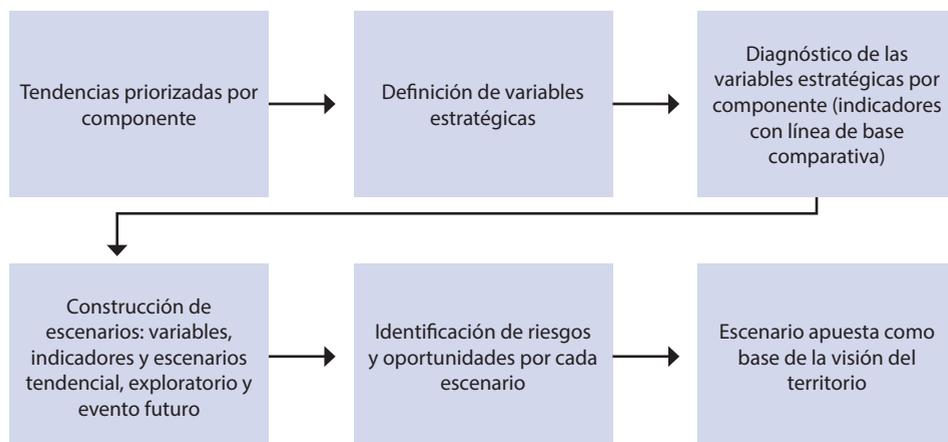
La definición del escenario apuesta se logró tomando como base el análisis de los escenarios actual, tendencial, óptimo y exploratorio. Este escenario fue la base de la visión del territorio y en este sentido determinó el enfoque que deben seguir las opciones estratégicas. Representa la aspiración a ser lograda en un determinado tiempo como un resultado de la acción de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil organizada y del conjunto de la población del territorio.

Este escenario apuesta se estableció para cada componente, desagregado en cada una de las variables estratégicas definidas, con los indicadores pertinentes y el valor apuesta para el horizonte de tiempo establecido.

La metodología incluye un análisis final sobre los riesgos y oportunidades del escenario apuesto.

En la siguiente ilustración se puede apreciar en forma de síntesis la metodología de la planificación basada en los métodos de la prospectiva estratégica.

### Ilustración 7. Pasos metodológicos del Plan de Desarrollo Concertado Región San Martín 2030



Fuente: Gobierno regional de San Martín, 2018.

Producto de la aplicación de este enfoque metodológico, sustentado en los instrumentos de la prospectiva estratégica, y como parte de un proceso de abordaje del territorio sustentado en el análisis científico de la Zonificación Ecológica Económica, la región de San Martín cuenta con un Plan de Desarrollo Concertado para 2030 que anticipa y analiza el impacto de los cambios sociales a través del tiempo. En otras palabras, explora la incertidumbre, elabora hipótesis razonadas y sustentadas y construye alternativas transformadoras realizables para la región.

#### *Algunas lecciones importantes para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional*

La experiencia de ordenamiento y planificación del desarrollo regional que ha sido analizada constituye un aporte importante para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, pues permite la identificación de prácticas novedosas, pertinentes y bien orientadas para asumir con criterios científicos y procesos de gestión acordes con las realidades particulares de las regiones y de su relación con las instancias nacionales orientadoras del desarrollo nacional.

**Una primera lección** es que los desarrollos de estas prácticas en las regiones requieren una definición y adopción del tema por parte de los niveles centrales de los Estados, especialmente mediante una valoración positiva del desarrollo regional y la toma de decisiones políticas sobre la descentralización de la acción pública. En el caso de Perú, han sido importantes las políticas del Ministerio de Ambiente (Minam), de la Secretaría de Descentralización y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Organismos estos que han formulado, aprobado, difundido y aplicado políticas tendientes a estimular y orientar el desarrollo territorial, pese a los problemas derivados de procesos

históricos de centralización de la acción pública. Estos tres organismos generaron políticas, métodos de trabajo y relaciones de apoyo favorables a los procesos del desarrollo regional.

**Una segunda lección** es que estos procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional no se suceden sin una movilización de Gobiernos, actores sociales y el conjunto de la sociedad civil de las regiones. Las orientaciones y políticas nacionales, sin esta movilización de voluntades regionales pierden efectividad y sentido. En el caso de San Martín ha sido notable la toma de conciencia del Gobierno regional, de los Gobiernos provinciales y de las organizaciones de la sociedad sobre el valor de su propio territorio, y sobre el efecto de las relaciones de colaboración que se establecieron entre estos Gobiernos y la sociedad civil.

**Como tercera lección**, se puede señalar que la toma de conciencia y la movilización de voluntades está estrechamente ligada al nivel y grado de conocimiento que todos los actores tengan sobre los acervos y debilidades de su territorio. Sin este conocimiento, no es posible la orientación del desarrollo con un sentido estratégico. En el caso de la región de San Martín, en la generación de este conocimiento la Zonificación Ecológica Económica cumplió un papel central. La frase acuñada por el estudio de ZEE “Conociéndote mejor... para quererte más” (Gobierno regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín, S. F.) sintetiza el valor de la identidad territorial sustentada en el conocimiento, en procesos bien conducidos de gestión del conocimiento empleando los métodos y técnicas del análisis de los recursos naturales y de la reflexión acción compartida.

**Cuarta lección.** El conocimiento de los acervos y debilidades del territorio, como producto de la ZEE y de los procesos del ordenamiento y planificación del desarrollo regional posibilitó el cambio de visión del territorio como objeto de una economía y medio de vida principalmente extractiva a la introducción de nuevos valores propios del bioma amazónico, de los diferentes ecosistemas existentes y de la diversidad biológica y cultural. De esta manera, los dirigentes institucionales, los líderes comunitarios y sociales, así como los profesionales y las organizaciones existentes, lograron romper el paradigma que se había formado en los procesos anteriores de apropiación del territorio con base en su deforestación y la extracción de los recursos naturales. Con ello se sentaron las bases para el cambio en los conceptos de competitividad económica.

**Quinta lección.** El tránsito de una gestión territorial integral a una gestión territorial compartida es una innovación que permitió pasar del interés por el desarrollo de la región a la acción transformadora, en la medida en que su apertura a la participación de sus diferentes localidades (provincias y distritos) y de los distintos actores sociales, incluyendo a los grupos sociales históricamente excluidos, asumieron compromisos importantes. Este enfoque, aplicado a la ZEE y a las otras acciones de planificación del

territorio, hizo factible la introducción de nuevas figuras institucionales como la Autoridad Regional Ambiental, que se ha constituido en uno de los cambios más importantes.

**Sexta lección.** Los procesos de planificación del desarrollo regional basados en el conocimiento técnico-científico del territorio y bajo procesos de gestión social del desarrollo o, en otras palabras, de gestión territorial compartida, logran altos niveles de elaboración cuando existen condiciones institucionales de asesoría y acompañamiento por parte de los organismos especializados. La elaboración de un Plan de Desarrollo Concertado para San Martín con un horizonte a largo plazo, para 2030, fue posible por la aplicación del enfoque, los métodos y los instrumentos de la prospectiva estratégica. Este trabajo, sustentado en la ZEE y en la capacidad de elaboración y análisis del Gobierno regional, constituye un aporte importante a la planificación regional.

## **8.4. Agenda Regional Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, Colombia**

### **8.4.1. Características sobresalientes**

La experiencia de organización territorial y de elaboración de un planeamiento de desarrollo regional, que en este documento se presenta, es la de la Agenda Regional del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar en Colombia, en el marco de las políticas actuales de Colombia bajo la denominación de Pacto por la Descentralización: Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones. Bajo este concepto se adopta el paradigma de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que tiene como objetivo promover la competitividad regional, entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad y de oportunidades y el desarrollo sostenible (Gobierno de Colombia DNP, 2019).

El sustento de esta visión del desarrollo parte del reconocimiento de las funcionalidades territoriales que van más allá de los límites político-administrativos y buscan fortalecerlas por medio de intervenciones conjuntas que afecten positivamente al bienestar de los habitantes del territorio.

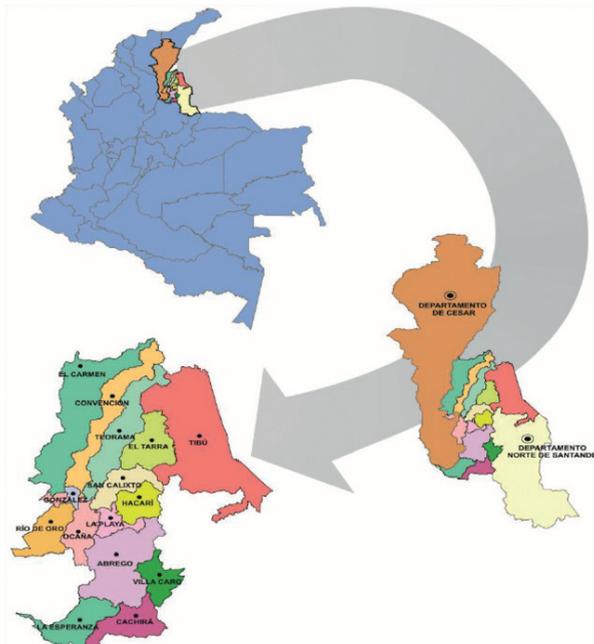
Estas políticas se articulan con una experiencia de asociatividad territorial experimentada desde hace 46 años por la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, en la búsqueda de una Agenda de Desarrollo de largo alcance.

El territorio está compuesto por 13 municipios del departamento de Norte de Santander (El Carmen, Convención, Teorama, el Tarra, Tibú, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña, Ábrego, Villa Caro, Cáchira y la Esperanza) y 2 municipios del departamento del Cesar (González y Río de Oro), que tienen en conjunto un área de 12.613 km<sup>2</sup> y una población total de 303.144 habitantes de los cuales el 53% es urbana y el 47% rural.

El ente aglutinador de este territorio es la Asociación de Municipios del Catatumbo<sup>11</sup>, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, creada el 31 de enero de 1993. Posteriormente, esta asociación se constituyó, a partir del año 2000, en una institución que tiene como propósito liderar los procesos de desarrollo de la subregión, mediante la gestión e implementación de proyectos y procesos, además de la prestación de servicios colectivos, articulación de las políticas públicas de todo orden, logrando una mayor competitividad en capacidad, eficiencia y eficacia administrativa de los municipios asociados con el fin de generar bienestar social.

Los municipios integrantes de esta región comparten características similares entre sí, como lo es su riqueza en flora, fauna, recursos naturales no renovables y fuentes hídricas. También tienen en común su riqueza étnica y cultural. La biodiversidad del territorio obliga a la conservación de las condiciones naturales actuales de las zonas que, por fragilidad biofísica, se encuentran en peligro o representan un patrimonio natural de importancia regional, departamental o nacional y que, por lo tanto, no se deben usar para actividades productivas o cualquier otra que afecte a su estabilidad.

#### Ilustración 8. Mapa del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Sucre



Fuente: Asomunicipios, S. F.

11 El Catatumbo es una región ubicada en el departamento Norte de Santander que debe su nombre al río Catatumbo, que nace en Colombia y desemboca en el Lago de Maracaibo de Venezuela. Provincia de Ocaña es una denominación derivada de la organización política colonial y que en la actualidad define la subregión alrededor del municipio de Ocaña, comprendiendo los municipios Ábrego, Cáchira, Convención, El Carmen, Hacahí, La Esperanza, Playa Belén, Ocaña, San Calixto y Teorema. Los municipios González y Río de Oro

Las áreas protegidas de la región tienen mucha importancia, tal como se puede apreciar en la tabla 14.

**Tabla 14. Áreas protegidas del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Sucre**

Área protegida	Extensión
Parque nacional Catatumbo Barí	1581,3 km <sup>2</sup>
Área natural única Los Estoraques	6,4 km <sup>2</sup>
Zona forestal del río Magdalena	3,4 km <sup>2</sup>
Reserva forestal Serranía de los Motilones	65,3 km <sup>2</sup>
Reserva forestal nacional protectora cuenca alta del río Algodonal	0,8 km <sup>2</sup>
Reserva forestal protectora nacional del río Tejo	0,25 km <sup>2</sup>
Reserva forestal protectora nación de la Quebrada la Tenería	0,1 km <sup>2</sup>
Total	1.657,55

Fuente: elaboración propia con base en información de Asomunicipios, S. F.

Además de estas áreas protegidas, en la región existen dos páramos muy importantes: el páramo del Cerro de Jurisdicciones y el páramo de Santurbán.

Un acervo muy importante es la red hidrológica de esta región o territorio compuesta de dos grandes cuencas: la macrocuenca del río Catatumbo (centro, nororiente y oriente); y en el sur- occidente y occidente la macrocuenca del río Magdalena, que pertenece a la gran cuenca del Caribe.

El 96% de territorio es de relieve montañoso con importantes limitaciones de los suelos para uso agropecuario, aspecto que lo hace muy vulnerable, como es el tipo de ocupación del suelo que históricamente se ha hecho para uso agropecuario, mediante siembras de pequeña escala de cebolla, frijol, tomate, café, cacao, plátano, yuca, maíz y frutales (Asomunicipios-GIZ, 2016).

Este territorio ha estado sometido a importantes y nocivas acciones de deforestación, incrementando con ello a su vulnerabilidad y deterioro.

También en el territorio se han establecido grandes empresas de palma de aceite, dedicadas principalmente a la fase primaria de la actividad a costa de la deforestación y la fragmentación de los ecosistemas.

En cuanto a la minería, el carbón y los hidrocarburos constituyen dos actividades económicas fundamentales de este territorio. En el caso de minería del carbón el Ministerio de Minas, por medio de la Dirección de Minería Empresarial, registró una producción para

el departamento de Norte de Santander de 1.943.000 toneladas para el año 2018 (Minminas, 2019).

Esta actividad para la región se traduce en beneficios económicos, pero también tiene externalidades negativas en materia de contaminación de los ríos y suelos, así como también como fuente importante de conflictos sociales.

La problemática ambiental de la región se ha caracterizado como un excesivo fraccionamiento de los ecosistemas como un efecto perverso de la deforestación y la desprotección de los valles y cuencas, con efectos en el deterioro de los suelos, la pérdida de especies endémicas, los desastres naturales y el descenso de la calidad del medioambiente. La Agenda de Desarrollo de Asomunicipios registra una tasa de reforestación alta que llega a 10.725 ha/año (Asomunicipios, S. F.).

La deforestación la genera principalmente la actividad de la madera, la progresiva ampliación de la frontera agrícola y una actividad de múltiples efectos nocivos para el territorio, como es la siembra masiva del cultivo de la coca.

Una fuente importante de riqueza de este territorio es el petróleo. En toda la cuenca que conforma esta zona del nororiente del país existen reservas probadas de 17 millones de barriles de petróleo y, de acuerdo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para 2015 estaban comprometidas unas 337 mil hectáreas de tierra para la producción y explotación de hidrocarburos, mientras que unas 224 mil hectáreas esperaban para ser concesionadas a empresas tanto nacionales como extranjeras (*Verdad Abierta*, 2019).

Esta actividad tiene también efectos ambientales negativos, causados principalmente por el alto grado de conflictividad que ha existido con la presencia de guerrillas, especialmente del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ha tomado como estrategia acciones terroristas sobre las estructuras de extracción y conducción de los hidrocarburos, bajo la responsabilidad de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Pero también por errores del Estado de otorgar concesiones en la reserva indígena del pueblo Barí Motilón (*Revista Semana*, 2019).

Una actividad económica ilegal ligada a este hidrocarburo es el contrabando de gasolina que sucede de forma regular e importante por la amplia y porosa frontera entre Colombia y Venezuela, que por su carácter ilícito es causa de importantes conflictos que contribuyen al deterioro del tejido social de la región.

El cultivo de la coca es otra actividad ilegal que tiene un efecto perverso en la dinámica de desarrollo de la región. Como producto de la presencia de las guerrillas en esta zona, como son el Ejército Popular de Liberación (EPL), ELN y disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como la existencia de otros grupos

armados y cárteles internacionales de la droga, el cultivo ha tendido a expandirse<sup>12</sup>, motivado además por el crecimiento de los mercados internacionales, el mayor consumo de cocaína en Colombia y las ventajas comparativas que tiene este cultivo para los agricultores de la región.

Pese a la riqueza generada en el territorio, la mayoría de los habitantes de las áreas urbanas del Catatumbo, salvo en Ocaña y Convención, tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI), lo cual se acentúa en las zonas rurales, en las que más del 50% de las personas viven en condiciones precarias, principalmente en El Tarra, Hacarí y San Calixto, en los que el déficit en NBS supera el 80% (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Embajada de Suecia, 2014: 8).

Parte de la marginalidad en el Catatumbo se deriva de la insuficiencia y mal estado de los cerca de 2.000 km que conforma su red vial, la mayoría de ellos construidos para la explotación del petróleo. Más de mil kilómetros corresponden a vías terciarias, cuyo mejoramiento, ampliación y mantenimiento está a cargo de las alcaldías municipales.

El auge de la economía cocalera, la expansión de los cultivos de palma y la explotación del petróleo y el carbón se relacionan con la vulnerabilidad, inseguridad, exclusión y marginalización de los habitantes del Catatumbo.

Un aspecto importante que forma parte de las causas de los múltiples problemas que se presentan en el Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Cesar es la debilidad institucional expresada en la reducida presencia efectiva de las instituciones públicas responsables de los servicios de salud, educación, seguridad social, apoyo a los procesos productivos, ciencia y tecnología, formación de recursos humanos y cultura, así como la debilidad del sistema judicial y de justicia.

La gobernabilidad de este territorio ha sido difícil debido al deterioro institucional incrementado por el escalamiento de la violencia y del narcotráfico. Los Gobiernos municipales tratan de mejorar esta situación y brindar mejores condiciones a la población, con los pocos recursos que poseen, afirmación que se desprende de la información que ha puesto a disposición Asomunicipios en su página web (Asomunicipios. Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, 2019).

La institucionalidad representa un factor indispensable para el fortalecimiento de los Gobiernos que contribuye a mejorar la integración regional, a fin de establecer procesos mancomunados para lograr un desarrollo eficiente y equitativo en la región, aunque las entidades territoriales no poseen las suficientes capacidades administrativas,

---

<sup>12</sup> En 2017 el área aproximada de siembra del cultivo de la coca era de 23.100 ha según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (UNODC-Gobierno de Colombia, 2018).

operativas y financieras para llevar a cabo, de forma eficiente, todos los procesos al interior de sus administraciones.

La organización de los municipios que comprenden la región, desde el punto de vista de su capacidad de gobierno, es heterogénea. Algunos municipios como Ocaña, Tibú y Ábrego tienen fortalezas institucionales, pero la gran mayoría que comprenden la región carecen de personal técnico y administrativo y tienen una baja capacidad de prestación de servicios.

Los municipios integrantes de la región poseen dificultades permanentes de acceso a la institucionalidad del Estado. Esto disminuye sus capacidades de gestión para afrontar el reto constante de fortalecer la planeación objetiva con proyección futurista enmarcada dentro de la región. En la gran mayoría de municipios no existe una presencia institucional que garantice un mejor acceso o desarrollo de la gestión pública, además, solo unos pocos municipios cuentan con notarías públicas, entidades financieras (Banco Agrario) u otras organizaciones que evidencien la presencia del Estado. Entidades como la Procuraduría Provincial tienen presencia en el municipio de Ocaña, con jurisdicción para los municipios de la provincia de Ocaña y sur del Cesar y Bolívar, así como la Oficina de la Defensoría del Pueblo (Regional Ocaña), que adelanta los procesos en esta jurisdicción, mientras que municipios como Cáchira y Tibú son atendidos por las Oficinas Regionales ubicadas en Cúcuta (Asomunicipios-GIZ, 2016).

A pesar de esto, algunas entidades se ubican en el municipio de Ocaña, como la Territorial de Inviás, que atiende todos los municipios de la provincia y algunos del sur del Cesar, a excepción de Tibú; sin embargo, su eficiencia es limitada, puesto que su labor está dada como intermediaria, ya que las decisiones importantes se toman en la ciudad de Bogotá (Asomunicipios, S. F.).

Otras dependencias como el ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), que presta servicios de apoyo técnico agropecuario a los municipios de la región, Corponor (Corporación Autónoma Regional) y el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) tienen presencia en Ocaña y Tibú. La Secretaría de Desarrollo Económico del Departamento de Norte de Santander, a través de sus funcionarios, tiene presencia constante en Ocaña para el desarrollo de actividades de promoción de desarrollo económico, así como el Centro de Gestión Agroempresarial y el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), que tiene sede en la ciudad. Igualmente, se ofrecen programas de educación superior a través de la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, la sede de extensión de la UNAD (Universidad Nacional Abierta y a Distancia) y universidades privadas, como las sedes de la Autónoma del Caribe y la Santo Tomás. Otras entidades de tipo financiero concentran actividades que de una u otra manera inciden en la prestación de servicios a los demás municipios.

Las administraciones locales de la región, para la financiación de su inversión social, dependen de los recursos del Sistema General de Participaciones en un promedio del 90%, especialmente aquellos municipios de categoría sexta<sup>13</sup>. Algunos esfuerzos de recursos propios, de libre destinación, se reflejan en una buena labor fiscal que les ayuda a financiar sus gastos, especialmente de funcionamiento. Municipios como Ocaña, Tibú y La Esperanza generan mayores recursos, otros municipios como Ábrego y El Carmen tienen relativamente unas cifras representativas, pero Ábrego no refleja la realidad de sus posibles ingresos, teniendo en cuenta que posee un índice poblacional considerable (más de 40.000 habitantes). Municipios como Río de Oro, Teorama, Convención y El Tarra muestran esfuerzos adecuados a sus condiciones para lograr obtener recursos que apoyen la financiación municipal.

De esta manera, la región del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Cesar es un territorio importante para el desarrollo del país, en la medida en que tiene riquezas ambientales y naturales, especialmente por sus ecosistemas, la riqueza del subsuelo, sus expresiones culturales y organizativas y especialmente por su situación estratégica en su condición de limítrofe con Venezuela y su interconectividad con la troncal Caribe hacia la costa atlántica y el centro de Colombia. Sin embargo, por razones estructurales socioeconómicas e históricas, su población permanece excluida de los efectos positivos del desarrollo y, a su vez, ha estado sometida a relaciones de violencia por un periodo histórico muy prolongado que aún no se resuelve, especialmente ante las perversas tendencias del crecimiento del consumo de cocaína y el consecuente incremento del narcotráfico; esto en condiciones de una profunda exclusión de la institucionalidad para el desarrollo y la convivencia económica social, ambiental y cultural.

#### **8.4.2. Hitos significativos de la experiencia**

La Asociación de Municipios del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur del Cesar nació el 30 de enero de 1993 como una entidad administrativa de derecho público regida por sus estatutos. Desde sus inicios hasta la fecha ha avanzado convirtiéndose en una institución que se dedica a la articulación de la oferta de programas, proyectos y políticas públicas que las instituciones de carácter regional, nacional e internacional desean ejecutar en el territorio (Asomunicipios. Asociación de Municipios del Catatumbo. Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, 2019).

Asomunicipios es asimismo un interlocutor con las comunidades, quienes han sido la base de la generación de documentos técnicos, logrando que estos sean pieza clave para la implementación de políticas estatales por parte de diferentes entidades.

---

13 Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

La hoja de vida de la Asociación de Municipios detalla en la región la articulación entre municipios, departamento y nación, así como la participación de la cooperación internacional y la academia, tomando como punto de partida la comunicación directa con las comunidades a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Asociaciones de Productores (Asomunicipios. Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, 2019).

Un hito importante de la experiencia de esta región fue la decisión de Asomunicipios de estructurar una Agenda de Desarrollo a largo plazo, en este caso por veinte años, de 2012 a 2032, que comprendiera el establecimiento de relaciones de coordinación en la construcción y ejecución de políticas públicas que garanticen mayor pertinencia a las necesidades de desarrollo del territorio que integran los municipios.

Esta decisión se da en el marco de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de interés común, tanto de las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad para contribuir en el desarrollo equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Esta decisión nacional adopta el enfoque de desarrollo territorial, que sitúa al territorio como sujeto y protagonista de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza en el ámbito regional y local, bajo el liderazgo de las autoridades territoriales. Este enfoque se asumió complementario a las estrategias sectoriales y nacionales de desarrollo, obligando así al establecimiento de vínculos entre las instituciones y los niveles de gobierno para ampliar su capacidad de gobernanza (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Después de esta decisión, la región recibió el apoyo de la Asociación del Macizo Colombiano (ASOMAC), compartiendo su experiencia y aportando la metodología que habían utilizado. Con este apoyo, se llevaron a cabo diálogos con alcaldes municipales, funcionarios de la Asociación de Municipios y con representantes de las instituciones presentes en la región (Asomunicipios, S. F.).

Otro hito importante fue la suscripción de un convenio entre Asomunicipios y el Programa Colombia Responde<sup>14</sup> para la construcción de la Agenda. En abril de 2012 se firmó el acuerdo entre todos los municipios en la Asamblea General para la formulación del plan estratégico basado en la construcción colectiva de una visión estratégica regional compartida (Asomunicipios, S. F.).

---

14 El Programa Responde fue financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, orientado a mejorar la gestión de la red vial veredal en los municipios y convertirla en referencias de otros municipios de los departamentos del Cauca, Caquetá, Meta y Tolima.

La firma de acuerdos entre Asomunicipios con cada uno de los Gobiernos municipales mediante los cuales se comprometían al alineamiento de los Planes de Desarrollo Municipal con la Agenda Regional 2032, articulando las acciones de fortalecimiento institucional para lograr la integración y el desarrollo local y regional de los municipios que conforman la subregión, constituyó un hito importante.

Establecidos estos acuerdos, se pasó a la fase diagnóstica de carácter situacional por medio de eventos municipales y encuentros regionales en los cuales se precisaron las características del territorio y las principales necesidades de sus habitantes, logrando establecer una serie de prioridades para luego llevarlas a la elaboración de una matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

Además de ello, se hizo un análisis estructural que permitió obtener las variables claves para el desarrollo regional, construyendo los futuros posibles concertados con los diferentes actores regionales para llegar a una propuesta de visión compartida, en donde el reto verdadero reside en hacer que todos los actores presentes en el territorio, o la mayoría, orientaran su accionar, de tal manera que pudieran, con el concurso de todos, alcanzar o hacer realidad ese futuro posible.

Este trabajo se realizó a nivel municipal con los principales actores institucionales y comunidades representativas, con la participación de 600 personas. Estos eventos fueron direccionados bajo la metodología del enfoque sistémico, iniciando con un proceso de sensibilización y motivación e invitando a los asistentes a considerarse como región, todo ello seguido de la validación de los ejes de desarrollo propuestos para la formulación de la Agenda Regional y, por último, la realización de trabajos grupales por eje de desarrollo (social, ambiental, económico e institucional), identificando las principales necesidades, al igual que las posibles líneas que permitirán mitigarlas, siempre considerándose como región.

Realizada esta fase del proceso, se ejecutaron talleres de concertación regional, contando con la participación de más de 25 instituciones (100 personas aproximadamente) con alguna presencia en la región. En estos eventos se estudiaron las necesidades planteadas por las comunidades y las posibles líneas de acción a seguir articulándolas con las propuestas estratégicas.

Este proceso fue fortalecido con la participación de la Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental de Colombia (CONSORNOC)<sup>15</sup>, que estaba realizando un trabajo similar para los municipios de Ábrego, Ocaña, La Playa, Teorama, El Carmen y

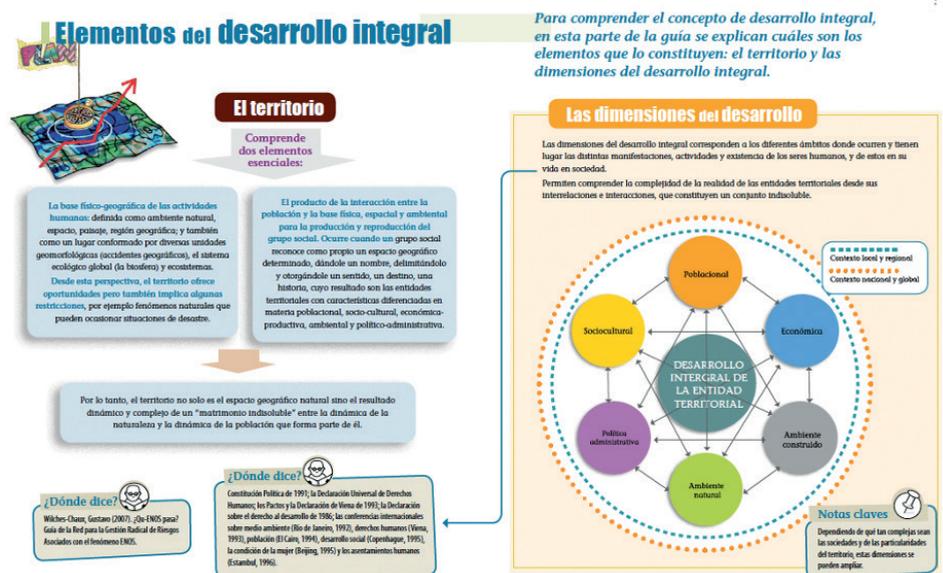
---

15 La Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia CONSORNOC, como entidad facilitadora del Programa de Desarrollo y Paz en el Nororiente Colombiano, nace en 1999 para contribuir al desarrollo humano integral solidario y sostenible. En el marco de su trayectoria, ha hecho presencia a través de procesos o acciones puntuales en los municipios del departamento de Norte de Santander y algunos municipios de Arauca y Boyacá, pertenecientes a la región Sarare.

Convención. Así, el trabajo de CONSORNOC se articuló al de Asomunicipios, siendo fortalecido mediante el convenio firmado con la fundación Ecopetrol<sup>16</sup>- Fundescat<sup>17</sup> en 2013.

En 2014, abordó el trabajo de prospectiva del territorio mediante el “análisis multidimensional del territorio” de acuerdo con la metodología propuesta por el DNP para la construcción de visiones, en el que se contemplan seis dimensiones de desarrollo: ambiental-natural, construido-urbano regional, económica-productiva, social-cultural, político-institucional y tecnológico. La metodología ofrecida por el DNP está conceptualizada en la ilustración 9.

**Ilustración 9. Dimensiones del desarrollo territorial. Elementos del desarrollo integral, DNP**



Fuente: DNP, 2011.

Además de ello, se identificaron y caracterizaron las tendencias de futuro, lo que permitió la formulación participativa de una visión compartida de futuro para 2032, mediante la priorización de 13 factores de cambio como variables estratégicas que configuraron los posibles escenarios para 2032.

16 Ecopetrol S. A. es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial, organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo establecido en la Ley 1118 de 2006.

17 Contribuye al desarrollo regional sostenible del centro-oriente colombiano, alineada con la política integral social de su fundador, Ecopetrol. Ofrece servicios de gestión social, empresarial, microfinanzas, gerencia de proyectos y competitividad regional.

Un logro importante de todo este proceso, que a su vez es un resultado altamente valorado, fue la creación e institucionalización de un espacio de diálogo constante con las comunidades, sector privado y entidades nacionales, convirtiendo a Asomunicipios en un activo de la región que comunica acciones constructivas entre las comunidades y el Gobierno, aportando a la concertación de proyectos y programas de interés local y regional.

#### **8.4.3. Planificación estratégica y prospectiva: el proceso de la Agenda de Desarrollo Regional 2032**

El proceso de elaboración de la Agenda de Desarrollo 2032 tuvo cuatro momentos importantes (Asomunicipios-GIZ, 2016): el **primer momento** estuvo centrado en la **creación de voluntad política** y consistió en la concertación con los equipos de gobierno y concejos municipales para incorporar la construcción de la Agenda como una meta de los Planes de Desarrollo de cada municipio. En este momento se realizaron actividades de intercambio de experiencias con otros municipios del país que hubiesen desarrollado planificaciones similares; esto con la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Municipios del Macizo Colombiano (ASOMOC). Seguidamente, en este momento de la experiencia se hizo una revisión de la metodología que se iría a utilizar, centrándose en la metodología de prospectiva estratégica propuesta por el DNP. Y, por último, se hizo una revisión del “estado del arte” en la región mediante la revisión y valoración de toda la información existente: Planes de Desarrollo del Departamento, Planes de Desarrollo Municipales, esquemas de Planes Básicos de Desarrollo Territorial, Planes Sectoriales y algunos ejercicios de prospectiva existentes en la región.

El **segundo momento** fue el de **construcción participativa de la Agenda Regional** mediante la organización de mesas de trabajo tanto a nivel municipal como regional para la elaboración de un diagnóstico preliminar de la región. Un segundo paso fue la aplicación de la prospectiva territorial mediante la formulación del diagnóstico, la construcción del escenario apuesta, la definición de las variables estratégicas, la propuesta de futuro, la definición del patrón productivo y la ruta de los proyectos. Este segundo momento, así como el primero, estuvo coordinado por el equipo de la Agenda Regional.

El **tercer momento, denominado validación y adopción**, consistió en la realización de encuentros nacionales, municipales y regionales para la socialización de resultados. En el nivel nacional, se difundió en los ministerios estratégicos, en el Congreso de la República y en el DNP. En el nivel departamental se incidió en la Asamblea Departamental, en los concejos municipales y en las instituciones públicas con presencia en el territorio. También se compartió con la cooperación internacional. Además de la socialización de los resultados se ejecutó un programa de promoción y divulgación. Este tercer momento tuvo el apoyo del equipo de la Agenda Regional y de Ecopetrol.

El **cuarto momento** consistió en un proceso de gestión para que la agenda fuese un insumo en la construcción de las políticas públicas, mediante jornadas de trabajo con candidatos a las alcaldías y gobernaciones y la realización de eventos de diálogo con los nuevos gobiernos, tanto municipales como departamentales, para el periodo 2016-2019. En este proceso, la región movilizó una participación de 1.383 personas con la siguiente composición: 38% del sector gobierno, 39% de la sociedad civil, 17% del sector productivo y 6% de la academia.

La metodología específica para la formulación de la Agenda tuvo como punto de referencia y orientación la respuesta a la pregunta: ¿qué territorio queremos para el futuro?, bajo los siguientes principios metodológicos: ejercicio de anticipación, de mirar el futuro; con una construcción ascendente, de abajo hacia arriba; con una mirada multi-dimensional del territorio; sustentada en el análisis tecnológico para el reconocimiento de los nuevos patrones de producción; y, por último, mediante el desarrollo de un mapa de ruta alineado con la propuesta prospectiva estratégica territorial que mostrara la secuencia y la concurrencia de evolución del territorio hacia el futuro con un horizonte de planificación para 2032.

En la ilustración 10 se esquematiza esta ruta metodológica con mayor claridad:

#### Ilustración 10. Ruta metodológica de la construcción de la Agenda de Desarrollo Regional 2032



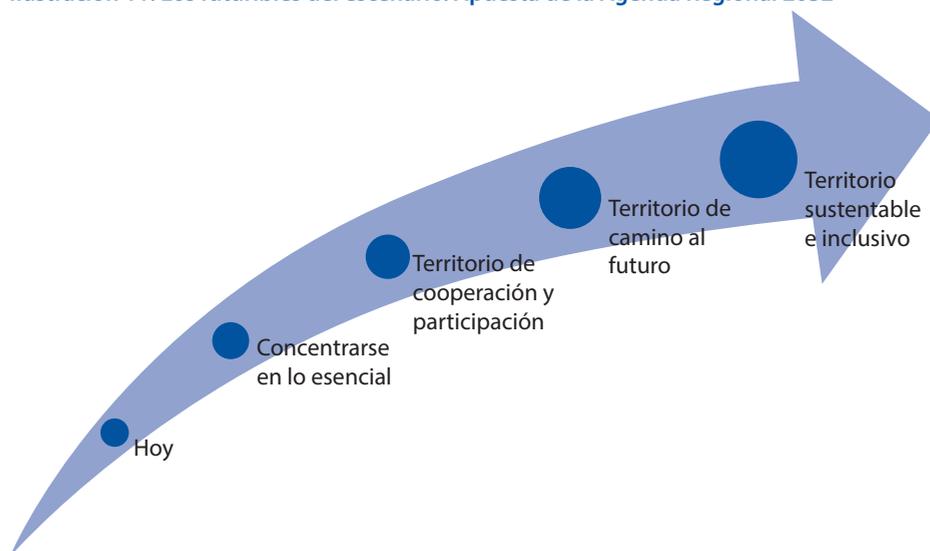
Fuente: elaboración propia con base en Asomunicipios-GIZ, 2016.

El escenario apuesta estuvo compuesto de 4 futuribles:

- Concentrarse en lo esencial.
- Territorio de cooperación y participación.
- Territorio de camino al futuro.
- Territorio sustentable.

Que, expresados gráficamente, se presentan de la siguiente forma:

**Ilustración 11. Los futuribles del escenario. Apuesta de la Agenda Regional 2032**



*Fuente: elaboración propia con base en Asomunicipios-GIZ, 2016.*

Lo anterior significa un ascenso progresivo en la consecución de los objetivos estratégicos de la Agenda Regional desde el año base hasta el escenario mayor de un territorio sustentable e inclusivo, pasando por metas específicas de concentración en lo esencial, la cooperación y participación y su progresivo acercamiento al futuro deseado para 2032.

Los proyectos estratégicos que Asomunicipios ha logrado estructurar, financiar y ejecutar en el marco de la Agenda de Desarrollo 2032 consta de los siguientes proyectos:

1. **Apoyo a la gestión de proyectos ante el programa Alianzas Productivas:** es un programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que vincula a los pequeños productores organizados para desarrollar proyectos productivos agropecuarios mediante un acuerdo entre agricultores y aliados comerciales. El programa se inició hacia el año 2000 gracias a un crédito otorgado por el Banco Mundial al

Gobierno nacional, el cual definió como requisitos para participar en las convocatorias que los productores asociados establecieran acuerdos con aliados comerciales para la ejecución de los proyectos; tarea desarrollada por las Organizaciones Gestoras Regionales (OGR), labor que han desempeñado las Cámaras de Comercio de Cúcuta y Bucaramanga. La Asociación de Municipios, a través del Centro Provincial de Gestión Agroempresarial, acompañó a las asociaciones de productores en la formulación y gestión de los proyectos, logrando la aprobación de 28 alianzas para la siembra y sostenimiento de cultivos de cebolla ocañera, frijol rosado zaragoza, cacao, gulupa, uchuva, lulo, aguacate, piña, caña panelera y fortalecimiento de la cadena láctea y la piscicultura en los municipios de Ocaña, La Playa, Ábrego, Hacarí, La Esperanza, Convención, Teorama, Villa Caro, El Tarra, Cáchira, San Calixto, Sardinata y El Carmen. La inversión ha permitido la siembra tecnificada de nuevas áreas de cultivos, mejoramiento de suelos, instalación de sistemas de riego, suministro de insumos, herramientas y maquinaria y asistencia técnica bajo la metodología Escuela de Campo (ECA), generando habilidades en los agricultores a través de los componentes técnico/productivo, ambiental, socioempresarial, agronegocio y financiero.

2. **Asistencia técnica agropecuaria:** en 2012 el Ministerio de Agricultura tomó la decisión de financiar proyectos de asistencia técnica, la Gobernación de Norte de Santander respaldó la financiación de un Plan General de Asistencia Técnica (PGAT). Es así como los municipios pertenecientes a la Asociación de Municipios entregan la información oportunamente y se bajan los recursos para atender a 4.691 agricultores durante 10 meses en los municipios de La Esperanza, Villa Caro, Cáchira, Ábrego, La Playa (Norte de Santander) y Río de Oro (Cesar), en un proyecto financiado por el Ministerio de Agricultura y ejecutado por FINAGRO. En el año 2013, con una nueva convocatoria, los municipios pertenecientes a la zona de El Catatumbo (Convención, Hacarí, El Tarra, El Carmen, San Calixto y Teorama) recibieron asistencia técnica rural, atendiendo durante 6 meses del año 2014 a 3.693 agricultores. En 2015 se generó una segunda fase de asistencia técnica a la zona de El Catatumbo, atendiendo a 3.953 agricultores.
3. **Apoyo a la asociatividad de las comunidades rurales:** el propósito ha sido sensibilizar a los agricultores sobre las ventajas de la asociatividad y que aprecien experiencias exitosas del trabajo mancomunado. Hay 146 asociaciones de productores en la región que agrupan a 8.248 agricultores, algunas creadas desde Asomunicipios y otras fortalecidas, con resultados favorables para afiliados y dirigentes. La asociatividad de agricultores ha permitido conseguir recursos de los programas Alianzas Productivas, Capitalización Microempresarial y Oportunidades Rurales y Capacidades Empresariales, entre otros, contando con el apoyo de los municipios, Gobernación de Norte de Santander, Ministerio de Agricultura y de la cooperación internacional.
4. **Acompañamiento a productores en la gestión de créditos:** durante el periodo 2011-2015, Asomunicipios gestionó recursos ante el Ministerio de Agricultura y la Gobernación de Norte de Santander para brindar asistencia técnica a 8.914 productores, quienes además del acompañamiento agrícola, pecuario, socioempresarial y

ambiental recibieron acompañamiento en la gestión de crédito como tarea adicional, alcanzando la aprobación de 717 créditos por valor de \$5.930.000.000 (cinco mil novecientos treinta millones de pesos), de los cuales 330 calificaron para ICR por un monto de \$2.650.000.000 (dos mil seiscientos cincuenta millones de pesos). Paralelamente, la Asociación atendió de forma directa 800 solicitudes de crédito en las líneas de aguacate y cítricos por un monto de \$4.800.000.000 (cuatro mil ochocientos millones de pesos).

5. **Electrificación rural:** tras el éxito alcanzado en las fases I y II del proyecto, los alcaldes del periodo 2012-2015 tomaron la decisión de fortalecer la Asociación de Municipios como líder en la gestión de proyectos regionales, logrando la estructuración de la tercera fase del programa de electrificación rural. La III fase del proyecto obtuvo beneficio para 6.500 familias en 157 veredas. Seis meses después de radicado el proyecto, después de reuniones constantes en Ocaña, Cúcuta y Bogotá, se logró la aprobación de la III fase con una inversión de \$63.000.000.000 (sesenta y tres mil millones de pesos) aportados por el Ministerio de Minas y Energía (\$25.000.000.000), Gobernación del Norte de Santander (\$15.000.000.000 cargo al sistema de regalías), CENSEPM (\$13.000.000.000) y Ecopetrol (\$10.000.000.000). En 2015 se cumplió el proceso de energización a 6.500 familias, teniendo en cuenta que el proceso de economía de escala permitió que el recurso que inicialmente estaba destinado para seis mil familias se extendiera, por lo que 500 familias más recibieron el servicio de energía. Sumando la I, II y III fase de electrificación rural se ha logrado que 10.700 familias en la región tengan el servicio de energía con una inversión de \$100.000.000.000 (cien mil millones de pesos). Esto arroja como resultado que municipios como Río de Oro, Cáchira, La Esperanza, Ocaña, La Playa, Harcarí y Villa Caro sean territorios con cobertura al cien por cien (Asomunicipios, S. F.).

#### **8.4.4. Vigencia de Asomunicipios en el marco de la política actual: Pacto por la Descentralización**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Gobierno de Colombia DNP, 2019), el Gobierno colombiano adopta el paradigma del desarrollo regional, cuya funcionalidad se manifiesta en las interdependencias municipales en las diferentes dimensiones del desarrollo, lo que implica que una política de desarrollo territorial deberá buscar la integración subregional.

El fortalecimiento de políticas e inversiones para el desarrollo regional debe hacer frente a sus múltiples retos a través de la articulación de las inversiones sectoriales para optimizar su llegada al territorio; la armonización de los instrumentos de ordenamiento con los de desarrollo en todos los niveles de planeación; y, asociado a lo anterior, la consolidación de los diferentes esquemas asociativos territoriales.

Para cumplir lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 asume tres objetivos: 1) definir un arreglo eficiente de coordinación y la articulación de las políticas e

inversiones sectoriales para el desarrollo regional; 2) armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial; y 3) consolidar el nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial.

Este tercer objetivo, relacionado con la asociatividad territorial, será reglamentado y orientado hacia el fortalecimiento de la planificación y el desarrollo, así como a crear las facilidades de acceso a recursos de financiación para programas y proyectos, de tal manera que puedan emprender proyectos de impacto regional en beneficio de todas las entidades asociadas.

De esta forma, el Ministerio del Interior realizará su reglamentación con relación a sus competencias y facultades, los procedimientos para su conformación y sostenibilidad y los mecanismos de financiamiento e incentivos. Igualmente tomará en consideración otras formas de integración entre entidades territoriales para ejecutar proyectos de manera conjunta. El Plan de Desarrollo también considera la creación de un sistema público de registro de información sobre la conformación y el estado de los sistemas asociativos, coordinados por el DNP del Ministerio del Interior.

Incluye además facilitar el acceso de los esquemas asociativos, que tienen objetivos de planificación y desarrollo de proyectos de impacto regional a fuentes de financiación tales como el Sistema General de Regalías (SGR), el Sistema General de Participación (SGP) y el presupuesto general de la nación. Para ello el DNP alineará los Contratos Plan con los esquemas asociativos y habilitará a aquellos esquemas asociativos que tienen objetivos de planificación para el desarrollo de prestación de servicios y realización de proyectos y obras de impacto regional, y demuestren suficiente capacidad institucional y de ejecución de recursos para presentar proyectos. A su vez, brindará acompañamiento técnico continuo para que los entes territoriales conformados tengan los objetivos enunciados y puedan formular proyectos de impacto regional.

Este esquema general de las acciones formuladas en el Plan de Desarrollo 2018-2022 se corresponden con la naturaleza, la organización y las acciones que viene ejecutando Asomunicipios, especialmente con los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, tal como se ha descrito en este documento.

#### **8.4.5. Algunas lecciones importantes para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional**

Del relato sobre la experiencia de la Agenda Regional Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Sucre 2032 se pueden derivar algunas lecciones importantes para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, tales como las siguientes:

- Las iniciativas de colaboración entre los actores sociales e institucionales de un territorio determinado se convierten en uno de los factores de mayor significado

para que los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional tengan resultados positivos y de permanencia en el tiempo. Estas decisiones originadas en el interior de los territorios se convierten en uno de los elementos de mayor importancia para que se generen procesos sostenibles.

- Tales iniciativas pueden tener mayores posibilidades de permanencia en el tiempo si dichos actores sociales e institucionales asumen el proceso organizativo y planificador con una visión a largo plazo, pues en la medida en que esto se dé, los cambios político-institucionales no inciden con tanta determinación en la ruptura de los procesos.
- Los buenos resultados de un proceso de planificación del desarrollo regional están condicionados por el grado de reconocimiento que se logre dar a los actores participantes, tanto en la asignación de los roles como en el reconocimiento e inclusión de sus particularidades e intereses. En otras palabras, de la buena dinámica de participación ciudadana que se logre generar, bajo el concepto de responsabilidad compartida.
- Relacionado con el punto anterior, el grado de participación y de responsabilidad compartida se incrementa y toma mayor significado con la gestión transparente y proactiva con la que se conduzca el proceso. Esta transparencia está relacionada con acciones de información y la ejecución responsable de las tareas acordadas; de estos elementos depende en gran parte la generación de confianza, elemento central en el éxito de los procesos de gestión del desarrollo.
- El desarrollo regional, con un enfoque territorial, es posible llevarlo a cabo aún en condiciones difíciles de conflicto social y de manifestaciones de violencia e ilegalidad, lo cual no significa que esa condición no sea un factor crítico para el éxito de una estrategia de desarrollo regional, pero que de ninguna manera lo hace imposible.
- La aplicación de la prospectiva estratégica territorial constituye una herramienta de mucha utilidad y eficacia para generar visiones de futuro y fuerza organizacional en los actores sociales e institucionales territoriales. No obstante, su buena conducción y su ejecución práctica requiere de condiciones de conocimiento y de experiencia suficientes para asegurar el éxito del proceso. La participación de los organismos nacionales especializados en el tema, de la academia y de organismos internacionales son de mucha importancia.
- El conocimiento del contexto del territorio constituye un ejercicio metodológico de gran significado en el ejercicio de su análisis sistémico, toda vez que este no es un ente aislado de realidades mayores tales como macrorregiones, el país y las tendencias del entorno internacional. A su vez, este análisis sistémico que comprende todas las dimensiones del desarrollo que, para el caso del territorio del Catatumbo, fueron seis: poblacional, económica, ambiente construido, ambiente natural, político administrativo y sociocultural, permite el conocimiento integral del territorio, especialmente cuando se logran establecer las diferentes conexiones existentes entre ellas.
- La existencia de políticas nacionales coherentes con las experiencias asociativas de municipios para configurar regiones específicas de desarrollo constituye un apoyo

fundamental para que estas iniciativas, auténticas y válidas, logren producir cambios importantes en los procesos de organización del desarrollo regional, en la transformación en las condiciones de vida de la población y en la conservación de sus recursos naturales.

#### **8.4.6. Conclusiones y recomendaciones de las dos experiencias estudiadas (Perú y Colombia)**

1. En los dos países el tema regional es importante, vigente y estratégico para el desarrollo sostenible e incluyente, especialmente teniendo en consideración razones de equidad, justicia social, aprovechamiento de los recursos naturales e integración nacional. Esta importancia está plasmada en una normativa moderna y actualizada, en políticas públicas pertinentes y en el desarrollo de una institucionalidad especializada en el nivel nacional.
2. Las iniciativas generadas en las regiones han sido un factor muy importante en el desarrollo de las dos experiencias, San Martín y Catatumbo. El interés y movilización de los actores institucionales y sociales existentes en estos territorios les han dado permanencia y sostenibilidad a las dos experiencias.
3. El interés y la movilización de los actores sociales e institucionales por el conocimiento objetivo de su propio territorio les ha permitido dar fuerza a sus argumentos y visualizar posibilidades futuras de sostenibilidad de su propio desarrollo.
4. Partiendo de este conocimiento, en las dos experiencias se propuso la construcción de una visión compartida de futuro a largo plazo y con el apoyo conceptual y técnico de organismos nacionales y otros actores especializados; lo lograron empleando los métodos y herramientas de la prospectiva estratégica.
5. El logro de este planteamiento estratégico, en el caso de Perú con un Plan de Desarrollo Regional Concertado para 2030 y en el de Colombia con una Agenda de Desarrollo para 2032, les ha permitido influir en las políticas públicas: municipales, regionales y nacionales; pero además a contribuir a la estabilidad de las políticas regionales, los objetivos estratégicos de sus planes y algunas acciones a medio y largo plazo.
6. Entre los factores de éxito más importantes de estas dos experiencias, es importante hacer referencia a las siguientes: a) las relaciones de colaboración y de confianza que se establecieron en las dos regiones producto de buenas prácticas de liderazgo y participación social; b) la existencia de equipos técnicos en las regiones con capacidad de organizar metodológicamente en proceso; c) el apoyo recibido de los organismos nacionales, tanto en materia de planificación como de ambiente y de otros organismos sectoriales e institucionales.
7. Un elemento común a las dos experiencias fue la participación de los actores del territorio en el proceso, mediante métodos y técnicas que indujeron a la reflexión, la participación con compromiso, el diálogo constructivo y el ejercicio de las responsabilidades compartidas.

Tomando en consideración lo antes dicho, es de gran importancia que la RED tome la decisión de establecer contacto con una o las dos experiencias y desarrollar un diálogo con los actores participantes, tanto en el nivel nacional como regional. Producto de este diálogo, se podrán afinar estas consideraciones y reflexiones preliminares y avanzar en el proceso de gestión del conocimiento que tiene como propósito generar nuevas posibilidades para el ordenamiento y desarrollo de las regiones.



## 9. Actividades de seguimiento de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional

El proyecto que ha comprendido el estudio de la organización de los países pertenecientes a la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED) sobre la organización de los sistemas de ordenamiento y desarrollo territorial requiere de instrumentos de seguimiento y evaluación que no solo puedan dar cuenta de la evolución de los procesos existentes en los países integrantes de la RED, sino también de las acciones que desde esta instancia se ejecuten orientadas al fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales, siempre con el propósito de generar acciones significativas que contribuyan a generar mejores dinámicas tendientes a la reducción de las brechas territoriales, socioeconómicas y políticas en el ámbito territorial-regional.

Como producto de esta consultoría, la RED dispone de información relevante sobre los sistemas nacionales de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional de dieciséis países de la región que incluye los instrumentos de ordenamiento territorial en el nivel intermedio y los avances logrados, así como los retos más importantes que se presentan en la actualidad.

De este estudio es necesario enfatizar que la diversidad de los países de América Latina con relación al tamaño, organización territorial, las raíces particulares de su institucionalidad y de sus culturas y sus diferentes objetivos y estrategias de desarrollo no permite una generalización en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, especialmente con respecto a la lógica de funcionamiento de sus niveles intermedios.

En este sentido, la RED deberá seguir con un proceso que le permita profundizar en el estudio de sus estructuras intermedias, por las categorías de países que se han establecido para este trabajo, mediante el acopio de información directa y la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos de análisis que permita llegar a conclusiones y

recomendaciones de mayor contundencia que las que se han producido en este trabajo. Sería de gran valor realizar investigaciones sobre procesos en marcha que hayan tenido o puedan tener un impacto importante en la transformación de la realidad de los territorios mediante cambios en materia ambiental, económica, sociocultural e institucional. Para ello, sería importante establecer alianzas entre la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional (RED) y centros académicos de algunos países de la región, para realizar estos trabajos dirigidos a los niveles intermedios.

Tomando en consideración los avances logrados por algunos países con respecto a las metodologías de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, como se ha documentado en esta consultoría, se genere una recopilación de estas metodologías de mayor grado de elaboración para ser difundidas en la región, y con base en ellas, se estructure un programa de cooperación entre los países para transferir y adaptar dichos conocimientos. Esta labor se podría complementar con la sistematización de experiencias o levantamiento y análisis de buenas prácticas, como los casos de buenas prácticas de San Martín de Perú y de la Agenda Regional de Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar de Colombia.

En ese mismo orden de ideas, sería de gran valor estructurar un proyecto de cooperación entre los países de la región para la organización y fortalecimiento de los sistemas de información que logren dar cuenta de las dinámicas económicas, socioculturales, ambientales e institucionales de los territorios intermedios.

Inducir la relación conceptual, metodológica y operativa entre los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional por medio de eventos tipo seminarios, diálogos y cursos, en alianza con instancias académicas de los países participantes en la RED. Esta relación de formación estaría orientada a la creación de capacidades humanas en las instituciones públicas responsables de estos temas bajo un enfoque multiescalar que incluyera tanto a los funcionarios de las instancias nacionales como regionales, territoriales y locales, así como a funcionarios de diferentes sectores de la gestión pública: agricultura, economía, obras públicas, ambiente, educación, salud y cultura, entre otros. De esta manera se lograría introducir no únicamente el sentido multiescalar, sino también el multisectorial y multidisciplinario, en la búsqueda de una orientación holística y sistémica del ordenamiento y el desarrollo territorial-regional.

La Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional podría adoptar los siguientes campos de acción:

1. Fomentar acuerdos de cooperación técnica entre los países miembros de la RED, de acuerdo con sus especificidades y fortalezas en aspectos técnicos básicos, tales como:
  - a. Operacionalización técnica y organizacional de sistemas integrados de información territorial según diversas escalas de ordenamiento y planificación.

- b. Capacitación de los técnicos de los países que lo requieran en aspectos relacionados con el diseño, organización y operación de los sistemas de información territorial en las escalas o niveles requeridos.
2. Sistematización y divulgación de las experiencias más avanzadas de sistemas de información territorial para ser difundidas a todos los países que integran la RED, incluyendo la realización de eventos regionales sobre estas sistematizaciones, orientadas al diseño de acciones específicas para el fortalecimiento de los sistemas de información territorial.
  3. Promoción de los conceptos, métodos, técnicas y organización de la Zonificación Económica Ecológica apoyándose en las experiencias de Perú, Ecuador y Brasil, como un instrumento de ordenamiento territorial que posibilita la formulación de planes alternativos del uso ecológico, económico y social de los recursos territoriales con participación de los actores institucionales y sociales existentes.
  4. Promover la realización de convenios de cooperación técnica y formación de personal técnico y profesional con los países interesados en la implementación de la Zonificación Económica Ecológica, por parte de Perú, Ecuador y Brasil.
  5. Sistematizar y fomentar los conceptos y métodos organizativos y operacionales de la gobernanza multinivel para el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial en los países participantes de la RED y adecuarlos a las condiciones institucionales y normativas de estos países.
  6. Organizar un programa de fomento del ordenamiento territorial, particularmente centrado en la asesoría para el diseño, fomento, negociación y aprobación de leyes de ordenamiento territorial de aquellos países que lo requieran y soliciten, que cumplan con los siguientes requisitos o cualidades:
    - a. Conceptualmente integrales y sistémicas.
    - b. Organización institucional coherente con los conceptos anteriores.
    - c. Creación de instrumentos tales como los Sistemas de Información Geográficos, la Zonificación Ecológica Económica, los Planes de Uso del Suelo, los Planes de Ordenamiento Territorial, la gestión del riesgo, la organización y utilización del catastro.
    - d. Los Planes de Ordenamiento Territorial deben estar bien establecidos en la legislación, incluyendo la formalización y regulación del proceso en sus distintas etapas: 1) preparatoria, 2) diagnóstico integral, 3) pronóstico territorial, 4) formulación, 5) implementación y 6) monitoreo, evaluación y actualización.
    - e. Un aspecto importante que debería incluirse es la participación ciudadana territorial, como condición para que el ordenamiento y desarrollo territorial tengan significado para la población de los territorios en las diferentes escalas o niveles.
    - f. Financiamiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial con recursos frescos de cumplimiento obligatorio.



## Bibliografía

- AMHON-AECID (2010). *Manual de ordenamiento territorial*. Tegucigalpa, Honduras: AMHON-AECID.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (29 de septiembre de 2017). *Proyecto de Ley de Desarrollo Regional. Expediente n.º 19959*. San José, Costa Rica: *La Gaceta*, 238.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1968). *Ley de Planificación Urbana 4240*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1995). *Ley Orgánica del Ambiente 7554*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (29 de mayo de 2012). *Ley 9036. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)*. *La Gaceta*, 103, 45.
- Asamblea Nacional. República del Ecuador (2016). *Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Quito: Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador.
- Asomunicipios (S. F.). *Agenda Regional. Una visión compartida de desarrollo regional sostenible. Visión 2032. Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Cesar (González y Río de Oro)*. Ocaña: Asomunicipios.
- Asomunicipios. Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (22 de agosto de 2019). Asomunicipios. Recuperado de <https://asomunicipios.gov.co>
- Asomunicipios-GIZ (2016). *Asomunicipios: gestión y articulación para el desarrollo regional en contextos de conflicto y de construcción de paz, 1996-2016*. Programa de Apoyo a la Construcción de Paz en Colombia. Bogotá: GIZ.
- Biblioteca del Congreso de Chile (2018). *Fortalecimiento de la regionalización del país*. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile.
- Bonilla, L. (2012). *Buen gobierno y coordinación regional. Documento técnico final marco institucional y buen gobierno*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Urbano-Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (15 de febrero de 2019). CEPLAN (CEPLAN, Productor). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe>
- CEPAL-Cooperación Alemana (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPLAN (2019). *Departamentos del Perú: San Martín*. Lima: CEPLAN.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José, Costa Rica: CNE.

- Congreso de la República de Guatemala (2002). *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Ciudad de Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Congreso Nacional de Honduras. Secretaría de Gobernación y de Justicia (2004). *Reglamento General de la Ley de Ordenamiento Territorial*. Tegucigalpa: Congreso Nacional de Honduras.
- Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda (2012). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040*. San José, Costa Rica: Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda.
- Diário Oficial da Uniao* (2019). *Decreto 9810 de 30 de maio de 2019, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, Brasil: *Diário Oficial*.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: DNP, Secretaría Técnica. Comisión de Ordenamiento Territorial.
- DNP (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. Plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá: DNP-ESAP-Fondo de Población de Naciones Unidas-USAID.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2016). *Lineamientos metodológicos para la formulación de planes territoriales de desarrollo integral para vivir bien*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. México, México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Secretaría General.
- Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (10 de enero de 2019). [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/#/>
- Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "pacto por Colombia pacto por la equidad"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gobierno de la República de Honduras. Dirección Ejecutiva del Plan de Nación 2010-2022 (2016). *Guía metodológica y herramientas de ordenamiento territorial y gestión de riesgo*. Tegucigalpa, Honduras: Dirección Ejecutiva Plan de Nación.
- Gobierno de la República de Panamá. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2016). *Revisión y actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico*. Panamá: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- Gobierno regional de San Martín (2009). *Guía didáctica. Resultados de la Zonificación Ecológica y Económica del departamento de San Martín*. GTZ. Programa de Desarrollo Rural.
- Gobierno regional de San Martín (2018). *Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín al 2030*. Mayobamba: Gobierno regional de San Martín.
- Gobierno regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín (S. F.). *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Propuesta de Zonificación Ecológica Económica como base para el ordenamiento territorial*. Moyobamba, Perú: Gobierno regional de San Martín.
- Gobierno regional de San Martín y Cooperación Alemana (GIZ) (2015). *La experiencia de la gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014). Sistematización de avances*. Lima: GIZ.
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Santa Fe de Bogotá: Alfaomega.
- Goyas Céspedes, L., Cabanes Espino, I. y Zambrano Noles, S. P. (2016). Análisis jurídico del ordenamiento territorial y uso del suelo como recurso natural insustituible. *Universidad y Sociedad*, 8(3), 6-12. Recuperado de <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v8n3/rus01316.pdf>

- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (2017). *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial*. San José: INVU.
- Maldonado, C. E. (2014). El (des)orden de las ciudades. *Análisis*, 46(85), 215-231.
- MIDEPLAN (S. F.). *Manual para la planificación del desarrollo humano local*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, PNUD, UNED.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Diseño Editorial Designobrass.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016). *Decreto 39453-MP-PLAN. Reglamento de organización y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo. La Gaceta*, 41. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. República de Costa Rica (2013). *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020*. San José, Costa Rica: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2017). *Guía de elaboración y explicación para la incorporación de la gestión integral de riesgo y desastre en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial de Panamá*. Panamá: Gobierno de Panamá.
- Ministerio del Ambiente (2004). *Reglamento de ZEE. Decreto Supremo 087-2004-PCM*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A0525810005DD382/\\$FILE/1\\_4.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A0525810005DD382/$FILE/1_4.Compendio-normativo-OT.pdf)
- Minminas (2019). *Producción y exportaciones de carbón en Colombia. Análisis y consolidación de cifras*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Minería Empresarial.
- MVOTMA (10 de septiembre de 2018). *mivotma.gub.uy*. Recuperado de <http://www.mivotma.gub.uy/que-es-el-ordenamiento-territorial>
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social (S. F.). *Ordenamiento Territorial. Marco Normativo*. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social-JICA.
- Perú. Ministerio del Ambiente (2015). *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización (25 de febrero de 2019). *Secretaría de Descentralización*. Recuperado de <http://www.descentralizacion.gob.pe>
- Plurinacional, B. A. (2012). *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. La Paz: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- PROCMA SRL (2 de septiembre de 2018). <https://www.mininterior.gov.ar>. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Estudio-de-la-Cuenca-del-Arroyo-Escobar-Pilar,-Escobar,-Malvinas-Argentinas,-JoseC.-Paz-2007-Tomo%20I.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Embajada de Suecia (2014). *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: UNPD-Embajada de Suecia.
- República Argentina. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Argentina urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (S. F.). *El ordenamiento territorial en Bolivia*. La Paz: Unidad de Administración Territorial.
- República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá, Colombia: Ministerio del Interior y de Justicia.

- República de Costa Rica. Asamblea Legislativa (2012). *Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)*. San José, Costa Rica: *La Gaceta*, 103.
- República de Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2012). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- República de Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2013). *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- República de El Salvador en la América Central (29 de julio de 2011). *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. San Salvador: *Diario Oficial*.
- República de Honduras. Secretaría de Gobernación y Justicia (2003). *Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento General. Decreto 180-2003*. Tegucigalpa: Secretaría de Gobernación y Justicia.
- República de Panamá. Asamblea Nacional (2006). *Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*. Panamá: Asamblea Nacional.
- República del Ecuador. Asamblea Nacional (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018). *Plan para el Desarrollo Económico. Región Cibao Norte*. Santo Domingo: MEPyD.
- República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo (2008). *Ley 18208 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Marco regulador general*. Montevideo: República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo.
- Revista Semana* (2019). En el corazón del fuego. Recuperado de <https://especiales.semana.com/cese-al-fuego/>
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES. Serie Desarrollo Territorial.
- Roca, J. (2010). *Resumen ordenamiento territorial en Chile: marco legal y normativo vigente*. Casablanca, Chile: Universidad de Chile.
- Secretaría Técnica COT. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos*. Bogotá: DNP.
- Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). Consejo Regional de Desarrollo Región 01 (2014). *Plan de Desarrollo Regional con enfoque de ordenamiento territorial región 01*. Tegucigalpa, Honduras: SEPLAN-CR Región 01.
- Universidad Nacional de Costa Rica (29 de mayo de 2018). Ordenamiento del territorio: metodologías, actores, procesos y gobernanza. *Conversatorio*. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Verdad Abierta* (15 de febrero de 2019). 10 años. *Verdadabierta.com*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/la-riqueza-maldita-del-catatumbo/>





**EUROSOCIAL** es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)



EUROSociAL+ es un consorcio liderado por:



Publicación realizada con el apoyo de:

