

# MEMORIAS FORO BIRREGIONAL POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

**Febrero 24 de 2021**

## Contenido

PRESENTACIÓN .....	3
1. CONTEXTO GENERAL EUROSOCIAL Y DE LA COOPERACIÓN .....	5
2. PANEL INSTITUCIONAL .....	6
2.1 La Pandemia. Referencias y retos para las políticas de desarrollo territorial .....	6
2.2 La Red Latinoamericana de Políticas Públicas y Desarrollo Regional .....	7
2.3 Perspectivas desde la cooperación en Colombia .....	7
2.4 Desafíos para Colombia desde el DNP .....	8
3. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PAÍSES DE LATINO AMÉRICA .....	10
3.1 Caso: El Salvador: Experiencia en la implementación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial .....	11
4. POLÍTICA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COLOMBIA .....	14
5. PANEL 1. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ESTADO Y PERSPECTIVAS. ....	17
5.1 Luciano Scatolini - Argentina .....	17
5.2 Felipe Petit-Laurent Eliceiry – Chile .....	19
5.3 Rafael Sánchez Guerras – País Vasco .....	21
5.4 Wolf-Uwe Sponer - Alemania .....	23
5.5 Conclusiones del panel .....	26
6. PANEL 2. AVANCES Y DESAFÍOS EN LA PLANIFICACIÓN EN LAS ESCALAS SUBREGIONALES .....	27
6.1 Débora Landa - Perú .....	28
6.2 Gerorges Bonan - Francia .....	30
6.3 Camilo Lloreda - Colombia .....	33
6.4 José María Cruz - Portugal .....	35
6.5 Nidia Ferreira Da Cunha - Portugal .....	37
6.6 Conclusiones del panel .....	39
7. CIERRE .....	40
8. CONCLUSIONES GENERALES.....	41
9. ANEXO 1. PREGUNTAS Y RESPUESTAS GENERALES .....	45

## PRESENTACIÓN

Los países de Europa, América Latina y el Caribe avanzan en el proceso de formulación de Políticas públicas y desarrollos legislativos para el ordenamiento territorial en la escala nacional. Esta labor la realizan con el liderazgo, en la mayoría de los casos, de delegaciones ministeriales y cuerpos colegiados, que, en coordinación con los niveles territoriales, trabajan mancomunadamente en asuntos de ordenamiento territorial para garantizar el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible en las dimensiones ambiental, social, económica y fiscal. Actualmente se reconoce que sólo es posible conseguir dichos objetivos si existe una mejor organización del estado en el territorio y una adecuada planeación de los escenarios de uso y ocupación de las actividades humanas en los espacios continental, marino e insular para asegurar la cohesión territorial y el desarrollo sostenible.

En este contexto, los países en mención, con distintos niveles de avance, cuentan con marcos normativos y de política pública enfocados, por una parte, a fortalecer procesos descentralizadores con perspectiva multiescalar y multisectorial, y por otra, a definir lineamientos para armonizar las diferentes formas de ocupación del territorio. Las agendas de trabajo se centran en asuntos de interés nacional, como la gestión y manejo de las áreas protegidas, la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres, el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos en todas sus manifestaciones y formas de apropiación territorial; la cobertura de servicios públicos de forma equilibrada para toda la ciudadanía; los grandes proyectos de infraestructura; la protección de las áreas de importancia histórica y cultural; los asuntos de seguridad y defensa del territorio, y la armonización de apuestas económico productivas de largo plazo.

Adicionalmente, las Políticas de Ordenamiento Territorial de nuestros países resultan ser una pieza clave para consolidar objetivos de la agenda 2030. En efecto, los lineamientos y desarrollos normativos deben estar en línea con la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas; fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad; desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países; asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles.

Por otra parte, y además de los desafíos de recuperación económica que enfrentan nuestros países, la previsión de un mundo post-pandemia, plantea la necesidad de fijar líneas de acción para el logro de objetivos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, a la altura de los desafíos que enfrentan nuestros países. Se relevan en este contexto, la gestión del riesgo, la seguridad alimentaria, y la armonización de los usos agrícolas con las áreas protegidas o de valor ambiental, en el marco de economías agrícolas más inclusivas, sostenibles y resilientes. La actual crisis también brinda una oportunidad sin precedentes para reflexionar y plantear soluciones innovadoras, frente a los sistemas de asentamientos humanos y sus relaciones funcionales, los patrones de densidad y usos del suelo, las condiciones de habitabilidad de los centros urbanos y de las áreas rurales. Y en este sentido, además promover la coordinación de medidas eficientes desde los gobiernos, para

consolidar un sistema de salud y educación con alta cobertura en infraestructura y equipamientos requeridos para tal fin y adecuados a las prácticas culturales de los territorios.

El enfoque diferencial de las políticas públicas de ordenamiento territorial, también constituye otro foco de interés para los países de Europa y América, considerando los diversos modos de vida, las formas de ocupación y necesidades de las comunidades locales rurales y urbanas, los grupos étnicos y su relación con el territorio, y las mujeres.

La Red Latinoamericana de Políticas Públicas de América Latina, con el acompañamiento de EUROsociAL+, tiene un excelente potencial como espacio de diálogo y construcción colectiva de conocimientos a partir de las experiencias y aprendizajes de ordenamiento territorial de los países hermanos que comparten realidades territoriales comunes en el contexto latinoamericano, y que por contraste también pueden tener una importante fuente de aprendizaje de la experiencia europea en la materia. Por esta razón, en el escenario actual se vislumbra una excelente oportunidad para continuar con el intercambio de experiencias que promuevan acercamientos y diálogos entre naciones, encaminados a lograr procesos de ordenamiento del territorio más eficientes, articulados y enriquecedores, para lograr los objetivos de sostenibilidad.

## 1. CONTEXTO GENERAL EUROSOCIAL Y DE LA COOPERACIÓN

**Sergio Ortiz Martín**

*Área de Gobernanza Democrática. Programa Eurosocial*

Eurosocial es un programa regional de la Unión Europea que promueve el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre Europa y América Latina para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la reducción de brechas de desigualdad y a la mejora de la cohesión social en la región.

Durante 15 años, desde su inicio en 2005 y hasta la fecha, Eurosocial ha venido acompañando a las instituciones públicas de América Latina en el diseño e implementación de múltiples políticas públicas, enmarcadas en 3 grandes temáticas: i) Gobernanza democrática, ii) Igualdad de género y iii) Políticas sociales, en todos los niveles (nacional, regional y local).

En el área de gobernanza democrática, se enmarca la línea de acción de desarrollo territorial liderada por Bárbara Gómez Valcárcel. El objetivo de la línea es acompañar a los países de América Latina en la lucha por la superación de las desigualdades territoriales. En este contexto surge la colaboración con la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el desarrollo regional y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, para la realización de este foro.

## 2. PANEL INSTITUCIONAL

### 2.1 La Pandemia. Referencias y retos para las políticas de desarrollo territorial

**Marc Litvine**

*Senior expert DG INTPA- Dirección General de Asociaciones Internacionales Comisión Europea,  
de la cual depende Eurosocial*

La pandemia y la crisis que deviene de la pandemia, han desnudado problemas estructurales que ya existían tanto en Europa como en América Latina. Los planteamientos para la recuperación de la crisis que no contemplen el abordaje de estos problemas estructurales no valen la pena, porque es obvio que no podemos reproducir los errores del pasado.

En este sentido, tener en cuenta los territorios y hacer un análisis desde los territorios puede convertirse en un punto de impulso para el desarrollo de la región de América Latina, con acciones que permitan superar a las brechas que existen entre territorios. En Europa, existe una dirección general que se ocupa actualmente de esto, que colabora con el programa Eurosocial promoviendo la cohesión social en América Latina.

El abordaje territorial en políticas y en acciones que se desarrollaran en la recuperación socioeconómica, será fundamental y para esto habrá que contar con instrumentos de planeación actualizados, planes de ordenamiento territorial adecuados, y una gobernanza local que defina una carta de navegación en términos de desarrollo.

La Unión Europea cuenta con una política territorial que existe desde hace muchos años, la cual ha permitido reducir las brechas entre países y entre territorios dentro de los países. Gran parte de los recursos se destinan a esta política territorial. Desde hace un tiempo, el programa Eurosocial viene apoyando la red latinoamericana de políticas públicas para el desarrollo regional, la cual es presidida por el Ministro de planificación de Costa Rica y está apoyando dos proyectos estratégicos, uno de territorialización de políticas públicas, al que se ha incorporado el enfoque de género y el cual se ha adaptado para dar respuesta a la situación actual de crisis. El otro proyecto contempla una serie de instrumentos de ordenamiento territorial y planificación regional que permitirá mejorar la gobernanza a todos los niveles.

En el foro que hoy nos convoca, se compartirán diferentes experiencias europeas y latinoamericanas, siendo este intercambio parte de la modalidad de trabajo del programa Eurosocial. La experiencia europea tiene buenas y malas prácticas, pero también tiene una rica diversidad con estados regionalizados o menos regionalizados, a veces unitarios, pero que en todo caso, pueden ser una buena fuente de inspiración, de la cual se pueden extraer lecciones y aprendizajes.

El foro de hoy, va a evidenciar la necesidad de seguir avanzando en una planificación del territorio identificando el impacto de políticas públicas que pueden servir como punto de partida para reducir las brechas que existen entre los territorios.

## 2.2 La Red Latinoamericana de Políticas Públicas y Desarrollo Regional

**Carlos Molina Rodríguez**

*Viceministro de Planificación de Costa Rica (MIDEPLAN)*

*Presidente Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED).*

La *Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED)* tiene dentro de sus principales objetivos, promover el diálogo, compartir experiencias, difundir buenas prácticas y propiciar el conocimiento entre sus integrantes y la colaboración con los esfuerzos de cada país, con el fin de lograr un desarrollo equilibrado en todas las dimensiones de este desarrollo: social, económico, cultural, ambiental, institucional.

Los países integrantes de la RED comparten retos principalmente asociados con el desarrollo inclusivo en estas dimensiones, en un contexto de escasos recursos, el cual se potenció aún más con la pandemia: ahora existen mayores necesidades, que demandan con urgencia respuestas pertinentes.

En este contexto, las políticas públicas tienen el reto de atender la diversidad territorial y potenciar los recursos existentes, para lo cual es necesario conocer las particularidades de los territorios y las regiones para gestionar acertadamente su desarrollo.

## 2.3 Perspectivas desde la cooperación en Colombia

**Ángela Ospina de Nicholls**

*Directora General Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia).*

Para APC Colombia es muy importante el relacionamiento que se tiene con la región, especialmente en el marco y los esfuerzos de la cooperación sur-sur y la cooperación triangular. La cooperación internacional en Colombia contribuye a las metas del Gobierno nacional hacia una mayor equidad, como un compromiso en el marco del “Pacto por Colombia un Pacto por la Equidad 2018 - 2022”. Esto es consecuente con las apuestas del programa Eurosocial que precisamente buscan contribuir a la equidad regional y con el cual Colombia ya viene trabajando desde el fortalecimiento institucional, en temas claves para el Programa como género, gobernanza, políticas sociales y desarrollo territorial.

Para el desarrollo de acciones en los temas mencionados es importante señalar que se requiere una coordinación efectiva, en el marco de lo cual, la gestión de la información tiene un rol protagónico, en la medida que ayuda a identificar oportunidades de sinergia y evitar la duplicación de esfuerzos.

En este punto, se resalta que APC Colombia funciona también como un repositorio de información a través del Sistema Oficial de Cooperación Internacional en Colombia, donde se registra la cooperación internacional. Actualmente, el sistema tiene registrada una cifra muy importante de proyectos que corresponden a la cooperación internacional en áreas de ordenamiento territorial. Se tienen aportes principalmente en temas de catastro, uno de los temas claves para el gobierno actual, el cual incide de manera determinante no sólo en el ordenamiento, sino en el desarrollo territorial. Las cifras del sistema corresponden solamente al apoyo financiero no reembolsable, sin

embargo, es importante que los desarrollos que se realizan en el marco de programas como Eurosocial se incluyan también en este repositorio.

Próximamente se tendrá en el sistema oficial de cooperación internacional, un espacio para facilitar el diálogo, la coordinación y la orientación con las instancias del nivel territorial, así como con el sector privado y demás instancias del sector gubernamental.

Finalmente, se resalta la importancia de las políticas públicas de ordenamiento territorial para la construcción de un país y una región con mayor equidad.

## 2.4 Desafíos para Colombia desde el DNP

**Amparo García Montaña**

*Subdirectora Regional Territorial, Departamento Nacional de Planeación de Colombia*

Es importante escuchar, conocer y aprender de la experiencia de otros países, considerando los múltiples desafíos compartidos por Europa y América Latina. En el marco de estos espacios de cooperación es importante encontrar oportunidades de diálogo, fortalecer la descentralización y autonomía de los territorios y promover el desarrollo con equidad. Para Colombia, de manera particular, se destacan cuatro desafíos principales:

1. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde las políticas de ordenamiento territorial son una pieza clave para consolidar y territorializar los objetivos de la Agenda 2030. En este sentido, se destacan también algunas prioridades dentro de las cuales se encuentra:
  - El acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos, adecuados, seguros.
  - La conservación, restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas marinos, terrestres y los ecosistemas asociados a la oferta de agua, respecto al cual el gobierno colombiano ha dado un énfasis especial al Pacto Por la Sostenibilidad del Plan Nacional de Desarrollo (2028 – 2024) “Producir conservando y conservar produciendo”.
  - La cooperación transfronteriza
  - La superación de la pandemia y los eventos climáticos, para los cual en Colombia se está trabajando arduamente en la recuperación económica y social con medidas de corto, mediano y largo plazo.
2. El ajuste de las normas y la revisión de las políticas de ordenamiento territorial para contribuir a la recuperación del país mediante una buena planeación, y para evitar, entre otras, las pérdidas humanas y naturales que dejan los eventos climáticos. Y para esto es necesario trabajar en la programación eficiente del uso del suelo, en propiciar las condiciones para que la actividad productiva de los centros rurales pueda tener centros de producción y centros de consumo y armonizar los usos agrícolas con las áreas protegidas.
3. Escalas de planificación. Uno de los grandes desafíos es procurar escalas subregionales y regionales en un país diverso como Colombia donde existen regiones y subregiones muy diferentes entre sí. El reto radica en cómo se pueden potenciar las condiciones y promover funcionalidades de cada una, en medio de esta diversidad. Donde al mismo tiempo existen



múltiples elementos compartidos como ecosistemas y otras condiciones que obligan a trabajar de manera articulada para ser más eficientes.

4. Fortalecer el rol de la mujer. Propiciar un mayor empoderamiento de la mujer en los procesos de participación y de ordenamiento en los territorios. La mujer debe adquirir un rol importante dentro de las dinámicas de desarrollo territorial en nuestros países.

### 3. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PAÍSES DE LATINO AMÉRICA

**Yonny Marroquín Orellana**

*Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial de El Salvador  
(Secretaría Técnica RED).*

En el estudio “*Políticas de ordenamiento territorial en países de Latino América*” se analizaron 16 países de América Latina bajo el liderazgo del consultor Hernán González Mejía. Los países estudiados tienen regímenes diferentes. En tal sentido, tres de ellos corresponden a Estados Federales (México, Brasil y Argentina), siete son Estados Unitarios Descentralizados (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Chile y Uruguay), y finalmente seis son Estados Unitarios Centralizados (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana).

El documento está estructurado en 9 capítulos que contemplan:

1. El enfoque territorial del desarrollo en sus escalas nacional, regional y territorial
2. Conceptos metodologías y herramientas del ordenamiento territorial
3. Situación del ordenamiento territorial en América Latina
4. Marcos normativos para el ordenamiento y desarrollo territorial
5. Instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina
6. Recomendaciones técnicas para el ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina
7. Recomendaciones jurídicas para el ordenamiento y desarrollo territorial en América Latina
8. Buenas prácticas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional
9. Actividades de seguimiento de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional

Para el desarrollo de tres enfoques fundamentales en sus diferentes niveles que contemplan los ámbitos, nacional, regional, territorial y local. En este contexto se evidencian desafíos comunes para la región:

- Uno de los principales problemas de la región es la desigualdad que se expresa en lo económico, social, cultural y territorial.
- Es necesario tomar en consideración las diferencias históricas, económicas, sociales y culturales de los diferentes territorios que comprenden los Estados: no es contradictorio el desarrollo global con el desarrollo regional y local, existe una relación complementaria y sinérgica entre ambos.
- Se requieren políticas diferenciadas que respondan con rigurosidad, efectividad y eficacia a las necesidades y potencialidades de los distintos y heterogéneos territorios que configuran un país.

Adicionalmente el estudio reconoce el ordenamiento territorial como 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. En este contexto, se resaltan algunas conclusiones del estudio:

- Los países de América Latina con mayor consistencia financiera e institucional han hecho importantes avances con la organización y puesta en práctica de sistemas de información, capacitación del personal técnico y asignación de presupuestos.
- Es necesario procurar una organización institucional coherente y pertinente que evite la creación de instancias institucionales excesivamente amplias y poco prácticas que dificultan su coordinación y gestión.
- El financiamiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial debe preverse en la legislación. De lo contrario se pone en riesgo la implementación de las iniciativas
- La organización institucional establecida por las leyes de ordenamiento y desarrollo territorial deben buscar un sentido integrador, articulador y sistémico.
- La participación ciudadana en territorio es una condición fundamental para que el ordenamiento y el desarrollo territorial tengan significado para la población de los territorios en diferentes escalas y niveles.
- Los instrumentos legales deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a las realidades emergentes de cada país.

### 3.1 Caso: El Salvador: Experiencia en la implementación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Como se mencionó anteriormente, *el estudio Políticas de ordenamiento territorial en países de Latino América* incluyó la experiencia de El Salvador, sobre la cual se resaltan algunos elementos importantes para el presente Foro:

#### **Contexto de El Salvador:**

El Salvador es un país de aproximadamente 21.000 Km<sup>2</sup>, siendo así el país más pequeño de la región de Centro América. Tiene un poco más de seis millones de habitantes con una densidad poblacional de 319 habitantes/Km<sup>2</sup> agregado nacional, sin embargo, en proximidades del Área Metropolitana de San Salvador, la densidad poblacional llega a ser de 3 mil habitantes/ Km<sup>2</sup>. El país tiene una estructura político administrativa conformada por 14 departamentos y 262 municipios, con una extensión de 80 Km en promedio.

El país tiene una estructura eminentemente centralizada; es el único de Latino América que no cuenta con impuesto predial, ni con instrumentos ni mecanismos para la captación de plusvalía, lo que limita en gran medida el financiamiento de las acciones territoriales. Los municipios dependen fundamentalmente de las transferencias del gobierno central que se conoce como FODES que equivale al 8% del presupuesto general de la nación.

Aunque no existen mediciones a nivel nacional, para el Área Metropolitana de San Salvador se ha identificado que, en términos de espacio público, se cuenta con 3,33 m<sup>2</sup>/habitante, lo que implica un reto adicional si se consideran los estándares en el tema que ha establecido la OMS.

**Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial:** El país cuenta con la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, aprobada mediante el Decreto 644 de 2011. El objeto de la Ley es establecer y desarrollar los principios y disposiciones Constitucionales, así como organizar la institucionalidad, y definir y regular los instrumentos relacionados con el ordenamiento y el desarrollo territorial en sus tres ámbitos, el nacional, el departamental y el municipal o local.

Aunque la Ley se aprueba en el año 2011, es sólo hasta el año 2015 que se le da un impulso a través de la creación del reglamento para su implementación (Decreto 59 de 2015), el cual es un reglamento de carácter administrativo y en tal sentido no establece regulaciones técnicas, sino que se ocupa de cómo se va a organizar la institucionalidad a nivel nacional y departamental principalmente, pues a nivel local se mantienen las estructuras y los Concejos Municipales como se conocen tradicionalmente.

En este contexto, El Salvador cuenta con una estructura de la planificación, soportada en los siguientes instrumentos desde el nivel nacional hasta el nivel municipal:

1. Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Contempla la visión de desarrollo a largo plazo y organiza los diferentes instrumentos para los ámbitos territoriales.
2. Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Establece la visión de ordenamiento y promueve la articulación de las políticas de desarrollo con la vocación y características particulares de cada territorio. Direcciona y orienta a los niveles subnacionales, pero no es un plan normativo per se.
3. Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Tienen la función de dar coherencia entre los planteamientos nacionales y los planteamientos de los gobiernos locales y buscan la integración de la estructura nacional y local.
4. Planes Microregionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Tienen la facultad de regular temas de uso del suelo en diferentes componentes, establecer normas generales y ejecutar planes, programas y proyectos que deben articularse con los niveles nacionales. Y su desarrollo está cargo de municipios que se asocian.
5. Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Los desarrollan municipios que no deseen asociarse. Además de la facultad de regular, establecer normas y ejecutar, tienen la plena facultad para emitir sanciones por el incumplimiento de estos instrumentos (urbanos, rurales, planes parciales).

Adicionalmente, a nivel nacional se están trabajando otros instrumentos como los Planes Especiales Territoriales y los Programas de Desarrollo Territorial que deben estar coordinados a nivel nacional y con los gobiernos locales. Estos instrumentos pueden facilitar procesos en territorios o en regiones específicas y pueden tener un carácter sectorial, o también, contar con una visión más integral.

Se destaca que actualmente sólo el 25% de los municipios de país cuentan con plan municipal de ordenamiento y desarrollo territorial a pesar de que la Ley estableció un plazo de 5 años para este efecto, lo cual implica el reto de apuntalar y promover estos procesos en los próximos años.

Adicionalmente, la Ley crea el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT) como una instancia autónoma con personería jurídica y patrimonio propio y como una institución rectora de la administración pública y municipal en las materias relacionadas con el ordenamiento y el desarrollo territorial. La CNODT está conformada por 6 representantes de los Ministerios (Ministerio de Gobernación, representantes de la Presidencia de la República, Ministerio de Medio

Ambiente, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud y Ministerio de Agricultura), y 3 representantes de los gobiernos locales (Alcaldes o Alcaldesas electos por el directorio de municipalidades del país). Actualmente el CNODT impulsa las siguientes líneas estratégicas:

- Garantizar la generación de oportunidades y la seguridad alimentaria del país
- Potenciar la especialización de los principales polos de desarrollo del país
- Fortalecer las capacidades de resiliencia a los efectos del cambio climático
- Proponer la implementación de nuevas fuentes y mecanismos de financiamiento estructural para el desarrollo territorial (impuesto predial y otros)
- Promover el fortalecimiento de las capacidades locales, regionales y nacionales

Todas estas líneas tienen un componente transversal asociado con la agenda 2030 y que contempla temas de género, cambio climático, incorporación de la gestión integral de riesgo, entre otros.

Desde la aplicación, se está trabajando con el área de desarrollo territorial del Ministerio de Gobernación y desde la Presidencia se le ha otorgado un rol de coordinación en el impulso de programas y proyectos a nivel territorial. Se identifica cómo debe ser la actuación entre los diferentes niveles nacional, departamental y local, priorizando necesidades específicas de los territorios, asegurando que los diferentes Ministerios actúen de una manera coordinada y coherente que pueda llevar al territorio aquellos elementos y proyectos que sean necesarios en función de las características particulares de cada uno.

Cabe destacar que las acciones de implementación de la Ley están siendo apoyadas por el Programa Eurosocietal y se ha avanzado principalmente en:

- Contar con una versión popular de la Ley. Traslado de conocimiento a los diferentes ámbitos territoriales y a la ciudadanía.
- Se tiene el borrador de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial en la que se busca fortalecer el vínculo entre el desarrollo y el ordenamiento territorial.
- Se trabaja en la propuesta de reglamentación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de forma parcial, con el desarrollo de tres instrumentos inicialmente: Planes Especiales Territoriales, los Programas de Desarrollo Territorial a nivel nacional y la reglamentación de cómo los municipios deben desarrollar sus Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Metodología y términos de referencia para la actualización del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Sistema Nacional de Información Territorial. Para que la ciudadanía tenga acceso a información diversa a nivel nacional y para algunos territorios para los cuales está disponible de manera específica.
- Webinar's de laboratorios de vivienda que se ha consolidado como una comunidad de prácticas en el Salvador por el desarrollo territorial equitativo y sostenible de las ciudades, las personas y su hábitat.

La Ley tendrá una revisión prontamente, debido a que en el actual gobierno se crearon nuevos Ministerios, lo cual plantea necesidades de ajuste.

## 4. POLÍTICA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COLOMBIA

**Esteban Páez Correa**

*Subdirector de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Secretario de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Colombia.*

La Política General de Ordenamiento Territorial en Colombia está a cargo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del país (COT), cuya secretaría técnica es desarrollada por la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

### **Contexto Colombiano:**

El territorio nacional tiene un área de 2.070.408 Km<sup>2</sup>, con un perímetro en el que se comparten fronteras terrestres y/o marítimas con países como Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Haití, República Dominicana, entre otros. Es un Estado social de derecho organizado como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Tiene 48,2 millones de habitantes y está constituida por 32 departamentos y 1103 municipios. Es un territorio con Costas en dos océanos, atravesado por la Cordillera de los Andes y que hace parte en la cuenca Amazónica

### **La Política General de Ordenamiento Territorial**

La formulación, adopción e implementación de la Política es un compromiso del gobierno nacional establecido en la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que fue ratificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Tiene como objeto la organización física, socio espacial y político administrativa del territorio nacional con una perspectiva de largo plazo.

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), creada a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tiene la responsabilidad de formular, adoptar e implementar la Política, como instancia de carácter técnico asesor con la labor de evaluar, revisar y sugerir al gobierno nacional y al Congreso de la República, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios, tanto para el ordenamiento del territorio como para la organización del Estado y los lineamientos para lograr mejores escenarios de uso y ocupación del territorio.

Para el cumplimiento de la responsabilidad sobre el proceso de formulación de la política, es esencial el trabajo del Comité Especial Interinstitucional (CEI), que actúa como brazo técnico de la COT y que tiene a su cargo la elaboración de todos los insumos técnicos del proceso. Lo integran diferentes instituciones del gobierno agrupadas en 15 sectores que se coordinan mediante la participación en talleres, espacios de diálogo y mesas de trabajo permanentes.

Los actores territoriales son fundamentales en la formulación de la política, es por esto que la COT y su brazo técnico han construido y empleado metodologías diversas e innovadoras para acercar a los diferentes actores al proceso. En este sentido, se fomenta el diálogo en medio de la diversidad de actores para llegar a consensos por el territorio. Es así como se integran al proceso las Secretarías de Planeación departamentales, municipales y distritales, las Comisiones Regionales de

Ordenamiento Territorial, las Corporaciones Autónomas regionales (autoridades ambientales en las regiones). Y actualmente se están diseñando talleres para profundizar en la participación con grupos étnicos, institutos de investigación, ONG's, líderes comunales proactivos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, en el marco del trabajo en las regiones.

El marco normativo para la formulación, adopción e implementación de la Política se sustenta desde el Constitución Política de Colombia del año 1991. En la Constitución, se determinó la división entre la planificación para el ordenamiento físico espacial y la planificación para el desarrollo, además se previó un robusto sistema normativo, que, entre otras cosas, establece competencias en diferentes aspectos, diferenciadas entre la nación y las entidades territoriales.

Posteriormente, desde 1993 se expidieron una serie de Leyes que proporcionan el marco normativo para el ordenamiento territorial en el país. Entre estas leyes de destaca la Ley 99 de 1993 que regula la organización del Sistema Nacional Ambiental y establece directrices para la conservación y uso sostenible del ambiente y los recursos naturales; la Ley 152 de 1994 que regula los planes de desarrollo y que establece que además del plan de desarrollo los municipios deberán contar con un plan de ordenamiento; la Ley 388 de 1997 que detalla, entre otros aspectos, cómo ordenar los usos del suelo; la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y otras leyes asociadas con Áreas Metropolitanas, Distritos y Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).

A pesar de este marco normativo, actualmente se evidencia la ausencia de una agenda estratégica e integral para enfrentar los desafíos que exigen un accionar coordinado, y como consecuencia de esta situación no es posible atender de manera integral los siguientes aspectos:

- Pérdida de bosques a raíz de los procesos de deforestación y asociados a este fenómeno, con impactos negativos en la biodiversidad y la provisión de servicios y beneficios de los ecosistemas.
- Un territorio rural (84% del territorio continental) con amplias desigualdades. El 40% de la población rural es pobre.
- Urbanización creciente. Hacia el año 2050 se espera que la población urbana llegue a los 52,6 millones de habitantes.
- Conflictos de uso del suelo. El 29% del territorio se encuentra en conflicto por sobreutilización y se evidencian múltiples conflictos por el desarrollo de actividades productivas no permitidas en áreas de importancia ambiental.
- El 45% del territorio nacional es marino, que implica el aprovechamiento de las potencialidades de estos territorios, pero también los retos asociados a ello.
- El 35% del área del país se encuentra bajo figuras de territorios étnicos y el 12% de la población total corresponde a grupos étnicos. Estos grupos tienen alta incidencia en regiones estratégicas del país, por lo general reconocidas por su alta biodiversidad.

Por otra parte, también existen debilidades de gobernanza. Aunque la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial estableció las competencias para los diferentes niveles territoriales (nacional, departamental, municipal y distrital) y fijó los mecanismos de gobernanza para la articulación multinivel, los instrumentos de planificación y mecanismos establecidos para cada nivel territorial aún no están coordinados entre sí. Adicionalmente, los esquemas asociativos territoriales en los niveles regionales y subregionales están en camino de conformación enfrentando numerosos retos en su constitución, continuidad y acceso a recursos



En este contexto, la Política de Ordenamiento se fija **un objetivo principal para enfrentar los desafíos enunciados**: Orientar el ordenamiento territorial con visión de largo plazo para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, acorde con las potencialidades de cada territorio, asegurando la sostenibilidad del desarrollo. Para el cumplimiento de este objetivo, la estructura de la política tiene comprende:

- Un eje territorial donde se construye una visión de país y enfatiza en 10 asuntos de interés nacional.
- Un eje de gobernanza donde se plantea e implementa el Sistema de Ordenamiento Territorial

Estos ejes se concretan en la implementación, a través de desarrollos normativos, Acuerdos que debe expedir la COT, así como en instrumentos de gestión y de financiación, entre otros. El proceso de adopción de la política es progresivo y flexible y comprende los siguientes hitos:

- 2012 – 2018. Base participativa. Aspectos básicos, conceptualización, temas de interés nacional, a partir de los aportes de Ministerios del gobierno nacional.
- 2019. Lenguaje común.
- 2020. Logro de una estructura clara. Expedición del Acuerdo COT que adopta conceptos, objetivos específicos y estructura con ejes y componentes.
- 2021. Lineamientos con Visión. Se espera expedir el acuerdo COT que adopte la visión, los lineamientos sectoriales y las acciones del eje territorial.
- 2022. Desarrollo normativos. Adopción total de la política y sus desarrollos y reglamentaciones
- 2022 – 2050. Implementación progresiva nacional y regional. La implementación a través de los Planes Estratégicos Regionales que tendrán en cuenta los retos actuales y futuros y los compromisos regionales para gestionarlos y superarlos.



## 5. PANEL 1. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ESTADO Y PERSPECTIVAS.

**Modera: Camilo Quiroz**

*Director de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio de Colombia*

La política de ordenamiento territorial de Colombia, desde sus inicios ha estado apoyada por todos los organismos del gobierno nacional que tienen competencias en el ordenamiento del territorio, a través de un trabajo conjunto; estos actores están agrupados en la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT y en el Comité Especial Interinstitucional.

La política pretende consolidar una visión de país que oriente y articule las apuestas por la planeación territorial y que además armonice los procesos de desarrollo territorial con enfoque diferencial y acorde con las características de la población colombiana.

La formulación de la PGOT, se encuentra en un nivel de avance considerable. Se cuenta con un diagnóstico, con un marco conceptual y con la definición de dos ejes de articulación: territorial y de gobernanza. Los retos que hoy enfrenta el país para garantizar una política pública a largo plazo tienen que ver principalmente con: Desarrollo sostenible de asentamientos humanos. Protección de la biodiversidad y de las áreas de protección ambiental. Inclusión del enfoque diferencial que reconozca la diversidad de los territorios y las distintas formas de apropiación de los pobladores urbanos y rurales y de las comunidades étnicas. Superación de las desigualdades e inequidades territoriales que se han acentuado en el contexto de la pandemia y de los desastres naturales. Consolidación de la gobernanza en el territorio, redes de actores y coordinación interinstitucional. Implementación de instrumentos de ordenamiento territorial necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030.

El panel busca conocer algunas reflexiones y consideraciones de los procesos desarrollados en países de América Latina y Europa en el marco de procesos de formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial.

### 5.1 Luciano Scatolini - Argentina

Secretario de Desarrollo Territorial, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Argentina.

#### **Preguntas del moderador:**

*Teniendo en cuenta que Argentina adoptó la política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial hace 5 años, en el marco de la formulación de la misma, ¿cuáles fueron los principales aprendizajes de este proceso?*

*Adicionalmente, ¿cuáles han sido las herramientas que han facilitado la implementación, qué tan importante ha sido para ello el grado de institucionalidad del país en sus niveles nacionales y regionales y cuáles han sido los principales retos que ha enfrentado el país para implementar la política?*

La realidad de Argentina al inicio del actual gobierno presentaba un país endeudado, disminuido en sus organismos públicos y sin mucha capacidad para enfrentar las complejidades que demanda la sociedad, y a partir de esa realidad se estableció la posibilidad de desarrollar acciones. La situación actual del país respecto al ordenamiento territorial se resume en tres grandes rasgos:

- No se cuenta aún con un marco legal que permita trabajar desde el nivel nacional, con criterios de ordenamiento y planificación territorial.
- Es un país federal con 24 provincias y sólo 4 de ellas cuentan con normas para el ordenamiento, la planificación del territorio y los usos del suelo.
- Existe un criterio desde el marco Constitucional de Argentina que tiene que ver con las autonomías municipales que pone en cabeza de los gobiernos locales las decisiones estratégicas para el uso, ocupación y subdivisión del suelo

En el contexto de esta realidad, el gobierno nacional en 2020 se dio a la tarea de instrumentar por primera vez en Argentina un Plan Nacional de Suelo Urbano que ha empezado a desarrollar trabajos concretos articulando con las diferentes provincias del país y los municipios. Este ejercicio se ha visto reflejado en disposición de nuevos lotes con servicios y planificación de nuevas áreas de ocupación para los sectores vulnerables. Así mismo, ha abierto la posibilidad de planificar un mejor acceso a estos bienes que son escasos pero que son necesidades reales teniendo en cuenta las particularidades del territorio argentino que es un territorio muy vasto en tierra pero que ha estado enormemente concentrada en pocas manos y con criterios especulativos a la hora de producir o desarrollar el suelo.

El desafío principal es hacer del suelo un bien que debe ser priorizado a partir de una mirada estratégica, a partir de la cual se creen espacios donde todos los sectores de la sociedad puedan cumplir sus necesidades básicas. Desde este punto de vista, con una mirada más estratégica del suelo, se está desarrollando el Programa Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que va a permitir fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales, con objetivos concretos como:

- Fomentar en los gobiernos de las provincias el desarrollo normativo de la planificación y el ordenamiento territorial. Pasar de 4 a 8 provincias que cuenten con marcos jurídicos y legislación para afrontar estas temáticas.
- Generar presupuestos mínimos para implementar temas de planificación y ordenamiento territorial y que estén alineados con las mejores prácticas urbanísticas, con miradas de mediano y largo plazo para construir un país con territorios equitativos, equilibrados y justos.

Por otra parte, se ha visto que es necesario impulsar un rol protagónico del Estado para evitar problemáticas asociadas a administraciones sectoriales con visión de mercado que generan segregación, exclusión y gentrificación en el uso del suelo.

Se enfrentan problemáticas muy similares al resto de países de América Latina como la informalidad, el hacinamiento, el acceso equitativo al suelo y la criminalización de la protesta social. Frente a esto,

se está abierto a aprender de las experiencias de otros países y se busca consolidar un Estado más fuerte, eficiente hacia adentro y transparente hacia afuera, y con capacidad de regular, estableciendo reglas del juego claras.

El urbanismo no puede continuar desarrollándose en medio de prácticas que buscan el beneficio de unos pocos sectores y prácticas ligadas a la corrupción. Argentina se encuentra avanzando en esta dirección, se tienen los instrumentos, las decisiones políticas para lograr los objetivos en materia de planificación y ordenamiento territorial.

## 5.2 Felipe Petit-Laurent Eliceiry – Chile

Jefe de la División de Desarrollo Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile

### **Preguntas del moderador:**

*¿Cuál es el contexto de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Chile? ¿Cuáles se destacan como principales avances y desafíos a futuro?*

*Teniendo en cuenta que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio de Chile, además de liderar el proceso de consolidación de la política, coordina el sector público en los ámbitos de infraestructura y ordenamiento territorial, ¿cuáles son las herramientas y para abordar los desafíos institucionales y de planeación con los que cuenta la Comisión para cumplir con estas dos tareas?*

En las últimas décadas, Chile ha dado pasos sustanciales hacia la construcción de un enfoque intersectorial que integre, bajo lógicas de sustentabilidad, las dimensiones sociales, económicas y ambientales, al análisis territorial en sus diferentes niveles, considerando la complejidad y el dinamismo de lo urbano y lo rural, reconociendo sus relaciones funcionales, sistémicas y su interdependencia. Para el cumplimiento de ello, en el año 2015 se creó la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), integrada por 12 ministerios.

La creación de la institucionalidad en cabeza de la Comisión Interministerial de Ciudad Vivienda y Territorio es en sí misma una herramienta para fortalecer la coordinación del sector público en ordenamiento territorial e infraestructura. Esta comisión cuenta con varias herramientas para su funcionamiento: un marco legal que le confiere estabilidad y le otorga atribuciones en materia de políticas públicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural. Y además, cuenta con mecanismos de gestión/coordinación establecidos legalmente los cuales comprenden: Consejo de 12 Ministros, Secretaría técnica, Comisiones regionales, Consejo consultivo para la Comisión (Sociedad civil/privados) e instrumentos o políticas desarrolladas para orientar el ordenamiento territorial.

En cuanto al contexto de la Política nacional de Ordenamiento, en el año 2018 se promulgaron y publicaron reformas legales introducidas a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional por una nueva Ley “sobre el fortalecimiento de la regionalización en el país”, donde se da reconocimiento legal a la Comisión, estableciendo como uno de sus objetivos proponer, para su aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano.

La Ley establece que la política nacional de ordenamiento territorial (PNOT) contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes de infraestructura que tengan un ámbito de influencia o de operación que exceda al territorio regional.

También establece que los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), son un instrumento que orienta la utilización del territorio en la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macrozonificación de dicho territorio, y deben estar en coherencia con la PNOT y la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

En concordancia con lo anterior, se define que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial deberá:

- Orientar la acción del Estado y de los actores privados y la sociedad civil a nivel nacional hacia la configuración de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo, y además impulsar un proceso de desarrollo sustentable que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, con identidad territorial.
- Cumplir un rol fundamental en cuanto es un instrumento orientador de las políticas nacionales, sectoriales y regionales para el cumplimiento de la normativa e instrumentos vigentes e integrando los distintos sistemas territoriales: natural, económico productivo, infraestructura y logística, asentamientos humanos y socio territorial.

Con estos propósitos generales, para Chile resulta de importancia que la Política permita:

- Avanzar hacia una visión y gestión integrada del territorio para una mejor comprensión de su complejidad y las dinámicas urbano rurales.
- Articular las múltiples políticas e instrumentos existentes con incidencia territorial que requieren ser integrados, ordenados y simplificados.
- Atender las necesidades de ampliación de escala de las infraestructuras y la logística del país de cara a las nuevas perspectivas de desarrollo.
- Brindar mayor certidumbre y perspectiva de largo plazo para las inversiones e intervenciones en el territorio.
- Acercarse a una ciudadanía empoderada e involucrada en el devenir de su territorio.
- Reconocer la diversidad territorial para potenciar nuevas oportunidades de desarrollo.
- Evitar el traslape en materia de regulación sobre usos y desarrollo de actividades en el territorio, minimizando los conflictos.
- Establecer consensos en temas territoriales críticos y estratégicos.
- Propiciar la articulación intersectorial y fortalecer la articulación nacional – regional – local para la gestión del territorio.

Actualmente la política presenta un importante avance, a través de la reforma a la Ley 19.175 que implica un cambio trascendental en materia de ordenamiento territorial, con foco en la planificación y gestión integrada y desconcentrada del territorio. Con lo cual, el ordenamiento del territorio nacional se podrá direccionar estratégicamente dentro de un marco de acción que permita su organización sobre la base de sus potencialidades y singularidades, contribuyendo a su desarrollo sustentable. Esto implica la construcción de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo; con políticas públicas definidas desde la gobernanza, con un sentido estratégico y sinérgico en el marco de la descentralización y con una ciudadanía empoderada.

Pese a los avances, existen también desafíos que es necesario asumir, como los son:

- Asegurar la coherencia, sinergia y complementariedad entre los instrumentos de políticas nacionales y territoriales y reducir inequidades y brechas territoriales
- Desarrollar un proceso de cambio en los modelos y estilos de gestión del ordenamiento territorial desde los niveles de gobiernos central y subnacional, modificando los modos de relacionamiento institucional.
- Conducir y direccionar la articulación interna en el Gobierno Regional. Acciones coherentes con inversiones en el territorio.
- Enfrentar una tradición fuerte de descentralización y sectorialidad en la toma de decisiones y en la gestión de políticas públicas.
- Lograr articulación con otras instancias con enfoque de territorio y fortalecer el rol del COMICIVYT como instancia que canalice todas las iniciativas y evitar una gestión fragmentada del territorio.

Finalmente, se resaltan 3 elementos centrales para la gestión de la política pública en Chile:

1. La relevancia que tiene la gestión de la COMICIVYT y su validación jurídica y normativa que le da una estabilidad de mediano y largo plazo.
2. Las herramientas asociadas a la gestión propia de la Comisión y la intersectorialidad.
3. El desafío principal, dado el proceso de descentralización que está viviendo Chile, implica bajar la política a la región a través de las políticas regionales de ordenamiento territorial y brindar las herramientas jurídicas que permitan ordenar la gestión y la inversión en los territorios.

### 5.3 Rafael Sánchez Guerras – País Vasco

Responsable de Ordenación del Territorio de Álava. Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana. Departamento de Planificación Territorial Vivienda y Transporte del Gobierno del País Vasco

#### Preguntas del moderador

*¿Cómo funciona el sistema territorial y el sistema de planificación español?, Cómo ha sido la experiencia sobre las directrices de ordenación del territorio de Euskadi? y cuáles son los principales desafíos que afrontan en la actualidad?*

En cuanto al sistema o estructura **territorial de España**, importante destacar que la Constitución de 1978 sentó las bases de la estructura del territorio, el cual está conformado por 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas.

El marco normativo permite que las competencias puedan ser ejercidas desde el Estado en su totalidad, hasta las comunidades autónomas en su totalidad, pasando por fórmulas intermedias de legislación y ejecución. Y las competencias que no son exclusivas, son transferidas a las comunidades autónomas, lo que denota una estructura eminentemente descentralizada. De esta forma, se da una diferenciación entre el rol del Estado y las comunidades: el Estado aprueba la legislación básica y las Comunidades Autónomas desarrollan legislativamente y ejecutan

En este contexto, el ordenamiento territorial es competencia exclusiva de cada comunidad autónoma. Pero en este punto es necesario el reconocimiento de que sobre el territorio confluyen diversas cuestiones que tienen incidencia territorial y que es necesario tener en cuenta: A nivel mundial: Objetivos de desarrollo sostenible y nueva agenda urbana; a nivel de Europa: Directivas y orientaciones que se marcan desde la Unión Europea, y, a nivel estatal: Infraestructuras estratégicas (puertos y aeropuertos). Esto implica un cruce de competencias que requiere una coordinación y una cooperación muy intensa.

En lo que se refiere al País Vasco, se cuenta con una Ley de Ordenación del Territorio desde 1990, desde la cual se establecen 3 instrumentos:

- Las Directrices de Ordenación Territorial que marcan las orientaciones generales para todo el País Vasco.
- Los Planes Territoriales Parciales, los cuales desarrollan las Directrices en cada una de las 15 áreas funcionales en las que las Directrices dividen el País Vasco.
- Los Planes Territoriales Sectoriales que desarrollan de forma temática la ordenación territorial (ordenación de los ríos, el suelo agrario, entre otros). Actualmente se cuenta con 10 Planes Territoriales Sectoriales.

El urbanismo se regula mediante una Ley diferente desde 2006, denominada Ley de Urbanismo del País Vasco. La principal figura derivada de esta Ley, es el Plan General de Ordenación Urbana que es propio de cada término municipal.

Un mecanismo de coordinación entre las diversas administraciones es la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco donde se analizan los planes territoriales y urbanísticos y se valora la adecuación a los diferentes instrumentos. La comisión está conformada por i) los municipios; ii) las diputaciones forales, las cuales son instancias intermedias entre el gobierno vasco, con competencias en temas importantes como hacienda iii) el gobierno Vasco y iv) el Estado

En relación con las Directrices de Ordenación, el País Vasco contaba con unas Directrices desde 1997, en 2019 se construyeron unas nuevas, en las que se incluyeron nuevos temas adaptados a las nuevas realidades y nuevos retos. Estas últimas, son el fruto de un trabajo de participación muy fuerte que ha hecho que estén muy apropiadas por todos los actores.

Las Directrices se componen de 3 documentos:

- I. Memoria. Está compuesta por:
  - Marco de la revisión
  - Bases y principios rectores del Modelo Territorial
  - Modelo Territorial. Elementos definitorios
  - Medio físico e infraestructura verde. Es una red planificada para fortalecer los servicios de los ecosistemas y recomponer la fragmentación territorial
  - Hábitat rural. Se pretende fortalecer el carácter agrario fomentando actividades que sean compatibles con ello y manteniendo la identidad. También se pretende visibilizar el papel de la mujer en el medio agrario.
  - Hábitat urbano. Se plantea un sistema jerarquizado de asentamientos en red. Se apuesta por aprovechar lo ya urbanizado por la regeneración urbana y por limitar la expansión de los suelos artificializados. Se establecen herramientas como el perímetro de crecimiento urbano.

- Paisaje, patrimonio cultural y natural, y recursos turísticos.
- Gestión sostenible de los recursos. Eficiencia energética, economía circular
- Movilidad y logística. Planificación intermodal del transporte público, promoción de modos alternativos de transporte.
- Cuestiones transversales. Accesibilidad universal, perspectiva de género, cambio climático, salud, euskera e interrelación territorial
- Gobernanza. Representación de las mujeres y conocimiento experto en las profesiones vinculadas con la construcción de ciudad. Anexos a la memoria

Todos estos elementos convergen en promover un modelo de ciudad denso, complejo ante la mezcla de usos y cohesionado socialmente.

## II. Normas de Aplicación

## III. Mapa Síntesis

Para la construcción de las Directrices se partió de un diagnóstico, donde se identificaron los principales desafíos y fortalezas.

La gobernanza, es un tema muy importante y se articula en tres ejes:

- Participación: Social e institucional, desde el inicio, flexible, transparente y honesta
- Indicadores: Necesidad de medir y evaluar la acción humana para poder tomar decisiones
- Coordinación: Entre administraciones, entre políticas sectoriales y coherencia entre instrumentos de planeamiento.

## 5.4 Wolf-Uwe Sponer - Alemania

Responsable de Planificación Regional y Estatal, Ministerio del Interior del Estado de Sajonia - Alemania

### Preguntas del moderador:

*¿Cuál ha sido la experiencia de transformación institucional en Alemania, especialmente en el Estado de Sajonia para mejorar los procesos e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en las últimas décadas? ¿Y cómo ha enfrentado el país, en especial Sajonia, los desafíos que ha traído la pandemia?*

### Sistema de ordenamiento territorial en Alemania

El Ministerio está compuesto por diferentes instrumentos de ordenación territorial, sin embargo también se cuenta con un instrumento propio de ordenación territorial europeo.

El sistema de planificación en Alemania es federal, prevé un reglamento federal, pero sin demasiadas competencias. En este contexto se tiene un país federal con 16 Estados que tienen competencia propia en materia de ordenamiento territorial.

A nivel Federal se tienen pocos planes de ordenación territorial. Se cuenta por ejemplo con un plan para protección de inundaciones, pero en realidad son competencias que tienen los Estados Federados. Se tienen directrices y estrategias de ordenación territorial desde el Estado Central,



desde las cuales se trazan las políticas para los próximos años. En la planificación, los Estados Federados trabajan generalmente a escala 1:200.000 y se ocupan de temas como:

- Servicios públicos
- Adaptación al cambio climático
- Urbanización y cuestiones similares

En el Estado de Sajonia, se cuenta con un plan de ordenamiento, es un plan que se renueva cada 10 años. El último plan en Sajonia es del año 2013.

A nivel regional, se trabaja una planificación a escala 1:100.000. Se tienen 4 regiones con sus propios planes de desarrollo regional y que implementan todo aquello que establece dicho plan. Estos planes requieren un tiempo prudente de implementación hasta lograr incorporar todas las directrices que se derivan del plan de Estado.

En el último nivel, se encuentran los municipios, con sus planes de ordenación a escalas que van desde 1:500 hasta 1:25.000, y que también deben atender las directrices del plan del Estado Federado.

En Sajonia, se tienen 4 asociaciones con su propio origen democrático con representantes de los diferentes municipios, con sus competencias propias en materia de ordenamiento territorial y también con suficiente personal y financiación.

El Plan de Desarrollo del Estado de Sajonia establece un sistema de centros funcionales y con un sistema de asociaciones que permite combinar y trabajar de manera conjunta en temas como servicios públicos, infraestructuras como colegios, hospitales, entre otras, estableciendo sinergias. Esto permite ahorrar costos y optimizar la asignación de presupuestos para diferentes acciones que y servicios que pueden prestarse con mayor eficiencia en unos centros que en otros.

### **Experiencias con la transformación desde el año 1990, hacia una planificación regional descentralizada**

Sajonia pertenece a los 5 Estados que antes pertenecían a la República Democrática de Alemania, cuando aún estaba dividida.

En ese entonces se tenía un sistema comunista caracterizado por una planificación guiada y un sistema centralizado hasta el año 1952, en el cual se disolvieron las regiones a favor de un sistema centralizado de planificación. También había una planificación territorial en la República democrática que se ocupaba principalmente del tema del urbanismo y muy poco de temas tan importantes como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Con la reunificación de 1990 donde se unieron los dos Estados alemanes, se evidenciaron muchos problemas que se tenían en la República Democrática. Esta reunificación tuvo grandes impactos en materia de ordenación del territorio.

A partir de esto, Sajonia creó un sistema con base regional que no se aleja mucho del sistema anterior. Esto es importante porque se logró mantener a mucho del personal anterior y capitalizar su experiencia para construir las bases del nuevo sistema.

En los últimos años se logró construir un sistema de planificación regional con bastante autonomía, con competencias en materia de planificación y legislación, y con una supervisión limitada del



Estado. El Ministerio como tal solamente supervisa en tema de leyes, pero no en temas de planificación, donde las regiones son autónomas.

Se tiene muy en cuenta los niveles locales o municipios y la participación ciudadana como un bien importante que se ha ido optimizando en el marco de la elaboración de los instrumentos de planificación regional. Así mismo, se incorpora la participación de los gremios, como cámaras de comercio e industria, y organismos ambientales, con lo cual la planificación que se desarrolla y las decisiones que se toman en el marco de estos procesos, cuentan con un buen nivel de aceptación.

Otro punto importante a tener en cuenta es que cuando se plantean estructuras que tienen la potestad de realizar su propia planificación, de debe contar con los medios, el personal suficiente y adecuado, así como los recursos para que el trabajo se realice en óptimas condiciones. En este sentido, el Estado Federado proporciona a las regiones, recursos por el orden de 3.952.300 Euros al año, que se justifican en los retos de las tareas que implica la planificación regional.

En la planificación regional de Sajonia se cuenta con los recursos necesarios y el personal idóneo para el desarrollo de los procesos, en comparación con otros Estados Federados. Después de la reunificación de Alemania, se trabaja de manera conjunta y articulada, no se trabaja en contra de los demás, y en este sentido se cuenta con interlocutores en otros Ministerios para desarrollar un trabajo colaborativo y dar soluciones.

Es importante anotar, que a la hora de adjudicar dotaciones económicas se tiene en cuenta el nivel medio o regional. Por ejemplo, en cuanto a las ayudas europeas, se tiene en cuenta las directivas regionales y las propuestas de asociaciones regionales en cuanto a necesidades de proyectos. Se puede decir que se tiene un engranaje entre los diferentes niveles de planificación para el desarrollo y ejecución de proyectos.

Desde el año 2013 se tomó la decisión de trasladar competencias al nivel regional en temas como:

- Paisaje
- Ordenación territorial
- Extracción de minerales

En el nivel del Estado Federal y en el nivel de las regiones es muy importante que la planificación no se haga desde arriba hacia abajo, sino que se tengan en cuenta los actores locales, las cámaras, las asociaciones y demás actores a nivel regional. Esto ha determinado la amplia aceptación de los diferentes planes.

### **Conclusiones y desafíos desde la pandemia**

Se han desarrollado algunas directrices en temas relacionados con la igualdad y equidad en las condiciones de vida. Se ha creado una Comisión de Igualdad desde el Ministerio del Interior y en conjuntos con los diferentes Estados, se han elaborado directrices para lograr la igualdad en los diferentes niveles.

En cuanto a los desafíos de cara al futuro y teniendo en cuenta los retos que ha evidenciado la pandemia, es necesario colaborar aún más con otros ministerios sobretodo en la salud, abordar el tema de infraestructura crítica, analizar los riesgos, crear infraestructuras más resilientes a nivel territorial y garantizar el acceso equitativo a los servicios.

Es necesario tener un enfoque aún más claro de la demografía, sobretodo que involucre más atención a la población mayor y reflexionar sobre una cobertura más amplia a nivel de la salud. El sistema sanitario es un área muy importante que requiere de mayor atención.

Es necesario pensar también en los pequeños comerciantes, en el comercio de pequeña escala que se da en los centros de las ciudades y mantener las infraestructuras de soporte a este comercio en vista del crecimiento del comercio por medios electrónicos.

Todavía no se conocen todos los desafíos que dejará la pandemia, porque aún nos encontramos ad portas de la tercera ola y es muy pronto para concluir totalmente al respecto.

## 5.5 Conclusiones del panel

### **Camilo Quiroz.**

*Director de Espacio Urbano y Territorial.  
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio*

Se evidencian retos comunes entre los diferentes países, así como avances importantes para enfrentarlos. Gran parte de los retos que se evidencian en las diferentes experiencias están asociados con lograr equidad y superar las brechas entre los territorios.

Desde el desarrollo de la planificación y el ordenamiento del territorio, los principales desafíos tienen que ver con lograr una visión integradora y una gestión integral del territorio bajo lógicas de sostenibilidad, reconociendo las particularidades, las relaciones funcionales y las interdependencias territoriales. Igualmente, lograr la articulación de los diferentes niveles y escalas de la administración, articulando políticas sectoriales e instrumentos con incidencia en el territorio.

Concretamente desde la experiencia de Argentina se destaca la necesidad de una mirada estratégica del suelo para lograr su gestión eficiente, así como lograr el acceso equitativo al mismo por parte de la población y superar la informalidad. También se plantea el reto de consolidar un Estado con capacidad para regular y el desarrollo de una planificación transparente.

Desde Chile se resalta la necesidad de lograr un enfoque intersectorial que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales al análisis territorial en sus diferentes niveles, así como tener en cuenta la complejidad y el dinamismo de las relaciones urbano – rurales. De la misma manera, evidencia la importancia de fortalecer la planificación en las regiones y el reto de bajar la política a la región a través de la consolidación de herramientas jurídicas que permitan ordenar la gestión y la inversión en los territorios.

En la experiencia del País Vasco se resaltan elementos importantes como la importancia de la gobernanza en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, una gobernanza que involucre la participación social e institucional flexible, transparente y honesta. Igualmente, se resalta la necesidad de que exista una coordinación entre todas las administraciones y una coherencia entre políticas sectoriales e instrumentos de planeamiento, así como la importancia de

contar con indicadores que permitan medir las acciones y el impacto de las mismas para tomar decisiones.

Finalmente, desde Alemania se llama la atención sobre los retos que vienen con las transformaciones de los últimos años, especialmente desde la pandemia, donde se evidencia que la planificación regional solo puede tener éxito en la medida que se logre consolidar una estructura descentralizada del Estado. Solo se puede planificar si se cuenta con el personal suficiente, los recursos y la dotación económica del Estado para implementar. Para desarrollar la planificación, no solamente se necesitan competencias técnicas, también comunicativas y de trabajo en red.

Así mismo, se evidencia la necesidad de tener en cuenta la política local y a los ciudadanos, los cuales deben participar de manera activa, para lo cual es necesario crear las estructuras y los mecanismos que lo permitan. En este sentido, es necesario generar estrategias con soluciones propias, de acuerdo a las particularidades de cada región. Se requiere entonces posicionar las necesidades propias y trabajar en red por solucionarlas, no se puede seguir planificando desde las oficinas.

Lo anterior reviste gran importancia para los procesos que adelanta Colombia, donde se están dando grandes pasos hacia la descentralización, a partir de la Constitución Política, la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial, y últimamente la aprobación de la Ley de Regiones. Las experiencias internacionales que hemos visto hoy, muestran grandes avances en el tema y una madurez en los procesos, lo que debe ser aprovechado positivamente por Colombia para encontrar también, en la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial, mecanismos para fortalecer la descentralización.

Existe otro asunto, también de relevante importancia, no abordado en este panel pero para el cual se invita a reflexionar a nuestros invitados y panelistas en futuros espacios de encuentro. La gestión de la información para el ordenamiento territorial, que se considera un asunto fundamental para el desarrollo de políticas de ordenamiento territorial. Si no se fortalecen las líneas de base, el seguimiento y el monitoreo para las políticas, no se podrá dar el alcance deseado a las mismas. En Colombia se ha avanzado en la consolidación de sistemas de información, uno de estos, involucra el compromiso de las instituciones que hacen parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial para desarrollar el Observatorio de Ordenamiento Territorial y el Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial o SIGOT.

## 6. PANEL 2. AVANCES Y DESAFÍOS EN LA PLANIFICACIÓN EN LAS ESCALAS SUBREGIONALES

**Moderadora: Cielo Morales**

*Directora del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - ILPES que integra la CEPAL*

### Introducción

Abordar los avances y desafíos en la planificación de las escalas regionales implica, entre otras cosas, tener en cuenta los efectos de la pandemia por el COVID 19 en todo el mundo, y de manera

particular, en América Latina, en donde no solamente se han evidenciado debilidades en la capacidad de respuesta de los esquemas de salud, sino de todo el aparato público para garantizar y responder de forma integral a las necesidades sociales, y entregar bienes y servicios públicos con la suficiente flexibilidad, inmediatez, eficacia, pertinencia, apertura y transparencia que la emergencia ha requerido.

Es evidente que aún no se puede hablar de recuperación o de una pos pandemia. En este sentido, se debe volcar la mirada hacia el territorio y revelar su importancia. En este contexto, el diseño y aplicación de políticas debe contemplar un enfoque sistémico, en la escala adecuada, observando las diferencias y los retos, pero también las desigualdades que existen entre los territorios y que deben y pueden potenciar esa etapa de recuperación, que se espera, venga pronto para todas las regiones.

Las manifestaciones territoriales de la pandemia y sus impactos económicos y sociales, muestran la necesidad de avanzar hacia una transformación de la configuración actual de los espacios nacionales, latinoamericanos y caribeños, caracterizados por una elevada concentración espacial de la población y la actividad económica, particularmente en las áreas urbanas y en las grandes ciudades capitales, y por fuertes desigualdades en las condiciones de vida entre diferentes lugares de estos espacios nacionales.

El mundo rural latinoamericano y caribeño, por otro lado, exhibe en general mayores carencias socioeconómicas relativas, comparadas con los promedios nacionales. A modo de ejemplo, se estima que unos 17 millones de pobladores rurales están afectados por mayores niveles de pobreza. Los procesos migratorios hacia áreas urbanas o hacia otros países, derivados de múltiples carencias y la falta de oportunidades de las áreas rurales, debilitan aún más las posibilidades de desarrollo en el territorio y generan mayores demandas de aproximaciones distintas respecto a la planificación diferenciada en territorios fronterizos.

En la recuperación pos pandemia, los territorios deberán jugar un rol fundamental.

En este panel, las intervenciones abordan las experiencias locales de los países participantes sobre temas de asociatividad territorial, planeación en escalas subregionales, desafíos y coordinación entre las diversas escalas, sectores y actores, y el ordenamiento territorial. Se presentan experiencias desde Perú, Francia, Colombia, Portugal y España.

## 6.1 Débora Landa - Perú

Responsable de Planificación Estratégica de la Autoridad Regional Ambiental de San Martín – Perú.

### Preguntas de la moderadora:

*¿Cuál es la experiencia que ha tenido el Perú, y en particular San Martín, para avanzar en la gobernanza multinivel y multisectorial (vertical y horizontal) para el desarrollo y el ordenamiento territorial? ¿Cuáles han sido los instrumentos o mecanismo que han resultado apropiados, teniendo en cuenta las particularidades de la región para avanzar en los propósitos de ordenamiento territorial y qué desafíos se vislumbran a futuro?*

Perú pasa por una etapa muy importante, donde se está dejando de lado la mirada sectorial del ordenamiento del territorio, para dar paso a una mirada más integral del mismo.

En un principio, el tema de ordenamiento territorial estaba en cabeza del Ministerio del Ambiente, sin embargo, hoy estas funciones pasan a un organismo supra que tiene la rectoría del tema y se encuentra dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros del Viceministerio de Gobernanza Territorial - Unidad Funcional de OT y Gestión del Riesgo de Desastres. Estas condiciones hacen que los gobiernos subnacionales puedan ejercer, bajo el principio de subsidiariedad, el control en el ordenamiento, planificación y desarrollo territorial, así como también equilibrar la toma de decisiones superando el sesgo sectorial en un determinado eje de desarrollo.

De manera específica, en San Martín, desde hace algún tiempo se han venido generando las condiciones que ayuden a determinar políticas de ordenamiento territorial a nivel regional.

San Martín está ubicado en Ceja de Selva, en la región de la selva alta al norte del Perú. Esto le confiere características importantes en torno a sus paisajes y recursos naturales, arqueología prehispánica y muchas potencialidades más. Está dividido en 10 provincias, tiene cerca de 900.000 habitantes y un área de más de 5 millones de hectáreas. Por muchos años fue vista como la despensa agrícola del Perú, lo que generó que se implementaran múltiples políticas productivas, que en su momento fueron erradas para la región.

Se consideró entonces la necesidad de conocer cuáles eran las potencialidades y la real vocación de la región. En este sentido, se realizó la zonificación ecológica económica donde se identificó que el mayor potencial de San Martín está relacionado con la protección y conservación ecológica (65% del territorio), y sólo el 10% tiene potencial productivo. Esto originó grandes disyuntivas, pues la gran parte del territorio estaba siendo usada para la producción de diferentes cultivos y para ganadería, de acuerdo con los impulsos que habían dado en su momento las políticas que, desde el nivel nacional, orientaron el desarrollo en la región.

Fue necesario entonces replantear la visión regional y generar acciones y estrategias que garantizaran la prestación a futuro de los servicios ecosistémicos, de los cuales depende la vida y la productividad regional.

En este entendido, una de las principales herramientas es la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), que una vez aprobada y reglamentada, permitió generar, en el marco de las competencias de San Martín, la implementación de servicios sociales, teniendo en consideración la ubicación de los centros poblados. Igualmente, orientar la inversión pública, donde se evaluó qué zonas ecológicas económicas serían sujetas a inversiones para asegurar su continuidad.

De otro lado, en el tema de agricultura, se tenían dificultades con la tenencia de las tierras y existían incentivos relacionados con la titulación de tierras en diferentes lugares que, al no tener en cuenta consideraciones integrales, se convertían en un incentivo perverso. En este caso se estableció que se debía evaluar la ubicación de los predios con respecto a la ZEE para fines de titulación.

La ZEE funciona entonces como un semáforo para el desarrollo de acciones, donde se evidencian compatibilidades, limitaciones, potencialidades, entre otras, para orientar la toma de decisiones en el territorio.

La Política Territorial Regional – PTR que se construyó para San Martín, partió del ejercicio de ZEE y consta de dos sub-políticas:

- **Política I.** El territorio y sus potencialidades. Tiene por objeto considerar el potencial e identidad amazónica para garantizar servicios ecosistémicos.
- **Política II.** Gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible. El objeto de esta, es impulsar e implementar la articulación e integración de las políticas sectoriales en la misma jerarquía. Desarrolla 4 ejes: Ambiental, económico, social y político, vinculados de manera integral, sin que prime uno sobre el otro, más bien se promueven sinergias entre ellos.

La implementación en el territorio de la política territorial de San Martín, se desarrolla mediante 5 estrategias:

1. **Delimitación participativa de zonas de uso en el ámbito de influencia de centro poblado.** Se desarrolla una gestión del territorio compartida con la población y generan acuerdos entre los diferentes actores presentes en el territorio.
2. **Núcleos funcionales y gradualidad de servicios.** Se identifica un poblado que tiene condiciones para consolidarse como un centroide que concentra funciones importantes y que puede atraer a los poblados dispersos que se encuentran en el resto del territorio.
3. **Adjudicación y gestión de terrenos a favor del Estado.** Titulación de áreas que se identifican como disponibles para realizar gestión sobre las mismas.
4. **Etnozonificación y plan de vida.** Ordenamiento y planificación del territorio con comunidades nativas.
5. **Visión integradora.** La política territorial de San Martín actúa como un paraguas para implementar las políticas nacionales que llegan a la región, teniendo en cuenta la visión y las estrategias propias, que sirven como filtro para traducir las apuestas nacionales sobre su territorio, desarrollando una planificación estratégica desde los instrumentos de gestión, atendiendo a su Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

## 6.2 Georges Bonan - Francia

Experto francés en desarrollo territorial

### Preguntas de la moderadora:

*¿Cómo el ordenamiento territorial en Francia logra encaminarse hacia un desarrollo sostenible con cohesión social y cohesión territorial? ¿Cómo se articulan los numerosos niveles de instituciones públicas para ordenar el territorio?*

El departamento de Hérault en el sur de Francia, tiene una extensión de 9.600 Km<sup>2</sup> y 1.100.000 habitantes. Una particularidad de este territorio es que cuenta con más de 800 habitantes nuevos cada mes por la migración del norte de Francia hacia el sur, y en los meses de verano, debido al turismo desde diferentes sitios de Europa. Estas dinámicas tienden a generar desequilibrios importantes en el territorio, cuando en épocas determinadas del año, el este y el sur concentran la mayor parte de la población, mientras el oeste y el centro se vacían.

Confluye en este departamento el cruce de importantes autopistas europeas, que a inicios de 1998 y 1999 se convierten en el centro de la problemática del territorio y amenazan la economía del lugar y la calidad de vida de la población. La economía de este territorio se basa principalmente en un



modelo denominado “economía residencial”, es decir, son las personas que vienen a vivir allí quienes generan una economía de servicios.

Para enfrentar este desafío, la orientación estratégica fue crear en este sitio un nuevo polo urbano denominado Coeur D’Hérault o corazón de Hérault. Este territorio, en el año 2000 tenía 3 polos conformados por 5 pequeñas ciudades, cada una con una población que varía entre 5 y 10 mil habitantes, y un espacio mayormente agrícola, con un gran patrimonio y bajo diferentes presiones.

Es un espacio estratégico a nivel europeo por estar entre los grandes ejes que comunican a España, Italia y Europa del norte.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se inició un trabajo de reflexión en el que se identificó que no podía seguirse trabajando sólo en el espacio político administrativo de Coeur D’Hérault. Era necesario considerar entonces un espacio mayor para desarrollar el proyecto, a este espacio se le denominó “territorio vivido” y posteriormente se consideró como el “país” de Coeur D’Hérault, que al año 2000 contaba con mayor población y estaba conformado por 3 mancomunidades y 77 municipios. Al no poder considerarse como un territorio administrativo, se creó una estructura de gestión con un interlocutor local único de estas 3 mancomunidades con las diferentes instituciones.

Después de estas primeras orientaciones se pasó a trabajar en un “charte” o documento que plasma orientaciones estratégicas donde se comprometen los actores (años 2000 a 2002), y que se basa en una concertación territorial con 4 instancias, en un trabajo multiactor, multinivel y multisectorial, conformadas por el Estado como presidente prefecto de región, las colectividades locales, el sector privado (gremios y empresas) y los usuarios o sociedad civil.

Estos acuerdos se plasmaron en algo que se denominó el “Contrato de País” entre este territorio y las diferentes instituciones, el departamento y la región, con el apoyo del Estado para financiar infraestructura y servicios, y también con programas europeos como el Programa Leader Convivencia.

Este funcionamiento ha permitido que, en 2012, el balance realizado después de recibir 100 millones de euros en subvenciones externas en 10 años, fuera de 1 a 12, es decir, cuando una comuna aportaba 1 euro se generaban 12 euros de participaciones externas.

En 2013, se generó el SCoT o Esquema de Coherencia Territorial Intercomunal, el cual es un instrumento que regula la ocupación del suelo. Después de tener una estrategia y acciones de desarrollo temáticas, en este instrumento se ocupa de la ocupación del suelo.

Este instrumento permitió en 2020, identificar que el crecimiento poblacional en este territorio fue del 32%, es decir, en 20 años los pueblos crecieron de manera sostenible, con la rehabilitación de los centros históricos, la construcción de nuevas viviendas, infraestructuras y servicios, la preservación de los espacios naturales, el desarrollo de la agricultura (viticultura), el mejoramiento de la calidad de vida y el cuidado del medio ambiente.

Los principales factores de éxito de la experiencia fueron:

#### **A. Un marco normativo descentralizado que da autonomía y recursos a los municipios**

La descentralización en Francia se da a partir de los años 80. En el año de 1982 se inicia formalmente desde el gobierno nacional este proceso, permitiendo a las colectividades locales del nivel

subnacional recaudar impuestos, lo que, para la primera década de los años 2000, se traduce en una autonomía financiera de las instituciones locales. Otros elementos importantes de la política de descentralización en Francia son:

- Obligación de las colectividades de conformar intercomunalidad o intermunicipalidad, que se estableció entre el año 2013 y 2018.
- Control a posteriori del Estado. Es decir, el Estado no define desde la centralidad la solución puntual a las situaciones regionales y locales, sino que recibe la deliberación de un Concejo Municipal o un Concejo Regional y revisa si lo que está lo definido por estas instancias es conforme a la Ley.
- Subsidiaridad. Reservar únicamente al nivel superior lo que el nivel inferior no podría realizar de manera eficaz.
- Descentralización de sus servicios

La nueva organización del territorio o el “MilHojas” francés, está conformado por:

- El Estado
- Regiones (13 en Francia Metropolitana y 5 en ultramar)
- Departamentos (96)
- Intermunicipalidades
  - Metrópolis (21)
  - Mancomunidades Urbanas (14)
  - Mancomunidades de Aglomeración (223)
  - Mancomunidades de Municipios (995)

## **B. Una distinción entre territorios de proyectos y territorios de acción**

Diferencia entre el territorio del proyecto o espacio vivido y las 3 mancomunidades con 77 territorios de gestión.

## **C. Un diálogo interinstitucional multinivel en igualdad**

Este parte de la coordinación entre niveles institucionales. El municipio concentra la decisión de ocupación del suelo, pero lo hace con la colaboración de las otras instituciones bajo un esquema de coherencia territorial y en un diálogo para un consenso que se da en 3 etapas:

- Alineamiento cognitivo. Diagnóstico: visión común entre actores, problemáticas y propuestas de solución.
- Alineamiento estratégico. Consenso sobre visión de futuro
- Alineamiento operacional. Papel de cada actor, ejecución de las acciones, evaluación y ajuste

Este diálogo se da en el marco de 4 instancias de concertación: Estado, colectividades, sector privado y sociedad civil.

## **D. Un financiamiento flexible y compartido**

Un contrato multinivel, multiactor e intersectorial con un plan de acciones plurianual consensuado y financiado por el departamento y las 3 mancomunidades. Todos los actores formalizan sus



compromisos: i) compromiso político, para el Estado, colectividades locales, por nivel y sector; ii) compromiso financiero público plurianual; iii) compromiso operacional, para los operadores públicos y mixtos y; iv) compromiso moral, para los actores privados y sociedad civil

### Conclusiones:

- El territorio no es el territorio administrativo, receptáculo de un ordenamiento territorial decidido por el nivel central.
- El territorio es el territorio vivido, espacio socio-político donde se construye un ordenamiento territorial compartido entre diferentes niveles de gobiernos subnacionales autónomos, con recursos propios y todos los actores del territorio.
- La pandemia ha puesto en evidencia la importancia de un espacio vivido “de base” que es el barrio.
- Poner los actores al centro de las políticas de ordenamiento territorial permite superar la problemática de las especificidades de cada territorio, dar sostenibilidad a las políticas públicas, generar cohesión social y cohesión territorial. Finalmente es, al parecer, la única solución para la recuperación económica post covid y un desarrollo sostenible, que dependen de un necesario proceso de innovación social.

### 6.3 Camilo Lloreda - Colombia

Gerente de la Región Administrativa de Planificación – RAP Pacífico, Colombia

#### Preguntas de la moderadora

*¿Cómo ha avanzado Colombia en la gobernanza multinivel y multisectorial para el desarrollo y el ordenamiento territorial, particularmente enfocado en esta región del Pacífico? ¿Cuáles son los instrumentos y mecanismos que han resultado especialmente apropiados para los propósitos de ordenamiento territorial y cómo esa experiencia de la RAP Pacífico pudiese replicarse en otras partes del país y en otras regiones del continente?*

En Colombia existen cinco (5) esquemas asociativos supra departamentales o regionales. Este espacio se ha permitido desde la Constitución Política de 1991, donde se promueve la descentralización y se establece que las entidades territoriales, especialmente los departamentos pueden asociarse. A pesar de que han pasado 30 años desde la Constitución, sólo existen 5 esquemas asociativos de nivel regional en el país. No obstante, se sigue reconociendo que la descentralización y la asociatividad son el camino para buscar el desarrollo y el entendimiento que se pide desde cada uno de los territorios.

La Región Administrativa de Planificación (RAP) Pacífico es uno de estos 5 esquemas asociativos, y es el resultado de una alianza que lleva más de 3 años entre 4 departamentos de la región del pacífico colombiano. Colombia está dividida en 32 departamentos y tiene más de 1.000 municipios. A partir del año 2017, estos 4 departamentos se dieron a la tarea de unirse para aplicar la asociatividad y lograr economías de escala técnica y de planificación socioeconómica para lograr la incidencia necesaria en el territorio.

Los 4 departamentos están situados de cara al Océano Pacífico en Colombia: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Adicionalmente, la región en su totalidad tiene 178 municipios, 50 de ellos muy cercanos al litoral y 128 entre la Cordillera Occidental y la Cordillera Central, que hacen parte de la región Andina del país.

Estos elementos de contexto, le aportan a la región características muy especiales. Es una región pluriétnica y multicultural. Existen numerosas comunidades indígenas y Consejos Comunitarios de comunidades afrodescendientes, campesinos, etc, con una fuerte organización. Adicionalmente, el camino hacia lograr la asociatividad también ha estado marcado por los elementos del conflicto armado interno.

En el marco del proceso de asociatividad en la región Pacífico, se han dado hitos importantes como:

- La construcción del Capítulo Pacífico para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Lo que significa un avance importante al tenerse en cuenta a las regiones para construir las bases del Plan. Este proceso se facilitó debido a que la Región Administrativa estaba constituida 1 año antes de que llegara el gobierno actual y pudo avanzar en esta tarea.
- Aprobación del Proyecto Regional de Turismo. Como parte de la implementación de las propuestas establecidas en el Capítulo Pacífico del Plan Nacional de Desarrollo.
- Construcción del Plan Estratégico para la Región – PER, el cual constituirá la hoja de ruta que direccionará las estrategias y acciones para la Región Pacífico en los próximos 20 años.

Por otra parte, en términos de gobernanza, ha sido fundamental la cuádruple hélice de Estado, sociedad civil, empresa y academia. En diciembre del 2020 se dio lugar al segundo encuentro étnico regional. Las percepciones de desarrollo pueden hablarse en lenguajes diferentes, pero el norte, hacia el cual se desea llegar es el mismo, y en este sentido es necesario tener en cuenta todas las visiones.

Es importante reconocer que se cuenta con mecanismos y herramientas para desarrollar la planificación. Un ejemplo de ello, son los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, que por un lado denotan hacia dónde se dirige el desarrollo y por el otro cómo se ordenan las actividades en el espacio para llegar a ese destino, estos planes se establecen con horizontes de tiempo diferentes y así mismo se formulan, por lo general, en momentos diferentes.

Por otro lado, la RAP Pacífico ha tratado de entender que cada institución nueva que llega al territorio no debe iniciar desde cero, es necesario tener en cuenta que ya existen procesos de planificación que se han dado desde la esencia de lo local (municipal) y desde los departamentos, que tienen también una larga trayectoria en este tipo de procesos. La apuesta que viene haciendo la RAP Pacífico, es captar y recoger todos estos elementos, para los propósitos de la región en su conjunto, y también avanzar en la generación de líneas que, desde la mirada regional, puedan aportar elementos valiosos para los ordenamientos departamentales y municipales.

La institucionalidad es importante en los territorios, principalmente en los departamentos de la región del Pacífico colombiano, que han vivido procesos de violencia histórica, lo que ha desencadenado que la región se haya ordenado territorialmente bajo las lógicas del conflicto. En este sentido, las dinámicas propias de la región realizan ordenamientos que responden a estas realidades particulares y que no corresponden precisamente a lo que está consignado en los planes, en los documentos oficiales. En este sentido, si la planificación garantiza la gobernanza, los planes no tendrían que diferir tanto de la realidad, pues se ajustarían a ella en la medida que la conocen y la entienden.

Es así como la institucionalidad se vuelve crucial para garantizar el desarrollo y la gobernanza en los territorios. Cuando falta institucionalidad en el territorio hay dos vías que deben ser articuladas de manera simultánea, la ley y la educación. La ley debe imperar, pero al mismo tiempo debe venir

acompañada con procesos educativos de largo aliento para que todos los actores puedan cumplir cabalmente las normas y participar de la construcción social de su territorio, acorde a sus realidades.

La existencia de la RAP Pacífico, demuestra que la unión entre gobernaciones, la unión del gobierno nacional con la región y los gobiernos territoriales, pueden generar procesos detonantes para el desarrollo.

## 6.4 José María Cruz - Portugal

Coordinador Asociación de Regiones Fronterizas Europeas - ARFE

### Preguntas de la moderadora

*¿Qué elementos de la experiencia europea sobre cooperación transfronteriza y ordenamiento territorial cree que pueden ser aplicados a la realidad latinoamericana?*

Los territorios de frontera han estado sometidos en los últimos años a presiones de inseguridad, situaciones de violencia, movimientos o flujos migratorios difíciles de controlar y más de un año con la crisis asociada a la pandemia por el COVID 19.

A través de diferentes metodologías de cooperación transfronteriza se ha ido abordando, tanto en Europa como en América Latina, toda esta problemática, con el objetivo de desarrollar económica y socialmente las fronteras del mundo de la manera más eficaz posible.

El proceso de cooperación transfronteriza comienza en Europa en los años 50, después de la guerra mundial y de manera embrionaria, pero fue avanzando hasta lograr unos niveles de integración y de desarrollo económico y social muy relevantes en Europa.

Se da un proceso paralelo, con similitudes y diferencias en América Latina, a través de un puente que se origina a partir de iniciativas de apoyo por parte de la Unión Europea, que en el último decenio está promoviendo intercambio de experiencias y de buenas prácticas.

Cuando se habla de fronteras, ya sea latinoamericanas o europeas, siempre se encuentran algunos elementos comunes como:

- Barreras de todo tipo (mentales, físicas, libertades, lingüísticas, normativas, etc.),
- Asimetrías (sociales, económicas, institucionales, modelos de descentralización, etc.)
- Limitantes, principalmente asociadas por la condición periférica de la frontera, difícil acceso, etc. que deriva en:
  - Limitada presencia e intervención estatal
  - Limitada inversión
  - Falta de atractivo para la inversión privada
- Afectación especial por la crisis del COVID 19

Así, los territorios fronterizos son especialmente dependientes a la porosidad de la frontera para su desarrollo económico, social y cultural.

Aunque estos territorios se encuentran con elementos particulares de afectación, se pueden exaltar sus potencialidades y desarrollar procesos innovadores con la generación de valor agregado. Surgen así preguntas que impulsan este ejercicio, por ejemplo, ¿cómo se hacen atractivos para la inversión

estatal?, ¿cómo se pueden conseguir poner en común y de manera complementaria, entre los países, recursos e infraestructuras que aporten a ambos lados de la frontera?

De otro lado, se puede generar innovación con la confluencia de actores de dos culturas diferentes que trabajen de manera compartida y otras estrategias más que pueden ponerse al servicio de la promoción del desarrollo o a la captación de recursos de cooperación internacional.

La cooperación transfronteriza no se da per se y no es efectiva si simplemente se basa en que entidades de ambos lados de la frontera se conocen y deciden trabajar juntas. Para que la cooperación transfronteriza sea lo más efectiva posible, es necesario establecer una serie de preceptos, es necesario establecer una serie de métodos de trabajo de manera planificada. La cooperación es efectiva cuando la colaboración no se basa en temas puntuales y por el contrario es estructurada y regular a lo largo del tiempo entre los diferentes actores que están a lado y lado de la frontera, que negocian, consensuan y trabajan de manera compartida con principios comunes establecidos de manera multilateral.

La cooperación se puede dar en cualquier ámbito de la vida, pero implica una planificación, el desarrollo de programas, prioridades y acciones conjuntas y coordinadas, y supone además la participación de todos los grupos sociales y todos los ámbitos de la administración pública. Es necesario que haya una participación del nivel local, subnacional y nacional y un proceso de confianza en todos estos niveles y a ambos lados de la frontera.

Los ejemplos de cooperación transfronteriza desarrollados tanto en Europa como en América Latina, se basan en un proceso cronológico que implica la identificación de barreras existentes, el fortalecimiento de capacidades para la planificación estratégica con enfoque transfronterizo, el desarrollo de estrategias y estructuras y la implementación de proyectos con enfoque transfronterizo

Dentro de los ejemplos de procesos de cooperación transfronteriza se pueden mencionar:

- **Gobernanza local transfronteriza en la Cuenca del Uruguay Medio.** La cual comprende la conformación de una hoja de ruta transfronteriza para la cooperación local trinacional, teniendo el río como eje vertebrador y a partir del aprendizaje de experiencias internacionales.
- **Gobernanza local transfronteriza del Uruguay.** Organización de actores locales, articulación con estructuras binacionales y compromiso con las responsabilidades adquiridas por las partes.
- **Gobernanza y Desarrollo en el Lago Titicaca.** Programa de fortalecimiento de capacidades de autoridades nacionales y binacionales (Autoridad Binacional del Lago Titicaca) y de autoridades locales en materia de desarrollo con enfoque transfronterizo y apoyo a la captación de recursos de cooperación internacional.
- **Cooperación Transfronteriza y Gobernanza Multinivel en la frontera Ecuador – Colombia.** Modelo para frontera de realidades diversas (3 áreas de intervención, 3 modelos). Articulación de estructuras para superar las dificultades de la gobernanza multinivel. Innovación y fortalecimiento de capacidades, territorialización de los ODS e innovación territorial.

Finalmente, los elementos que pueden ser transferidos de la experiencia de Europa hacia América Latina pueden ser:

- La generación o el desarrollo de estructuras netamente transfronterizas de gestión de planes, de estrategias, de proyectos compartidos. Los principios fundamentales para la constitución de una estructura de este tipo son:
  - Disponer de capacidad de decisión, al igual que capacidad técnica, administrativa y financiera
  - Representación igualitaria, con independencia de diferentes factores
  - Personal técnico responsable ante la estructura fronteriza
- Generación de una buena estrategia compartida, con confianza e impulsada por las partes. Los elementos básicos de la estrategia son:
  - Medidas y objetivos genuinamente transfronterizos
  - Proyectos transfronterizos
  - Respeto a los criterios nacionales y supranacionales
  - Dotación binacional de fondos
  - Capacidades para la puesta en marcha de proyectos con enfoque transfronterizo
  - Conveniente evaluación

## 6.5 Nidia Ferreira Da Cunha - Portugal

Responsable de comunicación Eurocity Chavez-Verín, EGCT

### Preguntas de la moderadora

*¿Cómo ha sido la coordinación y la articulación de las ciudades gemelas de España y Portugal ante la crisis del COVID 19? ¿Cómo es la coordinación entre las estructuras locales, provinciales, regionales y nacionales para promover esa articulación?*

Una Eurociudad es una ciudad gemela. Estas ciudades generalmente constituyen instrumentos transfronterizos de desarrollo urbano, sostenible e integrados. Pueden ser “Conurbaciones territoriales” o “áreas urbanas funcionales” formadas por dos o más ciudades de diferentes países divididos por una o varias fronteras que conforman un sistema de ordenamiento local transfronterizo innovador. Para constituir una ciudad gemela se necesita un acuerdo político entre las partes, pueden tener personalidad jurídica propia (asociación, consorcio o cualquier figura jurídica que esté amparada en un tratado bilateral de cooperación), o no tenerla y simplemente regularse por un convenio entre las partes.

Es importante resaltar que los territorios fronterizos de estas ciudades son generalmente territorios rurales, con poca población, población envejecida y con necesidades muy particulares.

Las funciones y objetivos de las ciudades gemelas son muy similares y se pueden agrupar así:

- Establecer una estrategia de desarrollo conjunto entre los municipios, fortaleciendo la cohesión social, económica y territorial de manera integrada.
- Contribuir a una gestión equilibrada e integrada de los fondos públicos, desarrollando un programa territorial de inversiones conjuntas.
- Promover un plan de acción conjunto para la promoción y comercialización del territorio
- Promover el uso conjunto de equipamientos e infraestructuras (sociales, deportivas, recreativas, culturales, sanitarias, transporte, etc.), cuya rentabilización sólo será posible en niveles de utilización elevados.

- Promover la valorización de los recursos humanos en los diversos niveles de formación y de aprendizaje.
- Promover y potenciar los recursos turísticos del territorio, valorizando el conjunto del patrimonio natural y cultural en torno a la concreción de un destino turístico conjunto.
- Consolidar y desarrollar de forma conjunta el tejido empresarial y comercial local.
- Involucrar a las poblaciones en el proyecto con el objetivo de que se gane conciencia de las ventajas de la cooperación transfronteriza.
- Generar en la población local el sentimiento de pertenencia a un territorio común e integrado.

La cooperación que se pretende con la constitución de una ciudad gemela, se basa en reforzar los lazos existentes con el objetivo de compartir, de forma conjunta y ordenada: infraestructuras, medios y recursos administrativos, realización de eventos conjuntos, así como promover la convergencia institucional, económica, social, cultural y medio ambiental para que el efecto frontera deje de ser un inconveniente y se transforme en una oportunidad.

Las ventajas de vivir en una Eurociudad están asociadas con el compartir recursos y servicios a través de un modelo de gestión conjunta, el intercambio cultural como por ejemplo la interacción y el aprendizaje de nuevas lenguas, disfrutar de los recursos turísticos de dos países, la oportunidad de aprender en todos los sectores de la experiencia conjunta y generar sinergias, los vínculos sociales en dos países y el hecho de formar parte de un proyecto que conecta a los ciudadanos con Europa.

Los requisitos para consolidar una ciudad gemela son básicamente contar con un acuerdo de cooperación entre las partes, desarrollar una planificación estratégica, con un Plan de Desarrollo conjunto e integrado; contar con un Plan de Movilidad, Plan de Articulación de gobernanza multinivel, Plan de Inversiones conjuntas, Plan de Comunicación, entre otros que se encuentren necesarios. Finalmente, la creación de una estructura de cooperación territorial de base transfronteriza con personalidad jurídica, que debe contar con dos elementos: un órgano de dirección político y una secretaría técnica conjunta (dotada de recursos económicos y personal).

Las estrategias de cooperación transfronteriza de las ciudades gemelas, son posibles gracias a la gobernanza multinivel, que interconecta y articula todos los niveles (binacional, interregional y local) de manera vertical y horizontal.

Hoy día se cuenta con ciudades gemelas en la frontera luso – española. Las 7 Eurociudades Ibéricas son:

- Vila Nova de Cerveira – Tomiño
- Valença – Tui
- Monção – Salvaterra de Minho
- Chaves – Verín
- Ciudad Rodrigo – Fuentes de Oñoro – Almeida – Vilar Formoso
- Eurobec: Badajoz – Elvas – Campo Mayor
- Gadiana

Así mismo, se tiene algunos retos para el futuro, como:

- Continuar la colaboración entre todas las Eurociudades Ibéricas con acciones cruzadas entre ellas, compartiendo buenas prácticas y trabajando en red



- Tener en cuenta el principio de subsidiariedad de la Unión Europea y asegurar que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos
- Combatir de manera conjunta obstáculos en torno a la movilidad transfronteriza, la sanidad y la organización urbana
- Reforzar la comunicación hacia los ciudadanos para que el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad se vea incrementado, lo que será esencial para el logro de los objetivos propuestos.

## 6.6 Conclusiones del panel

A manera de conclusión, se resaltan algunos aspectos clave, a partir de las experiencias compartidas por los diferentes países:

En Perú, se destaca la importancia de los marcos normativos, vistos como elementos que deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse al cambio de las condiciones y dinámicas territoriales. En el marco de la situación derivada de la actual pandemia, se ha evidenciado cada vez más esta necesidad. También se resalta la experiencia de Perú en la consolidación de núcleos funcionales, alrededor de aquellas ciudades que tienen la capacidad de irradiar mejores condiciones, mejores servicios y calidad, y así lograr consolidar economías de escala.

Adicionalmente, se destaca la importancia que tiene el abordaje desde lo local, además del conocimiento y claridad de la identidad de los territorios. Un ejemplo de esto es el caso de San Martín, en el cual, mientras la región se veía a sí misma como proveedora de servicios ambientales, la Política, desde la mirada nacional, la definía como una gran despensa agrícola, en este sentido, recobra importancia el conciliar las diferentes miradas al momento de construir las políticas, tanto nacionales como regionales y locales, es decir, cómo desde la región es posible implementar la política y orientaciones de la nación teniendo en cuenta su propia identidad.

De otro lado, en el caso de Francia, se destaca la importancia de la continuidad de las políticas. Se establece que ninguna política de Estado puede estar sujeta a los cambios de los ciclos gubernamentales. Así mismo, se resalta la importancia de pactar y la capacidad que deben tener los territorios para lograr acuerdos entre ellos y con los diferentes niveles. Finalmente, se considera fundamental la aplicación del principio de subsidiariedad, y cómo las decisiones deben tomarse desde el territorio, donde se está más cerca al ciudadano.

En Colombia se resaltan algunos aspectos relevantes como la importancia de la continuidad de las políticas públicas y de mantener la voluntad política en el tiempo, también evidencia lo fundamental desarrollar una planificación de largo plazo, con visión de futuro e incorporando principios de gobernanza, en este sentido, la estrategia de asociatividad territorial y colaboración en el territorio, uniendo esfuerzos, es importante para lograr identidad. Adicionalmente, de la experiencia colombiana se resalta la importancia de la institucionalidad en los territorios, pasar de la norma a la acción es igualmente importante, pues si bien existen los marcos normativos, es fundamental que el aparato institucional permita implementarlos en el territorio y se generen incentivos de cara a la asociatividad en el territorio.

Desde la experiencia de Portugal, se destaca la necesidad de vencer las barreras, además se evidencia cómo las fronteras no deben ser líneas que separen, sino por el contrario, elementos que unan los territorios. Los esquemas de gestión y cogestión unificada, son elementales para lograr la unión y la superación de barreras. Así mismo, la cooperación transfronteriza no puede basarse en el desarrollo de proyectos coyunturales, sino que debe estar basada en una gestión y acuerdos conjuntos estructurales, que se construyen entre las partes. Esto requiere de un diálogo fluido y de mucha negociación.

Finalmente, desde las ciudades gemelas o Eurociudades, se resalta la importancia de construir un sentido de pertenencia e identidad con un territorio compartido, elementos que resultan fundamentales para lograr acuerdos e impulsar estrategias y proyectos comunes.

## 7. CIERRE

**Sonia González.**

*Coordinadora. Área de Gobernanza Democrática  
Programa Eurosocial*

Se resaltan 3 ideas fundamentales, teniendo en cuenta la actual situación de pandemia:

- Es imposible pensar una recuperación y una reactivación económica si no se tiene en cuenta lo social, si no se pone a las personas en el centro. En este sentido, la cohesión debe ponerse como faro, como brújula para avanzar.
- Si se quiere que los planes de recuperación y reconstrucción que se están diseñando sean efectivos, se debe tener en cuenta a los territorios. El territorio importa, la otra cara de la cohesión social es la cohesión territorial.  
El COVID no sólo ha cambiado la realidad como la conocíamos, no sólo ha puesto a tambalear las vidas de las personas sino las democracias y los marcos normativos, es por esto que no se pueden seguir aplicando los mismos marcos analíticos y las mismas políticas, en este nuevo marco los territorios deben ocupar una posición central. Es necesario más que nunca una colaboración interinstitucional vertical y horizontal, binacional, interregional, etc.
- Las respuestas que se han dado a la crisis a nivel internacional o a nivel global, han sido regionales o subregionales, la excepción ha sido América Latina. La crisis es una oportunidad para seguir apostando por la integración regional. Plataformas como la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional tienen ahora más que nunca una razón de ser y de trabajar, por lo cual es necesario fortalecerlas y dar continuidad a todas las iniciativas que se vienen desarrollando, para que la región tenga una voz propia y se pueda incidir en espacios de la agenda internacional.



## 8. CONCLUSIONES GENERALES

El foro aporta un cúmulo de valiosas experiencias y aprendizajes para la gestión, el desarrollo y el ordenamiento del territorio, los cuales deben considerarse a la luz de las políticas y realidades propias de cada país. Dentro de las experiencias presentadas, principalmente en el panel 1, se resaltan retos comunes entre países de América Latina que pueden sintetizarse en:

La necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales, con objetivos concretos para la descentralización, subregionalización y coherencia en el desarrollo territorial. Al respecto, la experiencia de Chile, evidenció la necesidad de fortalecer la planificación en las regiones y lograr que la política pueda ser implementada en los territorios desde la consolidación de herramientas que permitan lograr este propósito de manera coherente.

De otro lado, es común la necesidad de promover usos del suelo con criterios de sostenibilidad y equidad, superando también las brechas sociales y territoriales. En este aspecto, Argentina resaltó lo fundamental que resulta contar con una mirada estratégica del suelo para alcanzar una gestión eficiente, así como lograr el acceso equitativo al mismo por parte de toda la población y superar condiciones de vulnerabilidad asociadas.

Es necesario contar con marcos normativos sólidos para el cumplimiento y la coordinación de competencias, garantizando la subsidiariedad y la concurrencia entre las políticas y las decisiones derivadas de la implementación de las mismas. Igualmente, se debe avanzar hacia la articulación de los diferentes niveles y escalas de la administración, de tal manera que políticas sectoriales e instrumentos con incidencia en el territorio se implementen de manera coherente. Argentina, por ejemplo, plantea el reto de consolidar un Estado con capacidad para regular, con una planificación transparente y que oriente de manera coordinada la gestión territorial en las regiones, reconociendo la autonomía de estas para la implementación de políticas y normas según sus particularidades.

Es imprescindible fortalecer visiones integradoras del territorio, bajo lógicas de sostenibilidad, reconociendo las particularidades, las relaciones funcionales y las interdependencias que existen, en los niveles regionales y subregionales de manera que se superen los sesgos sectorialistas y se dé mayor impulso a las comisiones intersectoriales y multinivel. En este contexto, Chile resalta la necesidad de lograr un enfoque intersectorial que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales al análisis territorial en sus diferentes niveles, así como lograr un enfoque que tenga en cuenta las dinámicas urbano - rurales. Los casos de Francia y Alemania muestran la importancia de centrar la planificación en “espacio vivido” y en el impulso al nivel regional con recurso humano y económico apropiado para tal fin.

Finalmente, es un reto común para los países de Latinoamérica, formular e implementar políticas de ordenamiento territorial con enfoque práctico, así como con reglas y directrices claras, lo que resulta fundamental para dar continuidad a las mismas y aportar a la solución de problemáticas reales. Para lograr esto es necesario también crear condiciones favorables y alcanzar una inversión ordenada en el territorio, contemplando por ejemplo la escala supramunicipal para su gestión.

De la misma forma, se destacan aprendizajes importantes desde los países de la Unión Europea participantes del foro, España y Alemania, y que pueden capitalizarse en el contexto latinoamericano como aprendizajes importantes:

Por un lado, se destaca la alineación que existe entre las políticas de estos países con los objetivos de desarrollo sostenible, así como con la nueva agenda urbana, y con los objetivos regionales de la Unión Europea, lo cual revela una visión supranacional importante para alcanzar objetivos globales y avanzar en metas comunes.

En los países europeos se denota la importancia de contar con una institucionalidad sólida para lograr la coordinación entre ámbitos o esferas territoriales (comisiones, formas de asociatividad, traslado de competencias, entre otras). En este caso, además de las otras experiencias europeas, el País Vasco, resalta la necesidad de que exista una coordinación entre todas las administraciones y una coherencia entre políticas sectoriales e instrumentos de planeamiento para el logro de objetivos de desarrollo territorial sostenible, en zonas de frontera.

Otro elemento importante a rescatar de los países europeos es la asignación de funciones de planificación y ordenamiento, ajustadas a las escalas apropiadas para el manejo de los diferentes asuntos (servicios públicos, ruralidad, adaptación al cambio climático, asuntos marinos y costeros, entre otros), lo cual les permite lograr mayor eficiencia en la implementación de las políticas, ajustadas a las realidades propias de los territorios y sus prioridades.

Es recurrente la importancia de fortalecer los sistemas de planificación de base regional e impulsar la autonomía de las regiones para la gestión de sus territorios. Alemania fue enfática en afirmar que la planificación regional solo puede tener éxito en la medida que se logre consolidar una estructura descentralizada del Estado.

En línea con lo anterior, se evidencia la necesidad de cualificar el equipo humano y lograr la financiación adecuada para desarrollar la planificación de manera eficiente. Desde la experiencia Alemana se plantea que sólo se puede planificar si se cuenta con el personal suficiente, los recursos y la dotación económica del Estado para implementar las políticas y las acciones concretas en los territorios.

La Importancia de la gobernanza también fue un aprendizaje de las experiencias europeas, se habla de una gobernanza legítima que involucre la participación de todos los actores en el territorio, de forma flexible, transparente y honesta. Desde el País Vasco, principalmente, se enfatizó en la importancia de lograr la gobernanza en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, complementado esta con indicadores que permitan medir el impacto de las decisiones y las acciones desarrolladas, y qué tan correspondientes son con las expectativas de los actores que participaron de los procesos. En este mismo sentido, desde Alemania se evidencia la necesidad de tener en cuenta la política local y a los ciudadanos, los cuales deben participar de manera activa en la toma de decisiones, para lo cual se requiere crear las estructuras y los mecanismos que lo permitan.

Finalmente, las diferentes experiencias presentadas en el panel, llamaron la atención sobre los retos que vienen con las dinámicas de la actual pandemia por el COVID 19, donde recobra importancia las políticas que promuevan la descentralización, y lo fundamental de atender las necesidades particulares de los territorios en contextos específicos. Igualmente, en el marco de la pandemia

resulta apremiante el trabajo articulado y en red entre los diferentes niveles y escalas territoriales, así como apoyar la descentralización con la dotación económica, técnica y administrativa para implementar las acciones de forma eficiente y coherente.

Por otro lado, del panel 2, se destacan elementos de suma importancia desde las experiencias de trabajo en región por parte de los diferentes países y que, ajustados a los contextos latinoamericanos, pueden resultar bastante interesantes en términos de política y estrategias para el ordenamiento del territorio desde las regiones.

Todas las experiencias presentadas en el panel 2 evidenciaron la necesidad de que los modelos de planificación se ajusten a las particularidades regionales. Desde Perú se destacó la importancia que tiene el abordaje desde lo local, así como tener claro la identidad de los territorios, de tal manera que las políticas sean ajustadas a estas realidades. Igualmente, Colombia resaltó la importancia de la gobernanza territorial y cómo las políticas deben ajustarse cada vez más a los contextos propios de las particularidades de los territorios para lograr su implementación y la continuidad de las acciones. Esto se logra principalmente con estrategias de abajo hacia arriba, como lo es el caso de la asociatividad territorial en Colombia, en donde por iniciativa propia de los gobiernos locales, se identifican líneas de trabajo conjuntas en diversas escalas para atender potencialidades de cada territorio.

Por otro lado, se evidenció que el ejercicio de las funciones de planificación y ordenamiento territorial por parte de los gobiernos subnacionales se debe desarrollar bajo el principio de subsidiaridad. En Perú, recobra importancia el conciliar las miradas nacionales, regionales y locales, al momento de construir las políticas. Así mismo, Francia resalta como fundamental la capacidad que deben tener los territorios para lograr acuerdos entre ellos y con los diferentes niveles y que, partiendo del principio de subsidiaridad, las decisiones deben tomarse concurrentemente y desde el territorio. En este contexto, la competencia del uso del suelo municipal también requiere de una alineación multinivel para su implementación coherente.

El enfoque ecológico y diferencial es fundamental para la toma de decisiones. Es importante contar con elementos que permitan priorizar el desarrollo de acciones, donde se evidencien compatibilidades, limitaciones y potencialidades, así como desarrollar estrategias de participación incluyentes. En este sentido, se destaca la herramienta de Zonificación Ecológica Económica – ZEE que desarrollan en Perú como base estructurante de la planificación en las regiones.

El trabajo alrededor de núcleos y redes funcionales como una estrategia para la planificación en el nivel subregionales fundamental. En Perú, por ejemplo, se desarrollan núcleos funcionales alrededor de aquellas ciudades que tienen la capacidad de irradiar mejores condiciones, mejores servicios y calidad, para lograr consolidar economías de escala. En este contexto, la planificación intencionada de nuevos núcleos urbanos o funcionales permite también revertir desequilibrios o inequidades territoriales.

Una de las estrategias que llamó la atención es la asociada con la planificación e inversión compartida multiactor “contratos país”, como esquema de decisión e inversión conjunta entre el Estado, las colectividades locales, los gremios y empresas, y la sociedad civil. Esta estrategia fue desarrollada en Francia desde el “charte” o documento con orientaciones estratégicas donde se comprometen diferentes actores, en un trabajo multiactor, multinivel y multisectorial, incluyendo

a la sociedad civil, acuerdos que se plasmaron en lo que denominaron el “Contrato de País”, donde se buscaba, entre otras cosas, financiar proyectos de infraestructura y servicios. Este tipo de acuerdos también se desarrollan en el caso de Colombia con los denominados “pactos territoriales”, aunque en tanto son un acuerdo, tienen gran protagonismo las alianzas políticas en su priorización, por lo que el reto seguirá estando vigente cuando se habla de reducir desequilibrios territoriales.

Otra de las lecciones aprendidas de las experiencias presentadas es que el Estado debe jugar un papel regulador más no decisor, en esta medida debe ejercer un rol orientador que de unidad a la planificación en los niveles subsiguientes, no obstante el poder de decisión deberá recaer en los niveles territoriales regionales y locales. Al respecto, también se destaca la necesidad de la continuidad en las decisiones de política. Francia por ejemplo llama la atención en que ninguna política debe estar sujeta al vaivén de los cambios que puedan ocurrir en los gobiernos o en las administraciones de turno. En la misma línea, Colombia resalta la importancia de la continuidad de las políticas y de mantener la voluntad política en el tiempo, desarrollar una planificación de largo plazo, con visión de futuro y con principios de gobernanza puede garantizar que estas permanezcan en el tiempo para lograr su implementación eficiente, mediante acuerdos asociativos o alianzas estratégicas de nivel supramunicipal.

En el marco de la actual pandemia, Perú llamó la atención sobre la importancia de que los marcos normativos sean lo suficientemente flexibles para adaptarse al cambio de las condiciones y dinámicas territoriales, donde pueda haber el margen suficiente para que los gobiernos nacionales y territoriales puedan tomar decisiones coordinadas, concurrentes y rápidas para afrontar problemáticas y situaciones urgentes.

Finalmente, quedan las experiencias de los métodos de trabajo para la cooperación transfronteriza, los cuales son importantes para el desarrollo y la gestión del territorio en regiones donde se comparten límites territoriales de las naciones, y donde estos son vistos más que fronteras, como espacios que unen y con oportunidades para el desarrollo y la potenciación de oportunidades conjuntas que, adicionalmente, generen en la población sentido de pertenencia por un territorio compartido.

## 9. ANEXO 1. PREGUNTAS Y RESPUESTAS GENERALES

A continuación se presentan respuestas a algunas de las preguntas planteadas por los asistentes al foro, las cuales han sido aportadas por los panelistas:

1. **Pregunta: ¿Cómo se integran aspectos relacionados con el patrimonio inmaterial de las comunidades étnicas (conocimientos tradicionales, paisajes culturales) al ordenamiento del territorio? si es así ¿cómo se garantiza la participación de las comunidades portadores del patrimonio cultural en la definición del ordenamiento territorial?**

*Responde: Débora Landa*

*Responsable de Planificación Estratégica de la Autoridad Regional Ambiental  
San Martín – Perú.*

Considerando que los pueblos indígenas o comunidades étnicas tienen una cosmovisión sustentada en sus tradiciones, creencias, conocimientos y su relación con la naturaleza, estas se integran al proceso en el momento de elaborar la etnozoonificación de su territorio.

Es en la división de sus zonas que se refleja la manera especial que tienen de asumir el mundo y su propia existencia. Las zonas de recolección, caza, pesca, agricultura de pan llevar, santuarios sagrados, etc., son delimitadas o espacializadas con la debida participación de los comuneros respetando la interrelación con sus actividades o usos que se encuentran ya dándose o que piensan darles, estas últimas por no tener una debida orientación o por interferencia de situaciones ajenas a su idiosincrasia que han motivado irse perdiendo en el tiempo.

En cuanto al Plan de Vida, que recoge sus expectativas de desarrollo acorde con su cosmovisión plasmada sobre su territorio, es integrada a los instrumentos de gestión de los gobiernos subnacionales, con la finalidad de realizar o no realizar inversiones concordantes y en horizontes de tiempo oportunos que generen eficiencia y gobernanza en el desarrollo comunal.

Por lo tanto esta herramienta coadyuva a fortalecer nuestras culturas vivas, revalorizándolas y maximizando plenamente el sentido de pertenencia, la territorialidad y su visión a futuro.

Siendo que el OT es concebido como un pacto social de consenso de intereses, las actas de asamblea comunal que aprueban el Plan de vida llevan a asumir este instrumento como el de más alto valor en la planificación y desarrollo para nuestros pueblos indígenas, entendiéndose así en la esfera pública, privada, de cooperación y de la sociedad en su conjunto.

2. **Aunque se posee un marco normativo y legislativo en Colombia establecido para el ordenamiento territorial, ¿cómo se logra que las entidades territoriales cumplan con sus deberes en el ordenamiento del territorio?, ya que en la realidad se evidencia que el 89% de los municipios en Colombia tienen el POT desactualizado. (Mauricio Montoya García).**

*Responde:*

*Esteban Páez Correa.*

*Secretario Técnico de la Comisión de Ordenamiento Territorial.*

*Departamento Nacional de Planeación*

La actualización e implementación de los POT representa un gran reto para las entidades territoriales. Más que el cumplimiento de un deber (como lo menciona la pregunta), debe fomentarse una cultura de la planeación, y de la importancia que tiene ordenar usos y actividades en el territorio, y contar con una visión de largo plazo, para lograr inversiones eficientes. Hoy día todavía existe la idea en el país de que los POT son estudios, consultorías o documentos los cuales se debe elaborar para cumplir con un requisito de norma. Pero si se empieza a reconocer su potencial para lograr objetivos de desarrollo sostenible en la escala local, con perspectiva de largo plazo, entonces los mandatarios locales se sentirán cada vez más comprometidos con la actualización y permanente seguimiento a estos instrumentos. No será una tarea fácil dadas las dificultades institucionales por las que atraviesan muchos municipios del país, por eso es clave que esta concientización esté acompañada de permanente asistencia técnica y acompañamiento desde todos los niveles territoriales.

Adicionalmente, además del proceso de actualización, para una implementación eficiente será necesario, entre otros aspectos, la alineación entre los Planes de Desarrollo, que tienen una serie de recursos asociados a los proyectos, y los POT, de manera que se articulen, y sea posible hacer seguimiento a su implementación.

Igualmente, en el marco de la asistencia técnica con que cuentan desde entidades del nivel nacional, especialmente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se debe seguir impulsando las actividades de asistencia técnica, y por otra parte, desde el DNP, el uso de herramientas en línea como el Kit de Ordenamiento Territorial disponible en el Portal Territorial de Colombia.

Otro elemento clave es promover la asociatividad territorial que permitirá generar visiones compartidas del territorio y concurrir también en inversiones que impacten el ordenamiento territorial y facilite los ejercicios de planificación.

3. **Los panelistas podrían comentar si se han evaluado los efectos de los planes de ordenamiento territorial en términos de cambios en el uso del suelo, cambios en la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, cambios en las actividades económicas y en las infraestructuras productivas, así como en otros aspectos ambientales y de gestión**

del riesgo. También sobre el grado de solución de 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 otros que pudieran ilustrar. (Jorge Ibáñez).

*Responde:*

*Rafael Sánchez Guerra*

*Responsable de Ordenación del Territorio de Álava. Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana.*

*Departamento de Planificación Territorial Vivienda y Transporte del Gobierno del País Vasco*

Desde el punto de vista de la experiencia del País Vasco, se ha visto completamente imprescindible poder evaluar el impacto que tienen las decisiones que se toman en el territorio para poder corregirlas, en caso de no observar los efectos esperados.

No es tan importante establecer muchos indicadores como si lo es elegirlos bien, y ser capaz de obtenerlos en el tiempo. Es necesario elegir aquellos indicadores en los que se pueda responder para mantenerlos actualizados. Se pone a disposición links para consulta: [LAG DOT 2019 \(euskadi.eus\)](https://www.euskadi.eus/indicadores-territoriales). [Visor Indicadores Territoriales \(euskadi.eus\)](https://www.euskadi.eus/indicadores-territoriales)

**4. ¿Cómo están abordando el desplazamiento forzado y su implicancia ambiental y por tanto territorial, los conflictos territoriales bélicos en relación al ordenamiento territorial, y la pobreza con la necesidad de tierras para la supervivencia Vs la deforestación?**

*Responde: Esteban Páez Correa.*

*con insumos de los miembros del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial (Colombia)*

El desplazamiento forzado ha causado la migración interna en Colombia en los últimos años y es uno de los acontecimientos de mayor trascendencia política, económica y demográfica en el país. El territorio colombiano ha experimentado una redistribución; una parte de la población se ha visto forzada a moverse de manera masiva, y esto ha transformado el territorio; ha dibujado una geografía humana distinta y ha afectado zonas de reserva ecológica. Lo anterior ha originado la modificación del aspecto económico de la población, la recomposición demográfica de los territorios y la alteración de la dinámica poblacional.

Estos son temas que se abordan con esfuerzo en los procesos de ordenamiento territorial por parte de las entidades territoriales en asocio y con el apoyo del gobierno nacional de manera particular y de acuerdo con cada circunstancia. Para esto, el gobierno nacional ha establecido el programa de restitución de tierras como la forma de reparación que ofrece más beneficios ambientales, sociales y culturales y al ordenamiento territorial como el principal mecanismo para lograr una óptima utilización de los suelos y poder realizar una



correcta restitución de las tierras despojadas, donde se tiene en cuenta las áreas protegidas o ambientalmente vulnerables a fin de que no se produzcan procesos de restitución de tierras sobre estos territorios.

De otra parte, la pregunta enuncia asuntos neurálgicos para el ordenamiento territorial en Colombia, para los cuales se requiere de una acción coordinada de múltiples actores involucrados. A continuación, se describen algunas de las estrategias en marcha:

- El punto 1 *del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la consolidación de una paz estable y duradera*, sentó las bases para avanzar en una estrategia de desarrollo rural integral mediante los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, y el Plan para la zonificación ambiental para el posconflicto. Allí también se abordan estrategias como el ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y el catastro multipropósito. Todas estas estrategias concurren, a través de ejercicios de articulación intersectorial, para lograr objetivos de ordenamiento territorial en zonas del país afectadas por la violencia, y que a su vez tiene importantes áreas protegidas y grupos étnicos en sus territorios. Durante el 2020, en el marco de la estrategia Nación-Territorio en cabeza de la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y facilitada por la Agencia de Renovación del Territorio, se crearon espacios institucionales para avanzar en la implementación de los PDET. En estos espacios, participan los entes territoriales, las entidades del orden nacional y regional, y en algunos casos organismos de cooperación internacional y el sector privado.
- La Reforma Rural Integral aborda además el acceso y uso a las tierras improductivas, la formalización de la propiedad, las medidas para la consolidación de frontera agrícola y la protección de zonas de reserva; además, en el Acuerdo final para la terminación de conflictos y una paz estable y duradera, el acceso y el uso ambientalmente adecuado de la tierra se le reconoce como base de la sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial. Con base en esta premisa se crearon los instrumentos para su implementación, entre otros: El Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, el Plan de Formalización Masiva de la Pequeña y Mediana Propiedad Rural, el Plan para la Formalización y Actualización del Catastro e Impuesto Predial Rural y el Plan de Zonificación Ambiental para el Cierre de la Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva.
- En materia de deforestación, Colombia recientemente adoptó la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques, cuyo objetivo es implementar estrategias transectoriales para el control de la deforestación y la gestión de los bosques para impulsar el uso sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los núcleos de deforestación. Entre sus objetivos específicos, esta incluye: i) consolidar alternativas sostenibles de producción, conservación y recuperación de los bienes

y servicios ecosistémicos de los bosques para el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola. ii) Mejorar la articulación transectorial y la armonización de los instrumentos de planificación sectorial, territorial y ambiental para el control de la deforestación y la gestión de los bosques. OE3. Fortalecer las capacidades institucionales en materia de prevención, investigación y judicialización para mejorar el control de las economías ilegales que promueven la deforestación. OE4. Mejorar la gestión de la información sobre el estado y presiones del recurso forestal, como soporte para el desarrollo de acciones orientadas a la administración y la gestión sostenible de los bosques del país.