

DOCUMENTO RESUMEN

JUNIO DE 2023

Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe

Alejandro Alfaro © Unsplash



ÍNDICE

Resumen	PÁG 7
----------------	-------

Introducción	PÁG 9
---------------------	-------

1. Definición de conceptos	PÁG 21
-----------------------------------	--------

2. Descripción y Análisis Comparativo de los Sistemas de Ordenamiento Territorial de 13 países de ALC.	PÁG 33
---	--------

2.1 Argentina.....	36
2.2 Bolivia.....	54
2.3 Brasil.....	74
2.4 Chile.....	92
2.5 Colombia.....	110
2.6 Costa Rica.....	130
2.7 Ecuador.....	148
2.8 México.....	168
2.9 Panamá.....	190
2.10 Paraguay.....	208
2.11 Perú.....	224
2.12 República Dominicana.....	246
2.13 Uruguay.....	264

3. Síntesis de casos de gobernanza de planificación urbana y ordenamiento territorial subnacional	PÁG 283
--	---------

4. Conclusiones	PÁG 297
------------------------	---------

5. Recomendaciones	PÁG 305
---------------------------	---------

Bibliografía	PÁG 315
---------------------	---------

Publicación: “Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe”. Documento Resumen. Junio 2023.

CRÉDITOS:

Editor: Diego Andrés Arcia, Especialista Sectorial en Vivienda y Desarrollo Urbano del BID.

Autores: Diego Andrés Arcia; Augusto Pinto Carrillo y León Espinosa Restrepo.

Revisores Técnicos: Ophelie Chevalier, Especialista Líder en Vivienda y Desarrollo Urbano del BID y Teodolinda Molina, Consultora en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del BID.

Reconocimiento al Consultor Ángel Massiris, quien en 2021 elaboró para el Banco Interamericano de Desarrollo, el documento base de investigación sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe. Este documento fue discutido en el marco de los Diálogos de Política Regional “Ciudades y Ordenamiento Territorial: Abordando Nuevas Dimensiones de los Desafíos Urbanos en América Latina y el Caribe” y que fueron organizados por el BID en los años 2021-2022:

Agradecimientos:

Agradecemos todo el apoyo de Tatiana Gallego, Jefa de División y de los especialistas y consultores de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano de las oficinas de representación del BID de los 13 países en los que profundiza esta publicación: Ophelie Chevalier, Verónica Adler, Luis Schloeter, Felipe Vera, Jason Hobbs, Carlos Salazar, Sebastián Lew, Francisca Rojas, Claudia Amico, Guido Borasino, Martin Soulier, Jesús

Navarrete, Stefanie van Doorn, Marcia Caseb, Salma Abraham, Roberto Cambor, Rodrigo Ciales, Gilberto Chona, Nora Libertun, Dalve Soria, Alessandra Richter y Paloma Acevedo, quienes contribuyeron con sus valiosos aportes para que este documento refleje los desafíos y avances que presentan los países en esta materia.

Daniel Pecina, Analista Operacional del BID.

Rafael Osío Cabrices, Edición de Estilo.

Diseño gráfico, diagramación y edición de texto: Otros Perez.

Códigos JEL: H1 Estructura y ámbito del sector público; H7 Administración estatal, autonómica y local; Relaciones intergubernamentales; H11 Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público H73 Diferencias interjurisdiccionales y sus efectos; H77 Relaciones intergubernamentales; Federalismo R2 Análisis de las economías domésticas; R5 Análisis regionales; R28 Política Pública; R52 Uso de la tierra y otras reglamentaciones; R58 Política de desarrollo regional.

Palabras clave:

Territorio; Ordenamiento Territorial; Sistemas de Ordenamiento Territorial; Políticas de Ordenamiento Territorial y Urbana; Planeación Territorial y Urbana; Gobernanza territorial y urbana.

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Arcia, Diego.

Sistemas de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe: documento resumen / Diego Andrés Arcia; Augusto Pinto Carrillo, León Espinosa Restrepo; editor Diego Andrés Arcia.

p. cm. — (Monografía del BID; 1114)

Incluye referencias bibliográficas.
1. Land use-Planning-Latin America. 2. Land use-Planning-Caribbean Area. 3. City planning-Latin America. 4. City planning-Caribbean Area. I. Pinto Carrillo, Augusto. II. Espinosa, León, 1975- III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-1114

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





Matheus Torrezan
© Unsplash

Resumen:

En esta publicación se describen los sistemas de ordenamiento territorial en 26 países de América Latina y El Caribe (ALC), profundizando en 13 de estos países. El análisis abordó los marcos normativos, políticas e instrumentos de desarrollo territorial y urbano. Además, se revisaron las leyes, programas e instituciones a cargo de preservar los derechos de los pueblos originarios -indígenas y tribales-, a fin de asegurar su participación en estos procesos. Como ejemplos de gobernanza en ordenamiento territorial y planificación urbana se incluye una síntesis de 3 casos de estudio en ámbitos subnacionales en ALC: el Área Metropolitana de Mendoza en Argentina; el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en Colombia; y el Distrito Cultural e Histórico de Cartagena de Indias en Colombia, señalando los principales logros y desafíos para su consolidación. Las conclusiones del documento reflejan los principales avances y desafíos que aún persisten en esta materia en ALC y un balance sobre la definición y creación de un *Sistema de Ordenamiento Territorial* en los países. Finalmente, se realizan recomendaciones generales respecto a los procesos de ordenamiento territorial, en cuanto a los aspectos técnicos a fortalecer en lo local y lo nacional y las áreas de trabajo a profundizar, a partir del análisis de buenas prácticas identificadas en la región.

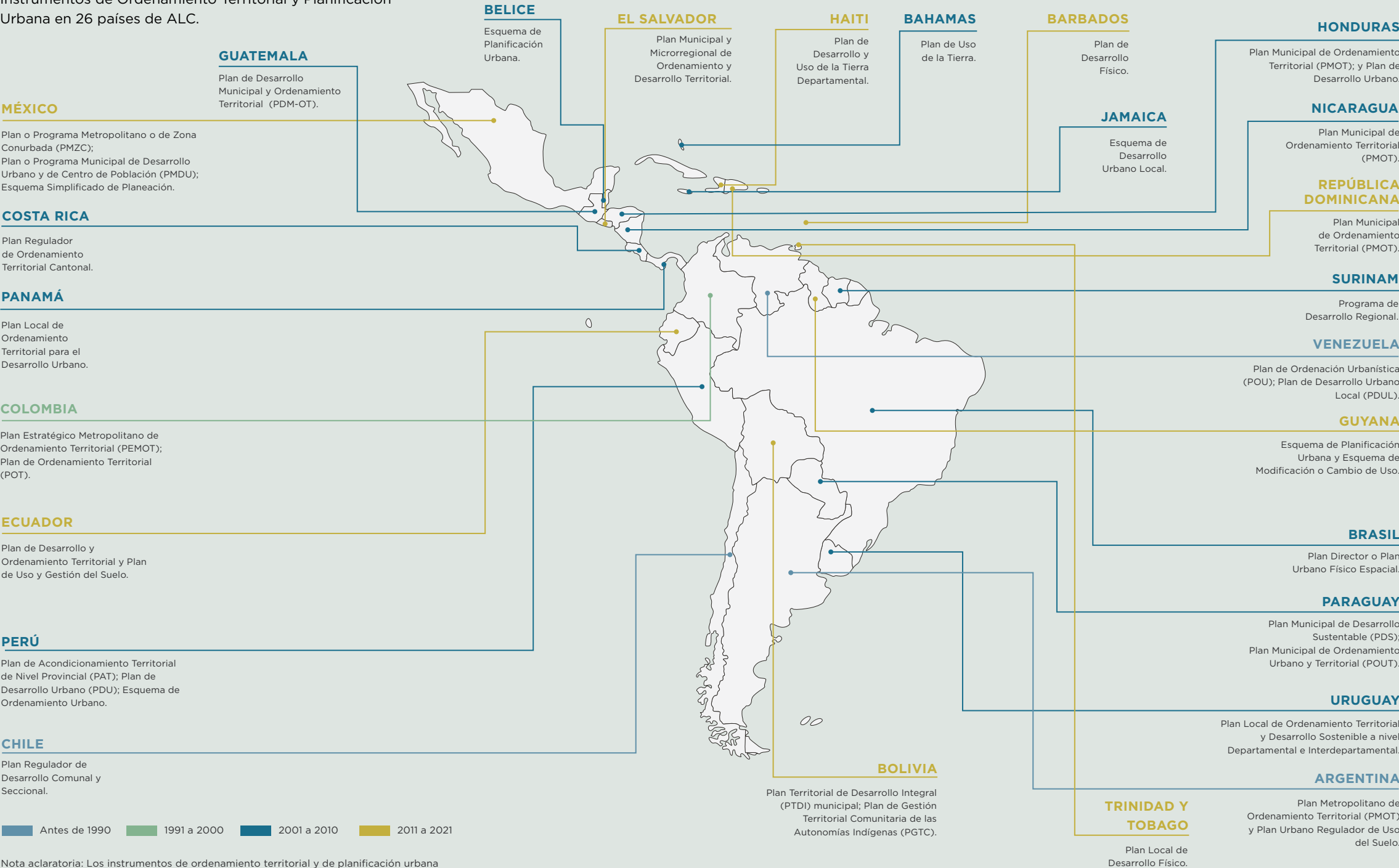


Andrea Leopardi
© Unsplash

Introducción

FIGURA 1.

Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en 26 países de ALC.



Nota aclaratoria: Los instrumentos de ordenamiento territorial y de planificación urbana mencionados son ilustrativos, no significa que después de los periodos de tiempo definidos para cada país no se hubiesen elaborado nuevos instrumentos.

Fuente: Elaboración propia con base en A. Massiris 2021 y revisión de los marcos legales actualizados de los países.

En América Latina y el Caribe (ALC) hay diferentes aproximaciones al ordenamiento territorial: como un proceso o un conjunto de acciones; como política pública; y como instrumento de planificación, entre otros. Como instrumento de planificación es que ha tenido mayor utilidad, especialmente para gestionar el uso de los bienes naturales, sociales y culturales de los territorios, además de su ocupación y desarrollo. Para ello, los países se han sustentado en leyes o normas, políticas y planes, tanto sectoriales como territoriales, que se fueron adoptando paulatinamente desde la década de los años 40 del siglo XX.

Entre los años 40 y 80 se adoptaron en la mayoría de los países de ALC planes reguladores de uso del suelo urbano. En el mismo período se implementaron otros instrumentos de carácter secto-territorial, como las zonificaciones forestales y la planificación de cuencas hidrográficas, ambos con incidencia en el ordenamiento territorial. En particular, la planificación de cuencas hidrográficas se hizo con un enfoque económico de alcance regional, en países como Perú, México, Uruguay, Brasil y Colombia, para resolver problemas de disparidad del desarrollo en las regiones que se expresaban en la concentración de actividades y población en territorios específicos y en la falta de integración económica.

En los años 80, los planes reguladores de usos del suelo urbano evolucionaron a planes de ordenamiento urbano, en tanto que las zonificaciones forestales dieron paso a zonificaciones de ordenamiento ambiental o ecológico con visión integral. El enfoque de ordenamiento urbano iniciado en la década de los 80 es evidente en leyes nacionales como la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de Venezuela promulgada en 1987, en la nueva Constitución Federal de Brasil promulgada en 1988 y en la Ley de Reforma Urbana de Colombia promulgada en 1989.

En los años 90 se consolida el enfoque ambiental del ordenamiento territorial al fortalecerse la organización institucional y los instrumentos de planificación del ordenamiento territorial que contemplaban el desarrollo

sostenible. De modo concurrente, la planificación física espacial urbanística se amplía a espacios municipales urbano-rurales y metropolitanos, y se llevan a cabo las primeras acciones para incorporar o articular el ordenamiento marítimo-costero y la gestión de riesgos en el ordenamiento ambiental y territorial.

En la década del 2000 el enfoque físico espacial urbanístico del ordenamiento territorial se fortalece como estrategia de gestión integral, a medida que se avanza tanto en la articulación urbano-rural, municipal y metropolitana, como en la integración del ordenamiento territorial con los instrumentos sectoriales de desarrollo y de gestión ambiental, como es evidente en México, Brasil, Argentina y Colombia. En el ámbito nacional aparecen estrategias territoriales de desarrollo con énfasis en la cohesión del territorio, a partir de proyectos de infraestructura como se observa en Chile, México, Panamá y El Salvador. Al mismo tiempo, emergen estrategias nacionales de desarrollo territorial que integran políticas económicas, sociales y ambientales con el territorio como eje articulador, y que incorporan ordenamiento ambiental, gestión de riesgos y ordenamiento territorial. Fue el caso de instrumentos de planificación en Bolivia, Ecuador, Honduras y Uruguay. A principios de este siglo hubo también avances en las políticas de ordenamiento territorial rural, así como en los instrumentos técnicos y en la organización institucional para el ordenamiento territorial.

Cabe destacar, la importancia de considerar plenamente los derechos de los pueblos originarios -indígenas y tribales- en ALC (Declaración de las Naciones Unidas 2008 y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de diciembre de 2021).

En la presente publicación, se ha tomado en cuenta las leyes, programas e instituciones a cargo de preservar los derechos de los pueblos indígenas y asegurar su participación en los procesos de ordenamiento territorial de los países.

Como se observa en la figura anterior, actualmente la mayoría de los países de ALC cuentan con algún instrumento

de planificación urbana y ordenamiento territorial. Particularmente, los planes de ordenamiento territorial municipal han sido adoptados en toda la región. Asimismo, ha tomado fuerza la visión territorial de la gestión del riesgo de desastres y de prevención, mitigación de impactos y adaptación al cambio climático. En este contexto, han surgido nuevos conceptos como territorios resilientes, seguridad territorial y territorios seguros. Es notable también, en la presente década, la revalorización del territorio rural en las políticas de desarrollo, que se advierte en conceptos y estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial influidos por la llamada “Nueva Ruralidad”, como se observa en Argentina, Colombia y Costa Rica. En este último país han surgido nuevos enfoques de las políticas de ordenamiento territorial como los de género y de derechos, y se han adoptado nuevas políticas, estrategias y normas legales en países como Colombia, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Perú. Hoy se discuten proyectos de ley y/o políticas nacionales de ordenamiento territorial en Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, (México publicó en abril 2021, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040), Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, (República Dominicana publicó la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos en 2022).

Partiendo del contexto anterior, este documento presenta una síntesis del estudio realizado en 2021 por el Banco Interamericano de Desarrollo con apoyo del consultor Ángel Massiris, sobre la implementación de sistemas de planificación urbana y ordenamiento territorial en ALC.

Contribuciones de la presente publicación y diferencias con otras investigaciones realizadas en América Latina y el Caribe.

Esta publicación realizó una revisión general de los sistemas de ordenamiento territorial de veintiséis (26) países de América Latina y el Caribe (ALC) y profundizó en el

análisis de dichos sistemas en trece (13) de estos países, comparando tanto sus avances como sus oportunidades y desafíos en la elaboración e implementación de sus marcos normativos, políticas nacionales y subnacionales. También fueron examinados los instrumentos de desarrollo territorial y urbano, a partir de la estructura administrativa y territorial vigente en cada país, los enfoques que rigen estos procesos, aspectos de gobernanza, escalas y competencias. Este análisis siguió una perspectiva sectorial e institucional, lo que permitió identificar cursos de acción en cada país y en grupos de países de la región. Asimismo, se tomaron en cuenta las leyes, programas e instituciones a cargo de preservar los derechos de los pueblos originarios -indígenas y tribales-, para asegurar su participación en los procesos de ordenamiento territorial y planificación urbana de los países.

Además del análisis de los sistemas de planificación por país, de manera ilustrativa se presentan tres (3) casos de gobernanza de planificación urbana y ordenamiento territorial: (i) Área Metropolitana de Mendoza en Argentina, (ii) Área Metropolitana del Valle de Aburrá y (iii) Distrito de Cartagena en Colombia, para comparar los procesos de coordinación entre las políticas de planificación territorial del nivel nacional respecto de las políticas y sistemas urbanos y/o metropolitanos del nivel subnacional, sus avances y desafíos.

Este trabajo se desarrolló con la finalidad de proporcionar una mirada integral de las dinámicas y retos de ALC en cuanto al logro o la consolidación de sistemas de ordenamiento territorial y urbano sostenible, que requieren el fortalecimiento de la gobernanza participativa para dar respuestas oportunas y efectivas.

A la fecha de la presente publicación, existen diversos análisis y estudios sobre el tema de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe, en particular sobre los marcos normativos de sus países, como los siguientes:

- La Alianza de Ciudades (Cities Alliance), en 2017, desarrolló una investigación con el objetivo de contar

con el estado del arte general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y el Caribe, a partir de los estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador. De esta manera, proporcionó un panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en ALC bajo la perspectiva de las agendas globales. Una de las principales conclusiones de esta publicación tiene que ver con la existencia de un importante acervo de leyes instituidas y en proceso de evolución en la mayoría de los países y en los más poblados de la región. También se profundizó en el análisis de las leyes urbanas nacionales de Brasil, Colombia y Ecuador. Finalmente, se realizaron recomendaciones para la institucionalización de los marcos jurídicos urbanos nacionales, así como también se identificaron los elementos necesarios para avanzar en el “nuevo orden urbanístico y jurídico para el logro de una Reforma Urbana en América Latina y el Caribe”, en el contexto específico de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- A través del Programa Eurosocietal de la Unión Europea (UE), en el año 2020, se desarrolló una investigación donde se revisaron los sistemas institucionales de ordenamiento territorial y planificación regional de dieciséis (16) países de América Latina. Este estudio presentó las características específicas según el ordenamiento político institucional de cada uno. En el documento se definieron tres categorías de países: (i) los de organización federal, (ii) los Estados unitarios centralizados pero con procesos de desconcentración política e institucional en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, y (iii) los países más centralistas, con iniciativas y determinaciones institucionales importantes en la materia. Este estudio se enfocó en el análisis de los procesos de organización político-institucional, identificando importantes lecciones y apoyos técnicos para los países que decidan

formular, aprobar e implementar leyes de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial. También ilustra dos casos específicos de buenas prácticas en esta materia: la región de San Martín en Perú y la zona del Catatumbo en Colombia, destacando el valor de la movilización de los actores institucionales y sociales en torno al desarrollo y la transformación de sus territorios.

- En la Revista geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, organismo dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el año 2020 se publicó un artículo de investigación sobre una metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina donde se abordaron los casos de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. El objetivo de dicha investigación fue presentar sobre la base de experiencias de casos multiescalares (nacional, regional, rural y metropolitano), una metodología para conocer el estado de situación de las iniciativas de ordenamiento territorial en los cuatro (4) países mencionados. El estudio identificó los principales factores que limitan su aplicación: falta de coordinación interinstitucional y multiescalar, debilidad de los procesos participativos, carencia de un marco normativo para dar cumplimiento a las propuestas de ordenamiento territorial y baja capacidad técnico-operativa. El documento planteó recomendaciones para la mejora de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en dichos países.

En este contexto, la presente publicación busca contribuir al conocimiento de los marcos institucionales en este campo, procurando establecer si es posible identificar en los diferentes países analizados un *sistema de ordenamiento territorial*, definido en este documento como el “conjunto articulado e integrado de normas, instrumentos, instituciones y procesos establecidos por el Estado para la planificación y gestión de la ocupación y uso

del territorio” en los distintos niveles o escalas territoriales con competencias y/o funciones en esta materia. En este esfuerzo por identificar este sistema, se encuentra que en cada país analizado existen aproximaciones distintas a la definición y estructura misma del problema del ordenamiento territorial, con lo cual la construcción del sistema de ordenamiento territorial no es única en la región, identificándose países en los cuales dicho sistema no existe o al menos no se reconoce de forma explícita en los textos consultados.

Este documento tiene cinco secciones principales, sin incluir esta introducción:

La primera sección examina cómo se han definido y aplicado los conceptos que rigen la planificación urbana y el ordenamiento en ALC, tales como “territorio”, “ordenamiento territorial” y “sistema de ordenamiento territorial”.


La segunda se enfoca en los enfoques que rigen la planificación urbana y el ordenamiento territorial; el marco legal o normativo; y aspectos de gobernanza como escalas y competencias, principales instituciones y principales instrumentos. Una línea de tiempo por cada país ayuda a ver la evolución de la implementación de esas políticas y marcos normativos.

La tercera sección es una síntesis del análisis de casos de gobernanza en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial en tres ámbitos subnacionales específicos: el Área Metropolitana de Mendoza en Argentina; el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en Colombia; y el Distrito Cultural e Histórico de Cartagena de Indias en Colombia. Aquí se presentan datos generales del territorio y el contexto de cada experiencia, los principales logros y los desafíos para su consolidación.

La cuarta sección presenta las conclusiones generales del estudio llevado a cabo por el Banco y sus hallazgos sobre el proceso de ordenamiento territorial en ALC, en aspectos como la situación de la región en cuanto a planificación urbana y ordenamiento territorial; las aproximaciones que

evidencian las distintas políticas y normas nacionales y locales; los tipos de instrumentos implementados; los principales avances y retos; y el balance sobre la definición y creación de un único Sistema de Ordenamiento Territorial regional, entre otros.

Finalmente, la quinta sección presenta recomendaciones específicas para los países y los actores vinculados con el apoyo multilateral a los procesos de ordenamiento territorial, sobre los aspectos técnicos a fortalecer en lo local y lo nacional y en cuáles áreas de trabajo se puede profundizar para hacer posible la cooperación y la asistencia técnica internacional.



Definición de conceptos

CONCEPTOS ASOCIADOS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Territorio, Ordenamiento Territorial y Sistema de Ordenamiento Territorial en ALC

Según la revisión realizada al marco normativo y de políticas nacionales en los países de ALC¹, actualmente no existe consenso en cuanto a la definición de conceptos como **“territorio”**, **“ordenamiento territorial”** y **“Sistema de Ordenamiento Territorial”**.

En algunos casos, estos conceptos se entremezclan con los de planeación territorial, planeación física o desarrollo territorial, entre otros, lo cual no permite tener una lectura unificada sobre el tema, y por lo tanto, dificulta la orientación que debe dársele a una política o estrategia articulada para la región.

En este documento se adopta el concepto de **territorio** entendido como la “apropiación social del espacio, a partir de la cual se ejerce el dominio, control o administración sobre el mismo. Dicho en otras palabras, el hombre, a través del tiempo, ocupa, se apropia de la naturaleza o el espacio geográfico y lo usa, de acuerdo con objetivos determinados (funcionalización) y lo transforma (cambio de uso); lo que resulta una configuración o patrón de organización espacial u orden territorial determinado” (Massiris, A. 2018).

1. Para la formulación del Documento “Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe” elaborado por el consultor Ángel Massiris (2021) se revisó el marco normativo y de políticas de 26 países de la región.

En cuanto al **ordenamiento territorial**, también difiere en cada país su significado y su alcance. Por ejemplo, en Ecuador, El Salvador, México y Perú se reconoce como una **política** pública o de Estado; en Argentina, Colombia, Honduras y Nicaragua se entiende como un **instrumento** de planificación; y es definido como un **proceso**, procedimiento o conjunto de acciones de planificación en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay².

En la mayoría de las definiciones de ordenamiento territorial encontradas, más allá de que se le vea como política, instrumento o proceso, desde el nivel nacional se busca -principalmente, pero no exclusivamente- lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, y en el nivel subnacional o local, se pretende “*orientar o regular, según la escala territorial de actuación, el uso, ocupación y transformación del territorio para lograr un orden compatible y armónico con las potencialidades y limitaciones naturales del mismo, y el bienestar y la seguridad de sus habitantes*” (Massiris, A. 2021).

Los países de ALC han aplicado políticas de ordenamiento territorial que corresponden a diferentes enfoques, los cuales concurren en los territorios. Entre estos enfoques destacan los siguientes (Figura 2):

FIGURA 2.

Enfoques del Ordenamiento Territorial aplicados en países de ALC



Fuente: Elaboración propia con base en Massiris A. 2021

2. En algunas definiciones se combina su alcance, por ejemplo, como política e instrumento o, como instrumento y proceso.

Durante el siglo XX existieron dos tendencias importantes que marcaron la diferencia de enfoques del ordenamiento territorial en ALC.

Durante el siglo XX dos tendencias importantes marcaron la diferencia de enfoques del ordenamiento territorial en ALC. La primera estaba influenciada por la CEPAL, particularmente en los años 60 y 70, y buscaba la planeación del **desarrollo económico y social**, mediante políticas y planes que, según Massiris (Massiris, A. 2021), asumen enfoques de desarrollo estratégico territorial, desarrollo integral y sectorial. La segunda, la **físico-espacial**, tenía una perspectiva de ordenamiento urbano y ambiental, y produjo diferentes instrumentos como planes reguladores, planes maestros o directores, y planes de desarrollo urbano (Figura 3).

Además de la ordenación urbanística y ambiental, han surgido en la región otros enfoques o énfasis en el ordenamiento territorial, tales como el **cultural**, referido a sectores urbanos, zonas o regiones con patrimonio histórico y cultural, destacados por la riqueza de sus bienes y valores arqueológicos, antropológicos o paisajes culturales; el de **gestión del riesgo**, cambio climático y resiliencia urbana o territorial; el enfoque de **género** y de derechos y; el **rural** o de ordenamiento de vínculos urbano-rural.

Particularmente, los países centroamericanos han hecho esfuerzos importantes para incorporar el enfoque de riesgo, cambio climático y resiliencia en las políticas -regionales y nacionales- e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, aunque todavía con poca incidencia en los niveles subregional y local. Según Pinto A. (2019), “*en esta región la yuxtaposición de políticas, normas e instrumentos relacionados con el ordenamiento del territorio hace muy compleja su aplicación y gobernanza en los ámbitos locales. Lo anterior genera nuevas tensiones en las relaciones Estado-territorio, como también el desbordamiento de las capacidades técnicas locales y de implementación de estos instrumentos*”. Sin embargo, en términos de gobernanza en los sistemas de ordenamiento territorial, se observan avances en

los países de Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador y México, en los que hay una institucionalidad consolidada, un sólido marco normativo y mecanismos de coordinación eficaces (Massiris, A., 2021).

También están cobrando fuerza en la Región nuevas escalas de ordenamiento territorial, como la metropolitana, en la medida en que la población de algunos países de ALC se está concentrando en las ciudades y aglomeraciones urbanas³. Aunque en la actualidad predominan las intervenciones sectoriales en la planificación metropolitana, se observan avances en la adopción e implementación de políticas nacionales y/o planes de ordenamiento territorial metropolitano en países como Argentina (donde hay planes provinciales de ordenamiento territorial), Chile (con planes reguladores metropolitanos e intercomunales), Colombia (con planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial), Ecuador (con planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Metropolitanos), El Salvador (con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador), México (con los programas de ordenación de zonas metropolitanas o conurbadas interestatales o intermunicipales) y Uruguay (con las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitano).

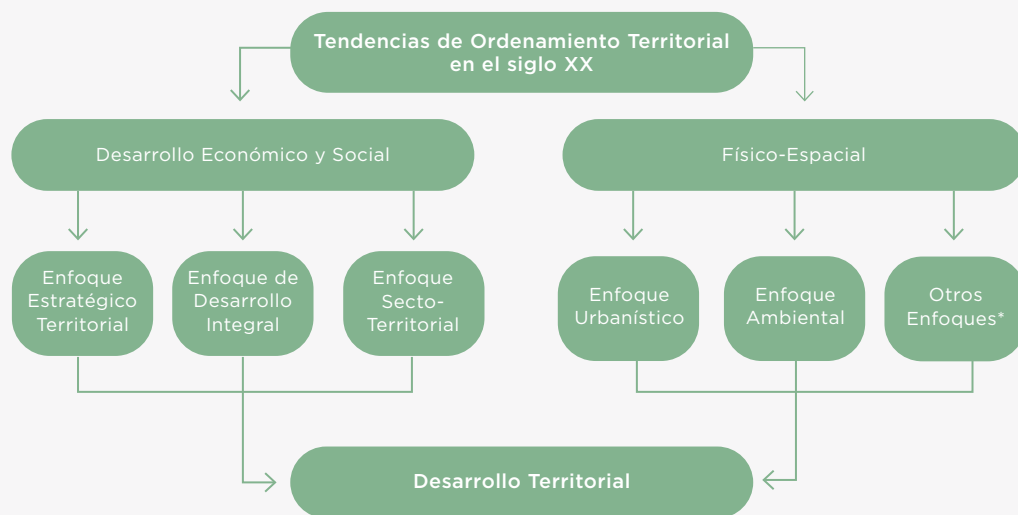
3. "América Latina y el Caribe ha experimentado un proceso de urbanización tan rápido que ha sido calificado de explosión urbana, y como resultado es hoy la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Su población total ha sido estimada en 623 millones de personas, de las cuales 79,5% habita en zonas urbanas (Massiris, A. 2021, con datos de CEPAL 2017).

La conjunción de acciones de planeación del desarrollo económico y social, y físico-espacial, ha dado paso a la visión del **desarrollo territorial** (Figura 3). Este nuevo concepto es definido por Massiris A. (2012) como "un desarrollo integral, en el que las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elemento articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática". En ese sentido, se habla de políticas, estrategias, planes y normas, nacionales, regionales y locales, de desarrollo territorial.

Otra forma de aproximarse al concepto de ordenamiento territorial y de sistema de ordenamiento territorial tiene que ver con el reconocimiento de su visión integral, multinivel, multiescalar y prospectiva del territorio.

FIGURA 3.

Visión del Desarrollo Territorial en países de ALC



* Otros enfoques: Cultural; Género y de Derechos; Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático; y Urbano-Rural.

Fuente: Elaboración propia con base en Massiris A. (2021).

En esta perspectiva, el **territorio** -como espacio físico y de apropiación social- es un continuo sobre el cual se definen límites naturales o ambientales, político-administrativos o zonificaciones para el uso y aprovechamiento del suelo, que por lo general se concretan en los siguientes niveles o escalas territoriales: nacional (repúblicas o gobiernos unitarios o federales), regional (regiones, departamentos, provincias o sistemas urbano rurales), subregional (mancomunidades o áreas metropolitanas) y local (municipios o distritos). Asimismo, en el territorio se reflejan un conjunto de relaciones tanto funcionales como socioculturales, que permiten satisfacer las necesidades de sus habitantes.

En cuanto al **ordenamiento territorial**, este implica la comprensión integral de todos los componentes territoriales: medioambiente, población, economía, cultura, normas, instituciones, gobierno, etc. De allí que el ordenamiento territorial puede ser entendido "en términos de políticas, estrategias, programas y planes, centrados en la intervención sobre el orden espacial de la ocupación y uso de las unidades que conforman la organización territorial del Estado (entidades territoriales)". Massiris, A. (2021).

En este documento el **sistema de ordenamiento territorial** se define como el “conjunto articulado e integrado de normas, instrumentos, instituciones y procesos establecidos por el Estado para la planificación y gestión de la ocupación y uso del territorio” en los distintos niveles o escalas territoriales con competencias y/o funciones en esta materia. En cada país analizado existe una aproximación diferente a la definición y composición del sistema de ordenamiento territorial (por ejemplo: en El Salvador el Sistema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; en México el Sistema Nacional Territorial; en Costa Rica el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial). Incluso, en algunos países no existe o no se menciona en los textos consultados. Por su parte, en algunos casos el ordenamiento territorial puede ser parte del sistema nacional de planeación (en Bolivia el Sistema de Planificación Integral del Estado; en Chile el Sistema de Planificación; en República Dominicana el Sistema de Planificación e Inversión Pública).

A partir de estos elementos conceptuales, Massiris A. (2021) **define dos tipos de ordenamiento territorial**: un ordenamiento activo y un ordenamiento pasivo. El primero se asocia con objetivos sectoriales de desarrollo territorial a escalas nacional, regional y subregional, que buscan modificar los desequilibrios espaciales del desarrollo. Su carácter activo deriva de la intervención voluntaria y dinámica del Estado sobre el territorio, a partir de grandes obras de infraestructura y costosos proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, para inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente⁴.

El segundo, el ordenamiento pasivo, se asocia con políticas de uso y ocupación del territorio, predominantes a escalas subregional y local. Su carácter pasivo viene del uso de zonificaciones o regionalizaciones como estrategia para conservar, reforzar o cambiar las formas de ocupación y uso del territorio. Estas zonificaciones son delimitaciones espaciales que establecen cuáles usos del territorio son permitidos, prohibidos o restringidos, e incluyen instrumentos coercitivos o estimulantes y normas que dan soporte legal a los usos y definen mecanismos para resolver los conflictos generados por la reglamentación. Su carácter pasivo no debe entenderse en el sentido literal de falta de acción o actuación, sino de la prevalencia de normas y reglamentaciones vinculantes, mediante las cuales se restringe la posibilidad de aprovechamiento del suelo por parte de los actores públicos y privados a unos determinados usos en distintos espacios. Este tipo de ordenamiento se encuentra en los planes de ordenación urbanística y/o municipales de todos los países de ALC considerados en este estudio.

4. Ejemplos de este tipo de ordenamiento activo son los Planes Estratégicos Territoriales (PET) de Argentina y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) de Chile, así como las políticas nacionales de ordenamiento territorial de México, Panamá y El Salvador.

Los tipos de ordenamiento activo y pasivo no son excluyentes. En un plan de ordenamiento territorial o POT se pueden combinar armónicamente instrumentos de ambos tipos para construir escenarios de desarrollo integral. Se trata de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, o PDOT, en los que los proyectos de desarrollo socioeconómico se integran orgánicamente con las zonificaciones regulatorias de la ocupación y uso del territorio, conformando un todo articulado. Este tipo de ordenamiento territorial integral es, quizás, la estrategia más eficaz para una ordenación efectiva del desarrollo territorial, en la que la inversión pública y privada localizada estratégicamente en el territorio y siguiendo la orientación del POT puede impulsar la cohesión social y territorial, la sustentabilidad ambiental del uso de los bienes naturales y sociales y, el respeto a la diversidad cultural. Algunos esfuerzos en esta dirección se observan en las políticas de ordenamiento territorial de Bolivia, Ecuador, Uruguay y Honduras.

La gobernabilidad y gobernanza territorial son dos conceptos clave en la gestión del ordenamiento territorial. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de gobernar, es decir, a la legitimidad y eficiencia de las instituciones de gobierno en el ejercicio del poder público. La gobernanza, por su parte, corresponde a la manera como se establecen las relaciones entre el Estado, el sector privado, las organizaciones sociales y los ciudadanos en el ejercicio de la función pública (participación social).

Como parte del ordenamiento activo definido por Massiris A. (2021), algunos países están incluyendo en sus políticas y marcos normativos, instrumentos y mecanismos que complementan o detallan el ordenamiento territorial y la

En la región se observa un nuevo enfoque de ordenamiento territorial basado en la aplicación de principios como la distribución equitativa de cargas y beneficios e instrumentos y mecanismos complementarios para la gestión asociada del suelo, urbano y rural.


planificación urbana, tal es el caso de los instrumentos de escala general (POT, Plan Regulador, etc.) en ámbitos urbanos, rurales, y los de escala intermedia (planes parciales, planes maestros, planes especiales, macroproyectos, operaciones urbanas). También se observan medidas que facilitan la reconfiguración predial y la gestión del suelo por parte de actores públicos y privados (unidades de gestión y actuación urbanística, reajuste de terrenos, integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes). Así mismo, se generan nuevas fuentes de financiación para el desarrollo urbano o territorial basados en el incremento del valor de los predios y las cesiones de suelo obligatorias y gratuitas, producto de las actuaciones urbanísticas en el suelo urbano y rural. Particularmente, los países que incorporaron en las normas nacionales sobre ordenamiento territorial el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios son: Colombia (en 1997); Brasil (en 2001); El Salvador (en 2011); Ecuador y México (en 2016), Perú (en 2021) y Panamá (en 2006). Adicionalmente, la escala de planificación urbana con instrumentos complementarios de gestión y escala intermedia, también se incluyó en países como Panamá (en 2006); Costa Rica (en 2017); México (en 2016); Uruguay (en 2008) y República Dominicana (en 2019)⁵.

5. La figura de plan parcial se incluyó en el POT del Distrito Nacional aprobado por la Ordenanza No. 29 de 2019.

FIGURA 4.
Instrumentos complementarios de gestión urbana en países de ALC.



Fuente: Elaboración propia, con base en Massiris, A. 2021 y revisión de los marcos legales actualizados de los países.

An aerial photograph of a city street, likely in Mexico City, showing a wide road with multiple lanes, sidewalks, and surrounding urban development. In the background, a dense city skyline is visible against a backdrop of mountains under a clear sky. The image is overlaid with a semi-transparent blue gradient on the right side.

Descripción y Análisis Comparativo de los Sistemas de Ordenamiento Territorial de 13 Países de ALC estudiados

Esta sección ofrece una síntesis del análisis comparativo de los 13 países seleccionados para el estudio “Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y el Caribe”, que tomó en cuenta elementos como la estructura administrativa y territorial vigente en cada país; los enfoques que rigen la planificación urbana y el ordenamiento territorial; el marco legal o normativo; y aspectos de gobernanza como escalas y competencias, principales instituciones y principales instrumentos (como políticas, estrategias, directrices, lineamientos, planes, programas o proyectos, entre otros). Una línea de tiempo por cada país permite observar la evolución de la implementación de esas políticas y marcos normativos.

Para la presentación del análisis se agruparon los países en tres subregiones de ALC -Suramérica, Centroamérica y el Caribe- a partir de las afinidades encontradas en la definición y estructura de los sistemas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

En la subregión de Suramérica se evidencia un mayor avance en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial. Los países con mayor tradición en el tema abordan el problema a partir de enfoques complementarios que incluyen el ordenamiento físico y espacial, el ordenamiento ambiental y la articulación con aspectos socioeconómicos y de desarrollo estratégico e integral.

En Centroamérica, por su parte, se advierte un enfoque fuertemente influenciado por los aspectos físico espaciales y, sobre todo, ambientales, a partir del cual los actores públicos intervienen en el ordenamiento territorial. Esta mirada sectorial territorial aún presenta dificultades de articulación entre los diferentes sectores, en especial los relacionados con el desarrollo socioeconómico.

Finalmente, se presenta el caso de República Dominicana como ejemplo de la subregión del Caribe. En ese país el ordenamiento territorial tiene aún grandes retos por superar. Aun cuando es importante destacar, que ha habido esfuerzos por estructurar un sistema de ordenamiento territorial mas solido, que requiere concretarse. Los enfoques espacial y ambiental existentes en el país presentan debilidades y se trabaja todavía para superar las dificultades para incorporar un enfoque integral desde el desarrollo normativo nacional.

De esta manera, se ofrece una mirada general a los diferentes ejemplos de procesos de ordenamiento territorial. Información más detallada puede ser encontrada en las diferentes fichas de análisis por país que hacen parte del presente trabajo.

CUADRO 1.

Comparación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial a escala nacional para 13 países de América Latina y El Caribe (Semaforización)

PAÍSES	Política	Plan	Ley
Argentina			
Bolivia			
Brasil			
Chile			
Colombia			
Costa Rica			
Ecuador			
México			
Panamá			
Paraguay			
Perú			
República Dominicana			
Uruguay			

Tienen un proyecto de Política, Plan o Ley No tienen, Política, Plan o Ley Tienen Política, Plan o Ley

Fuente: Augusto Pinto. El Estado del Arte en los Sistemas de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en 13 países de ALC., presentada en el DRP 2021, con base en el Estudio de OT en ALC, elaborada por Massiris en mayo 2021.

Argentina

Argentina ocupa un territorio de

3.761.274 km²

Corresponde a un Estado Federal y descentralizado, cuya estructura político administrativa reconoce

23 1.298

PROVINCIAS

MUNICIPIOS

y la capital federal, en este caso la ciudad autónoma de

Buenos Aires

Además de esta estructura territorial establecida por la Constitución Política de 1994, las provincias pueden adoptar sus propias constituciones, leyes, instrumentos y organización territorial. De tal manera, existe una gran variedad de entidades administrativas como las áreas metropolitanas, o de asociatividad territorial para la planificación y gestión como las macrorregiones, regiones de integración interprovincial, áreas metropolitanas intermunicipales y mancomunidades, entre otras.



La planificación urbana y el ordenamiento territorial pueden entenderse a partir de tres enfoques complementarios: físico espacial, desarrollo territorial y ambiental.

El enfoque físico espacial, como en todos los países de la región, se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio. Como el país no ha adoptado todavía una ley nacional de ordenamiento territorial (pese a que han existido varios anteproyectos de ley) no cuenta con una definición precisa de ordenamiento territorial o de ordenamiento urbano. Sin embargo, se puede inferir del alcance que se le otorga en algunos documentos normativos o de política de escala nacional o provincial (las provincias en sus leyes de ordenamiento territorial han adoptado diferentes definiciones) donde se le describe como *“instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la adopción de medidas dirigidas al logro de objetivos que los actores sectoriales por sí solos no podrían alcanzar”* (MPFIPS, 2004) o la *“planificación física de los elementos estructurantes de territorios de diferente nivel (nación, provincias, etc.)”*.

El enfoque de desarrollo territorial está orientado a guiar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio, buscando superar las visiones sectoriales del desarrollo. El desarrollo territorial se define como el *“Proceso de acrecentar o dar impulso a las capacidades de un determinado territorio y transformar su estructura en forma positiva. Potenciación de recursos naturales y humanos de un territorio determinado, para hacerlos disponibles a la economía y al uso social, a través de la gestión administrativa, la inversión económica, los mecanismos regulatorios o los incentivos”* (MPFIPS, 2004). Dentro de sus acciones centrales se pueden destacar: estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más

dinámicas; intervenir sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado y; mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales.

El enfoque ambiental está sustentado en los conceptos de ordenamiento ambiental del territorio y desarrollo sustentable, entendido este último en Argentina como *“el nivel de desarrollo alcanzable en la actualidad, sin hipotecar las condiciones de vida de las generaciones futuras”*. El ordenamiento ambiental involucra estrategias y planes dirigidos a la preservación, restauración y/o aprovechamiento sostenible de áreas o zonas de alto valor por sus funciones ecosistémicas, su alta biodiversidad o su riqueza de bienes naturales y, por otro, orientados a producir y sistematizar información para tomar decisiones y emprender acciones en estas materias.

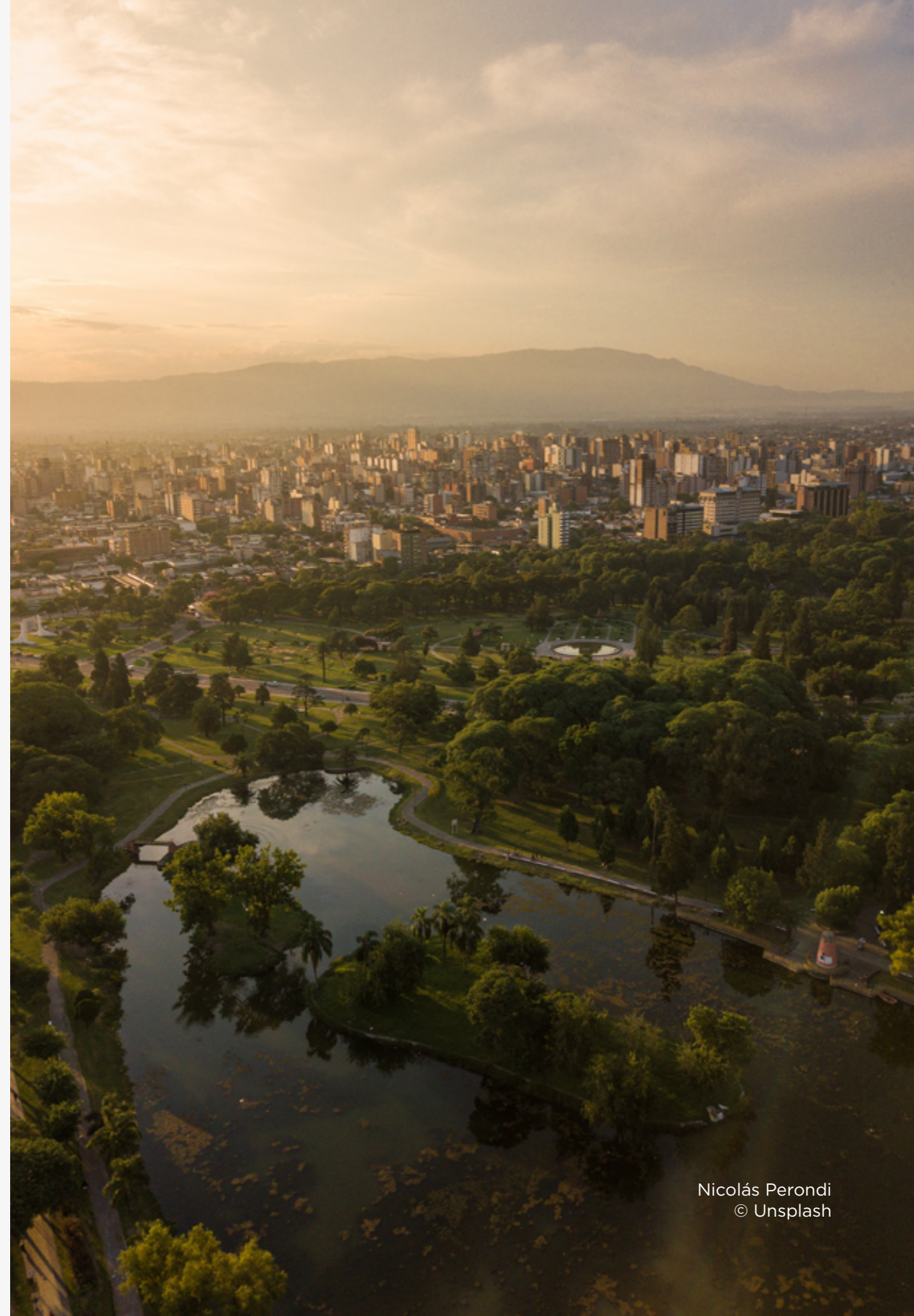
Desde estos enfoques, el Gobierno Federal y las provincias desarrollan una gran variedad de políticas, marcos normativos e instrumentos para la planificación urbana y el ordenamiento territorial. A nivel nacional se promueve la consolidación de un sistema que aglutine y articule estos elementos, particularmente desde la creación del Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT) y del Sistema Nacional de Medio Ambiente, que involucran instancias nacionales y subnacionales. El vacío de una ley nacional de ordenamiento territorial lo llenan parcialmente instrumentos como la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de 2004 (PNDOT), el Plan Estratégico Territorial (PET) del 2008 actualizado en 2018, y el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU) del 2020.

En el ámbito subnacional los instrumentos a través de los cuales se intenta brindar uniformidad a los procesos de ordenamiento territorial son los planes de ordenamiento territorial y los planes ambientales, provinciales y municipales, que tienen un enfoque de desarrollo socioeconómico y ambiental sostenible. El ordenamiento y la planificación urbana se realizan mediante planes urbanos reguladores de uso del suelo, generalmente basados en zonificaciones orientadas al ordenamiento físico espacial, que determinan la estructura general municipal y la de cada una de sus zonas urbanas y rurales con el establecimiento de normas de uso, ocupación y subdivisión. En cuanto a las áreas metropolitanas, son las provincias las competentes para reglamentar su constitución y funciones. Por lo general asumen enfoques de desarrollo territorial o regional integral. Implementan diversos instrumentos como planes, directrices o esquemas directores metropolitanos de ordenamiento territorial.

Estos elementos muestran algunas fortalezas en la política y los POT de Argentina, así como algunas debilidades.

Entre las fortalezas, cabe mencionar la apuesta en el nivel nacional por una política y una estrategia de ordenamiento territorial de largo plazo que se ha sostenido desde el año 2004 a través de los PET, los cuales han tenido su equivalente a nivel provincial. Es una gran fortaleza también la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), un órgano multinivel en el que se adquieren y se firman compromisos entre los distintos órdenes territoriales de la Nación que propician un ordenamiento territorial congruente en medio de la diversidad de visiones y normas que derivan de las facultades de la provincias para establecer sus propias constituciones y leyes. Así mismo ocurre con la creación del SINDOT. En el nivel subnacional, existen desarrollos en varias provincias que están jalonando procesos exitosos en lo normativo, lo conceptual, lo metodológico y la gobernanza, que son replicables a nivel nacional.

Entre las debilidades, cabe resaltar la ausencia de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que coadyuve a la articulación del desarrollo territorial con el ordenamiento territorial, la ordenación urbanística, el ordenamiento ambiental y las distintas unidades espaciales de desarrollo sectorial. Pese a que han existido varios anteproyectos de ley (El último data del año 2019 aún sin adoptar), no hay muchos avances en la implementación de legislaciones provinciales de desarrollo y ordenamiento territorial como instrumento clave para conducir los procesos de urbanización y mejorar las relaciones interjurisdiccionales en estas materias. También es una debilidad el hecho de que las áreas metropolitanas, así como otras figuras de planificación, gestión y asociatividad territorial, no tienen reconocimiento constitucional nacional y provincial, ni un marco normativo que defina su naturaleza, competencias, instrumentos y otros mecanismos de gestión y gobernanza.



Nicolás Perondi
© Unsplash

Argentina

Desafíos por la diversidad de conceptos e instrumentos de ordenamiento territorial y planificación urbana.

Estructura Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de “República federal, descentralizada” (CPN, Art. 1).

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de dos entidades territoriales:

- Provincias **(23)**.
- Municipios **(1298)**.

Las formas de gobernanza del territorio y las ciudades en el ámbito provincial son diversas, dado que cada provincia establece de modo autónomo sus propias normas, instituciones y mecanismos de coordinación y articulación.

Es posible encontrar regiones de integración interprovinciales y áreas metropolitanas intermunicipales como entidades de tipo administrativo para la planificación.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal) se reconoce como entidad territorial, cuyo régimen se aproxima al de las provincias.

Todas las provincias han adoptado sus propias constituciones, leyes, instrumentos y organización territorial.

Entidades Administrativas

Ejemplos:

- a) Áreas metropolitanas.

Entidades Administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales)

- a) Regiones de integración interprovinciales - macroregiones.
- b) Áreas metropolitanas.
- c) Mancomunidades.

Enfoques de ordenamiento territorial

Tres (3) enfoques complementarios: Planificación física espacial, desarrollo territorial y ambiental.

I. Planificación física espacial.

Ordenamiento territorial y urbano: “instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la adopción de medidas dirigidas al logro de objetivos que los actores sectoriales por sí solos no podrían alcanzar”.

“Planificación física de los elementos estructurantes de territorios de diferente nivel (nación, provincias, etc).

Buscan establecer zonificaciones orientadas al ordenamiento físico espacial, determinando la estructura general municipal y la de cada una de sus áreas y zonas urbanas y rurales, mediante el establecimiento de normas de uso, ocupación y subdivisión.

Acciones centrales:

- a) Ordenación de la ocupación y usos del suelo.
- b) Desarrollo territorializado.
- c) Coordinación y articulación de la proyección espacial e intervención territorial de las acciones sectoriales.

Principales Instrumentos:

Escala Nacional:

Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU, 2020).

Escala Municipal:

Plan Urbano Regulador de Usos de Suelo.

II. Desarrollo territorial.

“Proceso de acrecentar o dar impulso a las capacidades de un determinado territorio y transformar su estructura en forma positiva. Potenciación de recursos naturales y humanos

Enfoques de ordenamiento territorial

Tres (3) enfoques complementarios: Planificación física espacial, desarrollo territorial y ambiental.

de un territorio determinado, para hacerlos disponibles a la economía y al uso social, a través de la gestión administrativa, la inversión económica, los mecanismos regulatorios o los incentivos (PENDT, 2016).

Busca guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global.

Acciones centrales:

- a) Intervenir sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado,
- b) Mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales,
- c) Actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva,
- d) Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e internacional, y
- e) Estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas

III. Ordenamiento ambiental.

Involucra estrategias y planes dirigidos a la preservación, conservación, restauración y/o aprovechamiento sostenible de áreas o zonas de alto valor por sus funciones ecosistémicas, alta biodiversidad o riqueza de bienes naturales y, por otro, orientados a producir y sistematizar información para apoyar las decisiones y acciones en estas materias.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

- Constitución de la Nación Argentina de 1994.
- Ley Nacional de Desarrollo y Ordenación del Territorio (Anteproyecto 2019, sin adoptar).
- Decreto 420/2010, Acta Acuerdo de Constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial.
- Decreto 7 de 2019, se crea el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.
- Resolución 19 de 2020, formaliza el Plan Nacional de Uso del Suelo.
- Ley de Ordenamiento Territorial (8051 de 2009) de la Provincia de Mendoza.
- Ley de Ordenamiento Territorial (6099 de 2018) de la Provincia de Jujuy.
- Ley de Ordenamiento Territorial (8912 de 1977) de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley sobre Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo (6099 de 2018) de la Provincia de Jujuy.
- Ley que establece el marco regulatorio de la normativa urbanística y las obras públicas y el código urbanístico que regula el uso y ocupación del suelo y todo lo relativo con el ordenamiento urbanístico de la ciudad (2.930 de 2008) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley sobre la Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes (23.302 de 1985).
- Ley sobre Posesión y Propiedad de las Tierras Indígenas (26.160 de 2006).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

- a) Promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.
- b) Coordinación, seguimiento y fiscalización de las acciones que realice el Gobierno Nacional en materia de planificación del territorio, usos del suelo y programas de infraestructura y hábitat.

Implementación del Ordenamiento Territorial

Principales Instituciones

- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial - COFEPLAN.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS) - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) - Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública.
- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) - Comisión de Ordenamiento Territorial.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH).
- Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo.
- Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial (SAyOT).
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Principales Instrumentos

- Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDT) Argentina 2016.
- Plan Estratégico Territorial - PET (2008, 2011, 2015 y 2018).
- Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y su Plan de Acción (ENB, 2016-2020).
- Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU, 2020).

ESCALA REGIONAL

Principales Instituciones

- Mesa de Coordinación Intersectorial e Interjurisdiccional.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA REGIONAL

Principal Instrumento

- Plan regional de ordenamiento territorial.

ESCALA PROVINCIAL

Competencias

- Establece normas de creación y funcionamiento de áreas metropolitanas o de regulación de los usos del suelo.
- Formulan y ejecutan políticas y planes de ordenamiento territorial.
- Formular leyes reguladoras del espacio físico y el uso del suelo, fijando pautas ordenadoras y restrictivas del derecho de propiedad para equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Principales instituciones

- Consejos provinciales de ordenamiento territorial.
- Agencias provinciales de ordenamiento territorial.
- Comisiones provinciales ambientales.
- Consejos provinciales de planificación estratégica.

Principales instrumentos

- Plan provincial de ordenamiento territorial.
- Plan provincial ambiental.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA METROPOLITANA

Principales Instituciones

- Entes o consejos de coordinación metropolitana y de gestión del uso del suelo urbano.

Principales Instrumentos

- Plan, directrices o esquemas directores metropolitanos de ordenamiento territorial.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- Formular los planes de ordenamiento territorial.

Principales instituciones

- Consejos urbanísticos ambientales locales.
- Consejos municipales de gestión del suelo.
- Concejos municipales.

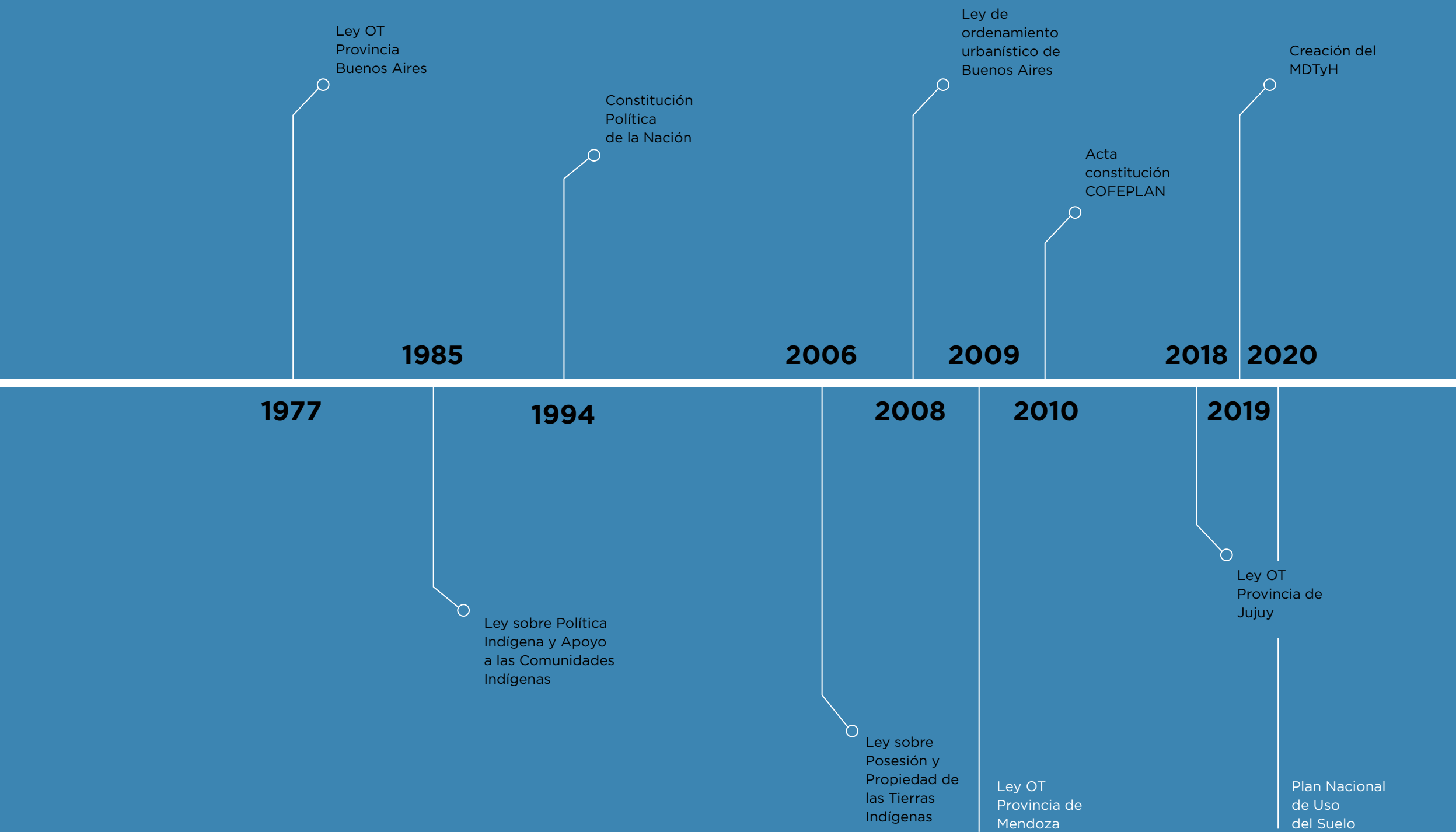
Principales instrumentos

- Plan municipal de ordenamiento territorial.
- Plan de desarrollo urbano ambiental.
- Plan urbano regulador de usos del suelo.



Juan Pablo Mascanfroni
© Unsplash

LÍNEA DE TIEMPO ARGENTINA



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ARGENTINA



Bolivia

Bolivia ocupa un territorio de

1.099.000 km²

Es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político administrativa reconoce

9

DEPARTAMENTOS

112

PROVINCIAS

327

MUNICIPIOS

y los territorios indígenas originarios campesinos.

El marco normativo nacional posibilita además la creación de entidades administrativas como las mancomunidades y entidades administrativas de planificación y gestión como las regiones de planificación y gestión, las regiones metropolitanas y los distritos municipales.



La planificación urbana y el ordenamiento territorial se pueden entender en Bolivia a partir de dos enfoques complementarios: el físico espacial y el de desarrollo integral.

El enfoque físico espacial, que se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio, se orienta a planificar y regular el uso del suelo y optimizar las modalidades de ocupación, estableciendo normas y acciones sobre el uso de los recursos naturales, la distribución de la población, los servicios sociales y las actividades productivas. El enfoque de desarrollo integral o de desarrollo socioeconómico integral abarca tanto el ordenamiento territorial como elementos de desarrollo humano, economía, gestión de riesgos y cambio climático, con una perspectiva secto-territorial.

Sobre los enfoques anteriores, Bolivia desarrolla normas, políticas e instrumentos para las escalas nacional, regional y local. A nivel nacional, además de los planes de desarrollo, se formulan planes estratégicos ministeriales y planes sectoriales, como el Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal, y la Política de Desarrollo Integral de Ciudades. Con la creación en 2016 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) se apuesta a la consolidación de un *“conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional, que permita alcanzar los objetivos del Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria, con la participación de todos los niveles gubernativos del Estado”*.

En las escalas regional -regiones- y local -departamentos y municipios- se implementan los planes territoriales de desarrollo integral (PTDI). En las regiones, las macro regiones estratégicas, las micro regiones y las regiones metropolitanas se implementan además estrategias de desarrollo integral (EDI). Los PTDI “integran la planificación territorial con el ordenamiento territorial, constituyendo un solo plan territorial de desarrollo integral de mediano plazo, formulado por los gobiernos autónomos departamentales, regionales y municipales”. Toman en cuenta la planificación de áreas urbanas y rurales, e incluyen la dimensión ambiental. Los departamentos y municipios formulan planes de uso de suelos (PUS), instrumentos de carácter normativo, técnico político y administrativo para la gestión del territorio mediante los cuales se planifica y regula el uso del suelo y se optimizan las modalidades de su ocupación.

En Bolivia se brinda especial atención a las “autonomías indígenas originarias campesinas” y en el marco del SPIE se pueden catalogar como una escala de planificación específica. La Constitución Política del Estado (CPE) y las normas nacionales les brindan la potestad de elaborar planes de ordenamiento territorial y PUS, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, de los departamentos y de los municipios. Las autonomías indígenas también pueden planificar y regular la ocupación territorial en su jurisdicción, elaborando y ejecutando planes y proyectos de redistribución poblacional, conforme a sus prácticas culturales.

Los principales retos y fortalezas del proceso boliviano son las siguientes:

Aunque existen en el país diferentes escalas e instrumentos de planificación, se requiere un sistema jerarquizado y articulado de ordenamiento territorial, con una política nacional que unifique conceptos y establezca sus alcances, y defina con claridad la coordinación entre la planificación nacional, la sectorial y la territorial.

Según Massiris A. (2021), el SPIE y sus instrumentos necesitan incorporar adecuadamente la visión del ordenamiento territorial y urbano, reflejando debidamente el peso específico de las ciudades en el desarrollo del país. Los gobiernos municipales requieren mejorar su capacidad de planificar y gestionar el desarrollo urbano, mediante un marco normativo adecuado así como también haciendo cumplir las regulaciones. La recién adoptada Política de Ciudades (MOPSV, 2020), incluye dentro de sus propósitos transformar la capacidad de los gobiernos locales para ejercer su competencia en el ordenamiento urbano

y territorial, profundizando la agenda autonómica con una mirada urbana, desarrollando la gestión de áreas metropolitanas, institucionalizando el enfoque urbano en el nivel central del Estado y garantizando la coordinación intergubernativa y sectorial.

También, resulta fundamental revisar que no exista ambigüedad en la normativa de planificación, ya que por un lado se establece la integración del ordenamiento territorial en los PTDI, cuando se debería elaborar un solo plan integral y, por otro se asignan competencias exclusivas a las Entidades Territoriales Autónomas para la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos. Si se parte del hecho jurídico indiscutible de que una norma legal de cualquier jerarquía no puede modificar a la Constitución, entonces podría decirse que las Entidades Territoriales Autónomas están facultadas, constitucionalmente, para seguir formulando planes de ordenamiento territorial independientes, pero estos deben ser armónicos con los planes de desarrollo sectoriales y secto-territoriales.

En la caracterización del sistema de ciudades se identificaron 3 áreas metropolitanas que agrupan 51 áreas urbanas: La Paz – El Alto, Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba, esta última es la única que se ha conformado como región de planificación y gestión cumpliendo con las directrices de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”. La magnitud actual y las dinámicas futuras de metropolización y conformación de nuevas aglomeraciones urbanas requieren de un marco normativo nacional que unifique conceptos, defina los hechos metropolitanos, articule los instrumentos de planificación -planes y estrategias de desarrollo- y establezca las competencias y alcances de las figuras de gobernanza metropolitana frente al ordenamiento territorial.

De otra parte, la planificación general necesita contar con instrumentos complementarios que ayuden a consolidar el modelo de ocupación territorial, faciliten la gestión del suelo y complementen la financiación de los programas y proyectos del desarrollo urbano.



Snowcats
© Unsplash

Bolivia

Desafíos en la articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo integral.

Estructura

Administrativa del país:

Bolivia es un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, que garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos preservando la unidad del país (CPE, Artículo 1).

Niveles de Organización Territorial

Organización territorial del Estado a partir de cuatro entidades territoriales:

- Departamentos **(9)**
- Provincias **(112)**
- Municipios **(327)**
- Territorios indígenas originario campesino

La mancomunidad es una de las formas de acuerdo intergubernativos. Ha sido definida legalmente como asociación voluntaria entre entidades territoriales autónomas municipales, regionales o indígena originario campesinas, que desarrollan acciones conjuntas en el marco de las competencias legalmente asignadas a sus integrantes (Ley 031 de 2010, Art. 29).

Entidades Administrativas

Mancomunidades.

Entidades administrativas de planificación y gestión.

- a) Regiones de planificación y gestión (conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, siempre y cuando compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento.
- b) Regiones metropolitanas (en conurbaciones mayores a 500.000 habitantes).
- c) Distritos municipales (son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales) en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal.
- d) Territorios indígena originario campesinos, (estos distritos municipales deben crearse en coordinación con los pueblos existentes en su jurisdicción).

Enfoques de ordenamiento territorial

Tiene dos (2) enfoques: de planificación física espacial y el de desarrollo integral.

I. Planificación física espacial.

La Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012), en su Artículo 14, establece que “el ordenamiento territorial debe integrar la gestión integral de los sistemas de vida en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, respetando la cosmovisión de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, cuando corresponda”.

Tiene por objeto planificar y regular el uso del suelo y optimizar las modalidades de su ocupación, estableciendo normas y acciones referidas al uso de los recursos naturales, a la distribución de la población, de los servicios sociales, y de las actividades productivas.

Enfoques de ordenamiento territorial

Tiene dos (2) enfoques: de planificación física espacial y el de desarrollo integral.

Marco Legal de la Planificación y el Ordenamiento Territorial

II. Desarrollo integral.

Según el Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE, el desarrollo integral debe contener elementos de desarrollo humano e integral, de economía plural, y de ordenamiento territorial, con un enfoque de gestión de sistemas de vida, gestión de riesgos y cambio climático, consolidando de forma gradual la articulación de planificación del desarrollo integral con el ordenamiento territorial, en concordancia con el nivel central del Estado.

Tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial. Se compone de los siguientes subsistemas:

- Planificación, incluida la territorial de desarrollo integral.
- Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral.
- Seguimiento y Evaluación Integral de Planes.

- Constitución de la República de Bolivia, 2009.
- Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE (Ley 777, de 2016).
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización, “Andrés Báñez” (Ley 031, de 2010).
- Ley de Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria (Ley 1444, de 2011).
- Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300, de 2012).
- Ley de Participación y Control Social (Ley 341, de 2013).
- Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (Ley 482, de 2014).
- Ley de Creación de la Región Metropolitana “Kanata” (Ley 533, de 2014).
- Resolución Ministerial 018 de 2016 sobre Lineamientos Metodológicos para Formulación de Planes Estratégicos Institucionales (PEI).
- Resolución Ministerial 032 de 2016 sobre Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC) 2016.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

- Artículo 298 (CPE), establece como competencia exclusiva de la Nación las “políticas de planificación y ordenamiento territorial”.
- Diseñar la Política Nacional de Planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo.
- Formular el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), remitiéndolos a las instancias correspondientes para su aprobación.
- Planificación y regulación de la ocupación territorial y el uso de los componentes de la Madre Tierra de acuerdo a las vocaciones ecológicas y productivas de las zonas de vida, las tendencias del cambio climático y los escenarios deseados para la población en el marco del Vivir Bien, a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.

Principales instituciones

- Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD).
- Consejo Nacional de Autonomías
- Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda - MOPSV.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Principales instrumentos

- Plan General de Desarrollo Económico y Social - PGDES
- Plan de Desarrollo Económico y Social - PDES
- Planes Multisectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien - PMDI
- Planes sectoriales de desarrollo integral para Vivir Bien - PSDI
- Planes Estratégicos Ministeriales (PEM) de carácter transversal
- Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal.
- Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades - PNDIC, 2020

ESCALA DEPARTAMENTAL

Competencias

- Artículo 300 (CPE) establece como competencia exclusiva de los departamentos autónomos la “elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino”.
- Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental y el Plan Departamental de Uso de Suelos, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con los municipios y las autonomías indígena originaria campesinas.

Principales instituciones

- Gobierno de la entidad territorial autónoma departamental.
- Asamblea Departamental.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA DEPARTAMENTAL

Principales instrumentos

- Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI).
- Plan de Ordenamiento Territorial.
- Plan Departamental de Uso de Suelos (instrumento técnico normativo del ordenamiento territorial, que delimita espacios geográficos y asigna usos al suelo para optimizar los beneficios que este proporciona con el objetivo de alcanzar el uso sostenible de los recursos naturales renovables).
- Plan de Gestión Territorial Comunitaria (PGTC).

ESCALA METROPOLITANA

Competencias

- Creación de regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil habitantes, como espacios de planificación y gestión.
- Establecer la división de su jurisdicción en macrozonas tales como Áreas de Tratamiento Normativo, Macrozonificación, Unidades de Gestión Territorial u otras que resulten convenientes, a efectos de poder llevar a cabo un adecuado acondicionamiento, planificación urbana y gestión del territorio bajo su jurisdicción.

Principales instituciones

- Consejo Metropolitano, como órgano superior de coordinación para la administración metropolitana, integrado por representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales correspondientes y del nivel central del Estado.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA METROPOLITANA

Principales instrumentos

- Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones metropolitanas
- Plan de Desarrollo Metropolitano.

ESCALA REGIONAL

Competencias

- Impulsar la armonización entre las políticas y estrategias del desarrollo local, departamental y nacional.
- Promover el desarrollo territorial, justo, armónico y con equidad de género con énfasis en lo económico productivo y en desarrollo humano.
- Optimizar la planificación y la inversión pública.

Principales instituciones

- Consejo Regional Económico Social (CRES)
- Asamblea regional.
- Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF).
- Mancomunidad.

Principales instrumentos

- Estrategias de desarrollo integral (EDI) de regiones, regiones metropolitanas y macroregiones estratégicas.
- Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) regional.
- Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- Artículo 302 de la CPE asigna a los municipios la competencia exclusiva en su jurisdicción, de la “elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas”.
- Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
- Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
- Organizar sus territorios en distritos municipales, definidos legalmente como “espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios”.
- Crear distritos municipales indígena originario campesinos, en coordinación con los pueblos y naciones existentes en su jurisdicción.

Principales instituciones

- Gobierno de la entidad territorial autónoma municipal.
- Concejo municipal.
- Mancomunidad.
- Federación de Asociaciones Municipales.

Principales Instrumentos:

- Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) del municipio.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.

Implementación del Ordenamiento Territorial

TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPEÑO

- Artículo 304 de la CPE, da potestad a las autonomías indígenas originarias campesinas para ejercer la competencia exclusiva de “elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, de los departamentos y los municipios.
- Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos, en coordinación con los gobiernos departamental y municipal.
- Planificar y regular la ocupación territorial en su jurisdicción, elaborando y ejecutando planes y proyectos de redistribución poblacional, conforme a sus prácticas culturales.

Principales instituciones

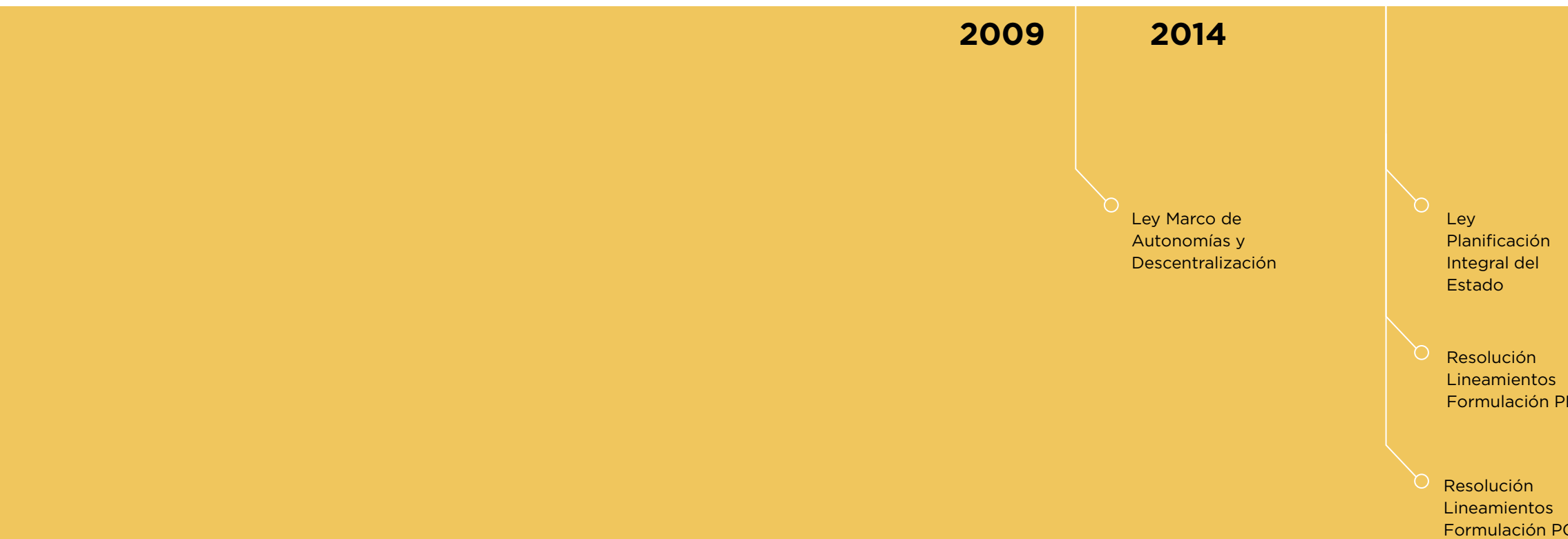
- Autonomías Indígena Originarias Campesinas.
- Mancomunidad.
- Consejo de Autonomías.

Principales instrumentos

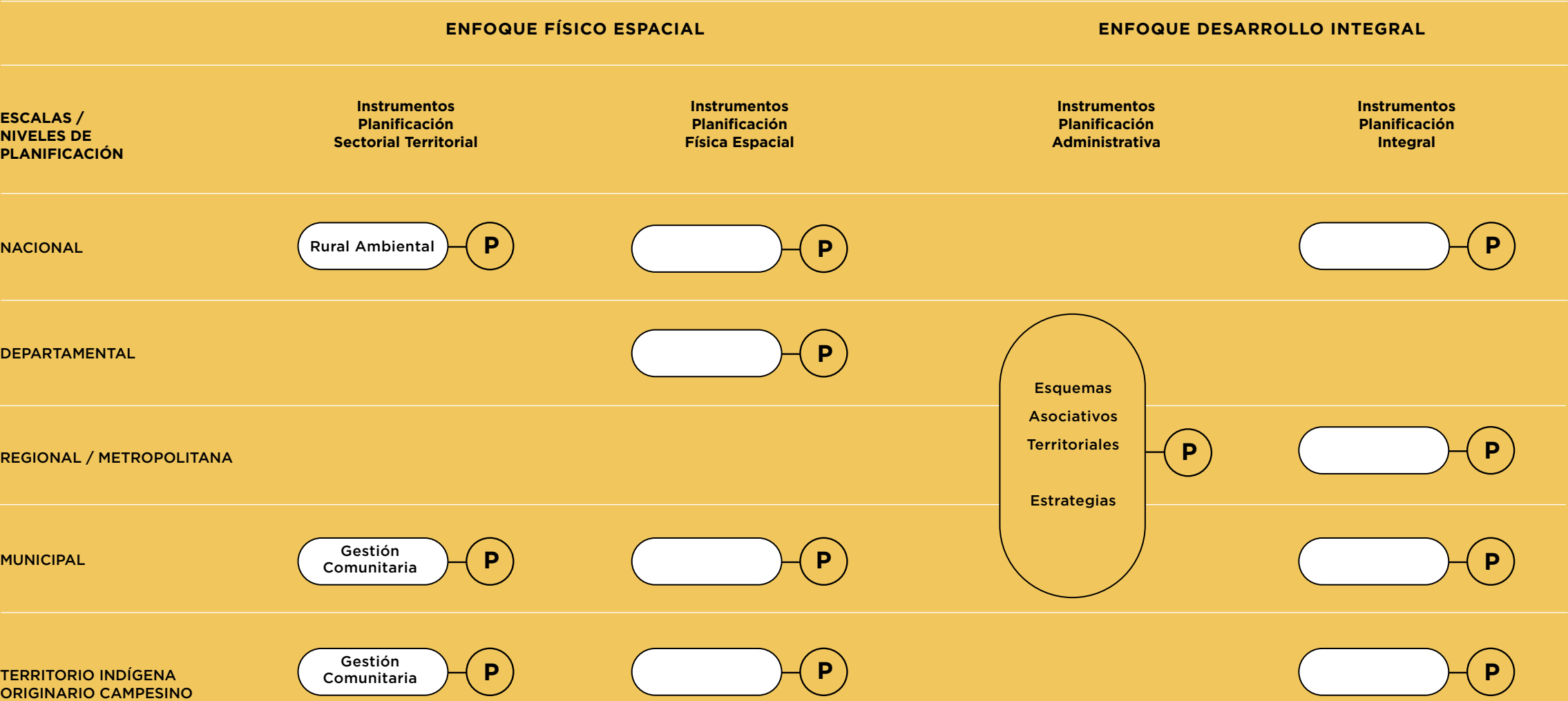
- Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) de la Autonomía/Territorio Indígena Originario Campesino.
- Plan de Gestión Territorial Comunitaria (PGTC) de la Autonomía/Territorio Indígena Originario Campesino.
- Plan de Ocupación y Uso de Suelos de la Autonomía/Territorio Indígena Originario Campesinos.



LÍNEA DE TIEMPO BOLIVIA



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOLIVIA



Brasil

Brasil ocupa un territorio de

8.516.000 km²

Corresponde a una república federativa, cuya estructura político administrativa reconoce

26 5.568 1

ESTADOS

MUNICIPIOS

DISTRITO
FEDERAL

El marco normativo nacional posibilita además la creación de entidades administrativas tales como las macro regiones, las regiones metropolitanas, las aglomeraciones urbanas y las micro regiones, las cuales pueden conformarse por dos o más municipalidades con continuidad territorial. La apertura de este país -a diferencia de otros de ALC- a la expedición de políticas y marcos normativos regionales y metropolitanos, está relacionada con la gran extensión de su territorio y las dinámicas crecientes de conurbación y metropolización.



La planificación urbana y el ordenamiento territorial son entendidos a partir de tres enfoques complementarios: el físico espacial, el ambiental y de desarrollo regional.

El enfoque físico espacial, que se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio, se orienta a ordenar y controlar los usos del suelo, el deterioro de las áreas urbanas y la expansión urbana. Se definen escenarios de ordenamiento territorial, especialmente para las escalas nacional y regional, y de ordenamiento urbanístico, para las escalas metropolitana y municipal. Como tal, no se observa un desarrollo conceptual, de competencias y de estructura institucional claro y articulado entre las diferentes escalas, lo cual puede estar relacionado con la ausencia de una ley o de una política nacional de ordenamiento territorial.

El enfoque ambiental se orienta a organizar, de manera articulada, las decisiones de los agentes públicos y privados respecto a planes, programas, proyectos y actividades que, directa o indirectamente, utilicen los recursos naturales, para asegurar el pleno mantenimiento del patrimonio natural y de los servicios ambientales. Dentro de los instrumentos de la política nacional ambiental se incluye la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), la cual debe concretarse en las diferentes escalas de planificación.

El enfoque del desarrollo regional está orientado fundamentalmente al desarrollo socioeconómico, basado en la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), en el crecimiento económico, la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Una de las estrategias de la PNDR es la estructuración de un modelo de planificación integral a través de la elaboración de planes de desarrollo regional en diferentes escalas geográficas: macrorregional y subregional.

A partir de estos enfoques, en Brasil se definen un conjunto de normas y políticas nacionales, algunas sin formular, que deberían articularse y complementarse con el fin de establecer un sistema de planificación integral que integre los ordenamientos ambiental, urbanístico y territorial regional. A nivel nacional, además del plan nacional de desarrollo, el país cuenta con la política nacional de desarrollo regional y la política nacional ambiental. Actualmente se encuentra en formulación la política nacional de desarrollo urbano (PNDU). En materia normativa, se vienen implementando los estatutos de las ciudades y de las metrópolis.

A nivel regional y local, las normas nacionales promueven o exigen la implementación de planes de desarrollo socioeconómico, sectoriales y de ordenamiento territorial. En las regiones metropolitanas y municipios, específicamente, se formulan planes de desarrollo urbano. Los municipios con población superior a 20 mil habitantes formulan planes maestros o directores. Para la planeación complementaria, la gestión del suelo y la financiación del desarrollo urbano, el Estatuto de las Ciudades define un grupo importante de opciones, como las operaciones urbanas consorciadas, la transferencia de derechos de construcción, los certificados de potencial adicional de construcción, las zonas especiales de interés social (ZEIS) y la regularización fundiaria, entre otros. Partiendo de los principios del ordenamiento y la planificación urbana, el Estatuto incluye la justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.

Dentro de las debilidades encontradas en Brasil, según Massiris A. (2021), lo primero que se evidencia en la gestión del ordenamiento territorial y la planificación urbanística es la desarticulación entre la planificación regional, la zonificación ecológica, el ordenamiento territorial, la ordenación urbanística y las áreas de desarrollo secto-territorial, tanto en el sentido horizontal como vertical. Esto puede ser resultado de la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial que articule estos instrumentos entre sí y en las diversas escalas de planificación.

Un segundo elemento lo constituye la poca discusión que existe actualmente sobre el ordenamiento territorial como política de Estado, lo cual contrasta con el amplio debate que se dio a comienzos de la década del 2000, propiciada por el entonces Ministerio de Integración Nacional. Un tercer factor a fortalecer es el desconocimiento del papel de los estados como instancia intermedia entre el Gobierno Federal y los municipios a la hora de planificar y gobernar el desarrollo y el

ordenamiento territorial regional, metropolitano y municipal el gobierno federal ha preferido interactuar directamente con los municipios, subvalorando la importancia de los estados como articuladores regionales.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que con la creación en 2019 del Ministerio para el Desarrollo Regional (MDR) y dentro de él la Secretaría Nacional de Movilidad y Desarrollo Regional y Urbano (SNMDRU), que fusiona los anteriores ministerios de integración nacional de ciudades, se espera fortalecer el papel de los Estados y las grandes estrategias de desarrollo regional y desarrollo urbano, con sus respectivas políticas e instrumentos.



Brasil

Desafíos en la articulación del concepto de ordenamiento territorial con la planificación urbana y regional.

Estructura Administrativa del país:

"Brasil es una república Federal formada por la unión indisoluble de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal". (CP, Art. 1).

Niveles de Organización Territorial

Organización territorial del Estado a partir de tres entidades territoriales:

- a) Estados (26).
- b) Distrito Federal (1).
- c) Municipios (5.568).

Entidades Administrativas

- a) Macroregiones
- b) Regiones metropolitanas
- c) Aglomeraciones urbanas
- d) Microregiones

Enfoques de Ordenamiento Territorial

Tiene tres enfoques: de planificación física espacial, ambiental y de desarrollo regional.

I. Planificación física espacial.

Se orienta a ordenar y controlar el uso del suelo para evitar el uso inadecuado de las propiedades urbanas, así como la proximidad de usos incompatibles o inconvenientes, la fragmentación del suelo, la edificación o uso excesivo o inadecuado de la infraestructura urbana, la retención especulativa de la propiedad urbana resultante en su subutilización o no uso, el deterioro de las áreas urbanizadas, la contaminación y degradación ambiental y la exposición de la población a los riesgos de desastres (Ley 10.257 de 2001, Art. 2, Inciso VI).

Adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, de modo a privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el disfrute de los bienes por parte de los diferentes sectores sociales.

II. Ambiental.

Se orienta a ordenar y controlar el uso del suelo para evitar el uso inadecuado de las propiedades urbanas, así como la proximidad de usos incompatibles o inconvenientes, la fragmentación del suelo, la edificación o uso excesivo o inadecuado de la infraestructura urbana, la retención especulativa de la propiedad urbana resultante en su subutilización o no uso, el deterioro de las áreas urbanizadas, la contaminación y degradación ambiental y la exposición de la población a los riesgos de desastres (Ley 10.257 de 2001, Art. 2, Inciso VI).

Enfoques de Ordenamiento Territorial

Tiene tres enfoques: de planificación física espacial, ambiental y de desarrollo regional.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

III. Desarrollo regional.

Su propósito es el de reducir las desigualdades económicas y sociales, intra e interregionales, mediante la creación de oportunidades de desarrollo que redunden en crecimiento económico, generación de ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Una de las estrategias de la PNDR es la estructuración de un modelo de planificación integral, a través de la elaboración de planes de desarrollo regional en diferentes escalas geográficas: macrorregional y subregional (Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), Decreto 9.810 de 2019).

- Constitución Política de Brasil, 1988.
- Decreto 9.810 de 2019 que instituye la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).
- Ley 13.089 de 2015, sobre Estatuto de Metrópolis.
- Ley 12.608 de 2012 sobre Política Nacional de Defensa y Protección Civil.
- Decreto 4.297 de 2002 sobre reglamentación de la Zonificación Ecológica Económica.
- Ley 10.257 de 2001 sobre política urbana (Estatuto de las Ciudades).
- Decreto 1.775 de 1996 sobre el procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas.
- Ley 6.938 de 1981 sobre Zonificación Ecológica Económica y decretos modificatorios.
- Ley 6.001 de 1973 sobre la situación jurídica de las comunidades indígenas (Estatuto del Indio).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

- Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social.
- Establecer directrices para el desarrollo urbano, incluyendo la vivienda, del saneamiento básico y de los transportes urbanos.
- Ratificar la definición de los límites territoriales de las áreas prioritarias del PNDR y la revisión de su tipología.

Principales instituciones

- Ministerio de Desarrollo Regional (fusionó los antiguos Ministerios de Integración Nacional y de Ciudades).
- Secretaria Nacional de Desarrollo Regional
- Cámara Nacional de Política de Integración y Desarrollo Regional.
- Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).
- Secretaria de Medio Ambiente de la Presidencia de la República.
- Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- Comisión Coordinadora Nacional de la ZEE.
- Secretaría de Planificación Estratégica de la Presidencia (SAE).
- Fundación Nacional del Indio (FUNAI).

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Política Nacional Urbana.
- Política Nacional de Ordenamiento Territorial (sin formular).
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (sin formular).
- Política Nacional de Desarrollo Regional.
- Zonificación Ecológica Económica Nacional - ZEEN.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA REGIONAL/MACRORREGIONAL

Competencias

- No son entidades territoriales ni administrativas por lo tanto no existen competencias.

Principales instituciones

- No existen organismos regionales.

Principales instrumentos

- Planes Regionales de Desarrollo.
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

ESCALA ESTATAL

Competencias

- Los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microregiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común.
- Los Estados son la instancia intermedia entre el Gobierno Federal y los municipios en la planificación y gobernanza del desarrollo y ordenamiento territorial regional, metropolitano y municipal.

Principales instituciones

- Consejo Estatal de Desarrollo Territorial (CEDETER).
- Asambleas Legislativas Estatales.
- Comisión Estatal de Zonificación Ecológica

Implementación del Ordenamiento Territorial

Economica (ZEE).

Principales instrumentos

- Zonificación Ecológica Económica Estatal (ZEEE).

ESCALA DISTRITAL

Competencias:

- Es una unidad federativa que no tiene municipios sino regiones administrativas, siendo la más importante la de Brasília. Entre sus competencias se encuentra la de establecer políticas y normas para orientar las acciones de agentes públicos y privados relativas a la producción, las localizaciones y expansión urbana, entre otros.

Principales Instituciones

- Comisión de ZEE del Distrito Federal.

Principales Instrumentos

- Plan Director de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PDOT).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA METROPOLITANA

Competencias

- Implementar un proceso permanente y compartido de planificación y toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y políticas sectoriales que afecten funciones públicas de interés común.

Principales instituciones

- Asamblea Metropolitana.
- Consejo Deliberativo de Desarrollo Metropolitano.
- Consejo Consultivo.
- Agencia de Desarrollo Metropolitano (tiene, entre otras funciones, la de elaborar el Plan Director de Desarrollo Integrado y promover su implementación, así como su compatibilización con los intereses del Estado y los municipios que conforman la Región Metropolitana y la articulación con instituciones públicas y privadas).

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Urbano Integral - PDUI Metropolitano.
- Planes sectoriales inter-federativos.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- Promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano.
- Planificación urbana, con base en la implementación de Planes directores municipales.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL

Principales instituciones

- Secretaría Municipal de Urbanismo.
- Secretaría Municipal de Ambiente.
- Concejo Municipal.

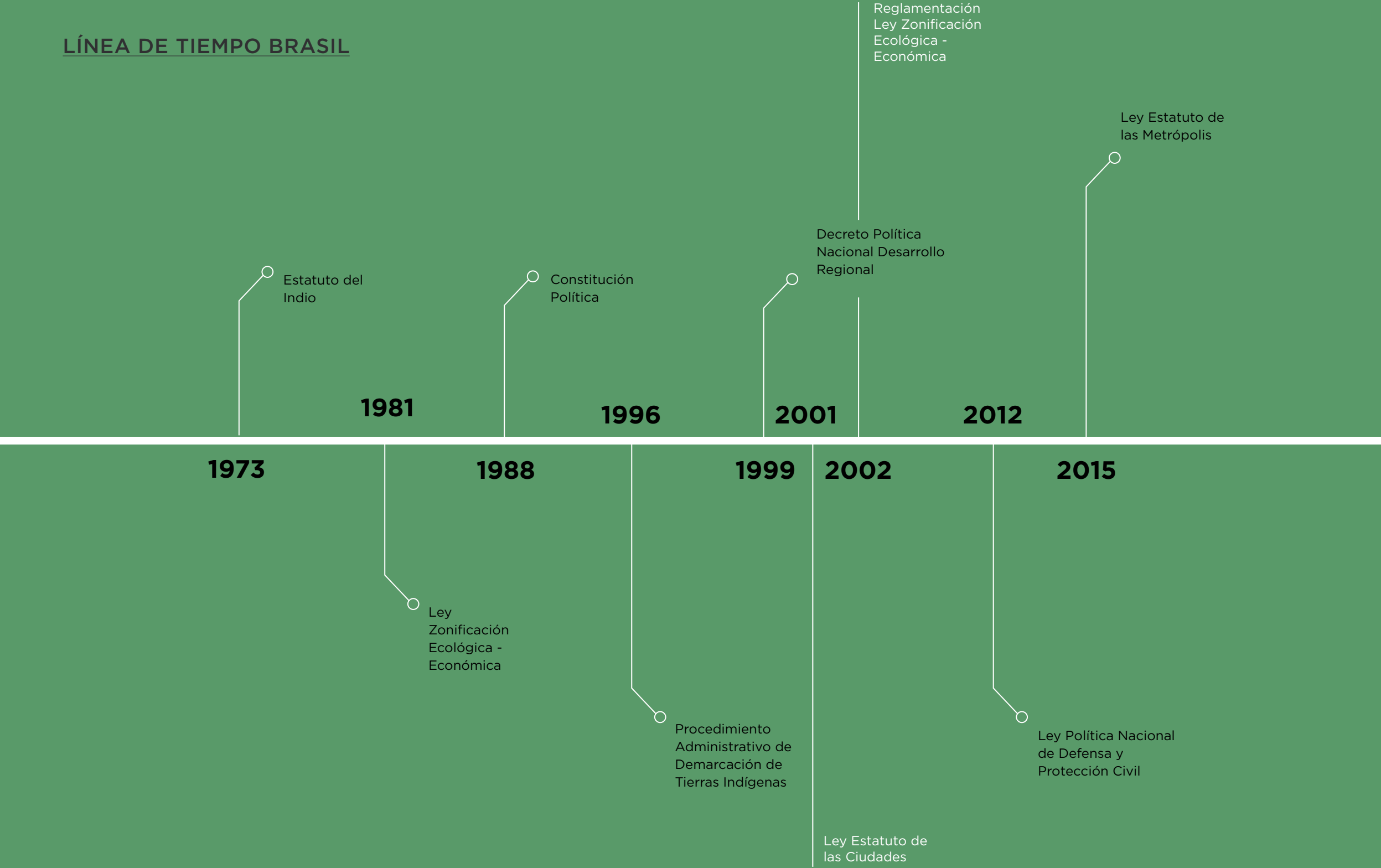
Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Económico y Social.
- Plan Director Municipal (más de 20.000 habitantes).

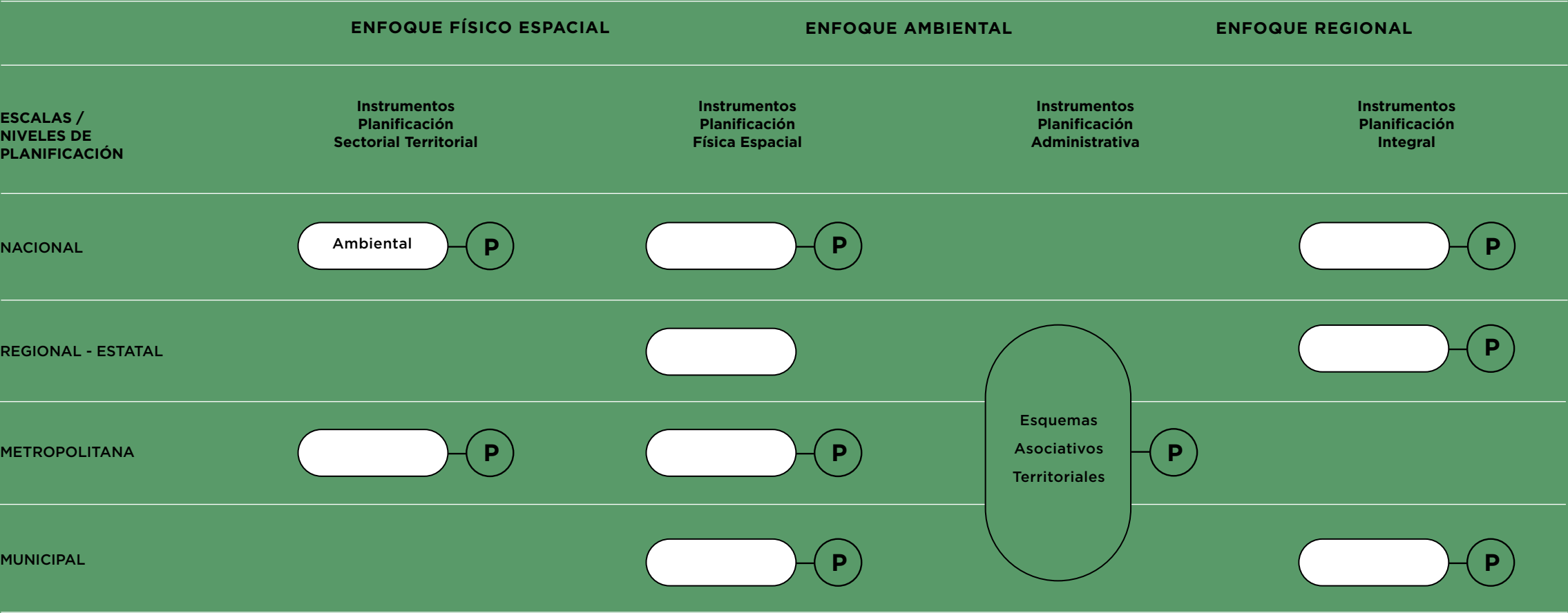
Instrumentos complementarios de Gestión:

- Operaciones urbanas consorciadas.
- Transferencia de derechos de construcción.
- Certificados de potencial adicional de construcción.
- Zonas especiales de interés social - ZEIS.
- Regularización fundiaria.

LÍNEA DE TIEMPO BRASIL



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BRASIL



Chile

La superficie territorial de Chile alcanza

756.626 km²

que junto al territorio antártico de 1.250.000 km² suma una superficie total de

2.006.626 km²

Su Constitución Política lo define como una república unitaria descentralizada, dividida en

16 **56** **346**

REGIONES

PROVINCIAS

COMUNAS

A estas tres entidades territoriales se suman otros espacios creados mediante la asociación de entes territoriales, conformando regiones metropolitanas y espacios intercomunales, entidades de planificación y gestión del desarrollo y del ordenamiento territorial.



El ordenamiento territorial del país tiene un enfoque principalmente de planeamiento físico y espacial en el que se combinan regulaciones del uso y de la ocupación del territorio regional, con énfasis en el suelo rural, en tanto que los suelos urbanos son objeto de la planificación urbanística local.

Así, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) define este ordenamiento territorial como un *“proceso técnico-político concertado que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país, cuyos objetivos propicien la articulación entre políticas, planes y programas, permitiendo: la definición y orientación de la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial; y la definición de un conjunto de reglas y orientaciones para coordinar la relación entre desarrollo económico y social, ordenando la infraestructura y conservando el medio ambiente”*.

A partir de este enfoque, el ordenamiento territorial contempla el hecho urbano o metropolitano en contextos comarcales, municipales, provinciales y regionales en los que se producen interacciones funcionales entre las actividades urbanas y rurales, y confluyen acciones de ordenamiento ambiental y de desarrollo territorial que involucran intervenciones sobre áreas naturales de importancia para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, la gestión de riesgos, el uso del agua y otros bienes naturales, las infraestructuras de transporte, las actividades productivas y los equipamientos sociales de los territorios. Ya a nivel comunal, se pasa a una ordenación urbanística que se enfoca en el uso del suelo urbano y suburbano, con lo que el cambio de escala modifica la aproximación al problema de la organización del territorio.

El ordenamiento territorial resultante de este enfoque se complementa con instrumentos derivados de la planificación secto-territorial y del ordenamiento ambiental o ecológico, a través de los cuales el gobierno chileno interviene sobre la ocupación y el uso del territorio, en el marco de sus diferentes políticas de desarrollo.

A nivel nacional, se ha intentado adoptar una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, construida con visión de 30 años, como un marco para orientar el despliegue del instrumental sectorial e intersectorial en el territorio. Sin embargo, esa política aún no ha sido adoptada y el Estado no ha logrado consolidar un soporte normativo e institucional que permita superar algunas miradas sectoriales. El ordenamiento territorial chileno ha sido tradicionalmente reglamentado mediante distintas políticas, estrategias y planes sectoriales con incidencia en la ocupación del territorio, entre las cuales se pueden mencionar la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), promulgada en 2014; el Plan de Infraestructura Chile 30/30 del Ministerio de Obras Públicas, diseñado en 2017; la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) promulgada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en 2016; la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) aprobada en 2020 con el auspicio de la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio; y la Política Nacional de Uso del Borde Costero, aprobada en 1994 (Decreto 475 del Ministerio de Defensa) (Massiris A. 2021). A estas políticas se suman los instrumentos relacionados con el manejo ambiental, como son la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030 (ENB), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y el Plan de Acción de Áreas Protegidas (PAAP).

En este sentido, ante la falta de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial que logre cobijar las miradas sectoriales desde el nivel nacional, el principal soporte legal del ordenamiento territorial como instrumento de planificación nacional y regional corresponde al Decreto con fuerza de Ley No. 19.175 de 2005, modificado por la Ley 21.074 de 2018, sobre fortalecimiento de la regionalización del país, complementado por la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC).

A nivel regional, Chile tiene el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) que establece con carácter vinculante las condiciones de localización para disposición de residuos y sistemas de tratamiento, y para las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la

planificación urbanística comunal. A este instrumento se suma una Zonificación del Uso del Borde Costero de la región, que debe ser concordante con la política nacional sobre la materia.

A nivel metropolitano, los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) o Planes Reguladores Metropolitanos (PRM) establecen, respectivamente, la normativa de usos del suelo de las áreas urbanas y rurales y los condicionantes del desarrollo urbano de las comunas que, por sus relaciones, se han integrado en una unidad urbana o de las que han sobrepasado los 500.000 habitantes.

Por último, a nivel comunal se cuenta con los Planes Reguladores Comunales, a través de los cuales se establecen las normas sobre uso del suelo, localización del equipamiento comunitario, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad en función de la factibilidad de crear o ampliar redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos. Estos planes deben tomar en cuenta en sus planteamientos las directrices de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, las de Desarrollo Rural y Urbano, y las definiciones establecidas en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. De todas formas, para aquellas comunas en las que no exista un Plan Regulador Comunal, se puede contar con Planes Seccionales referidos a barrios o a zonas específicas del territorio.

A pesar de toda la articulación en el proceso de ordenamiento territorial multiescalar y multisectorial, como ya se mencionó, la principal dificultad en el sistema chileno es la falta de un instrumento específico que dé las directrices nacionales del ordenamiento territorial. Las debilidades en materia de gobernabilidad y gobernanza territorial afectan la efectividad de las políticas y planes existentes. Tales debilidades tienen que ver especialmente con problemáticas como la desvinculación de las estrategias regionales y locales con las fuentes de financiamiento; la dependencia de la implementación de estas estrategias a la capacidad anual de los presupuestos regionales, que, a su vez, dependen de transferencias desde el nivel central; y la discrepancia existente entre la lógica sectorial del financiamiento subnacional frente a la naturaleza integral de los planes regionales⁶.

El resultado es una prevalencia en la planificación chilena de las políticas e instrumentos sectoriales nacionales sobre la visión territorial diferenciada que demanda la diversidad geográfica del territorio, hecho que es notorio en el enfoque sectorial en los instrumentos de planificación examinados.

6. Orellana y otros (2020), "Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional", en: Revista de Geografía Norte Grande, 77: 31-49; Pontificia Universidad Católica de Chile.

De acuerdo con estos hallazgos, sería recomendable avanzar en la adopción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), de manera que se establezcan lineamientos para la articulación funcional entre el territorio urbano y rural en distintas escalas; se permita la ocupación segura y resiliente de suelos urbanos y rurales que contribuya a la reducción de riesgos de desastres y a la adaptación al cambio climático; se definan mecanismos que garanticen la compatibilidad de los sistemas productivos con los objetivos del desarrollo sostenible; se esclarezcan las jerarquías y prevalencias entre los planes reguladores comunales, intercomunales, metropolitanos y de borde costero; y se supere el notable sesgo urbanístico del ordenamiento territorial en el ámbito comunal e intercomunal, que deja el ordenamiento de los suelos rurales comunales a los planes regionales de ordenamiento territorial y al ordenamiento ambiental.

Por último, en la misma PNOT se pueden establecer los procedimientos y mecanismos mediante los cuales se hará el seguimiento y evaluación de la implementación de misma política, de forma que se pueda avanzar de forma progresiva en la consolidación de un sistema de ordenamiento territorial en el país.

Chile

Hacia una Política Nacional que permita superar los desafíos en el proceso de ordenamiento territorial.

Estructura Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de tres entidades territoriales:

- a) Regiones (16).
- b) Provincias (56).
- c) Comunas (346).

Las comunas de más de 500.000 habitantes pueden conformar áreas metropolitanas. Así mismo diferentes comunas pueden asociarse y conformar entidades intercomunales sobre las cuales es factible planificar el territorio común.

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales)

Ejemplos:

- a) Áreas metropolitanas
- b) Entidades Intercomunales.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Un enfoque principal de planificación física espacial, complementado por instrumentos de planificación ambiental y planificación estratégica de desarrollo territorial.

I. Planificación física espacial.

Ordenamiento Territorial como “proceso técnico-político concertado que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país, cuyos objetivos propicien la articulación entre políticas, planes y programas, permitiendo: la definición y orientación de la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial; y la definición de un conjunto de reglas y orientaciones para coordinar la relación entre desarrollo económico y social, ordenando la infraestructura y conservando el medio ambiente”.

Este enfoque se complementa a través de algunos instrumentos derivados de la planificación estratégica territorial y del ordenamiento ambiental o ecológico, a través de los cuales el gobierno chileno interviene sobre la ocupación y uso del territorio, en el marco de sus diferentes políticas de desarrollo.

Observa el hecho urbano o metropolitano en contextos comarcales, municipales, provinciales y regionales en los que se producen interacciones funcionales entre las actividades urbanas y rurales y confluyen acciones de ordenamiento ambiental y de desarrollo territorial.

Acciones centrales:

- a) Identificación y definiciones sobre áreas naturales de importancia para la biodiversidad y servicios ecosistémicos.
- b) Gestión de riesgos, regulación del uso del agua y otros bienes naturales.
- c) Definición de las infraestructuras de transporte, las actividades productivas y los equipamientos sociales de los territorios.
- d) A nivel comunal, se pasa a una ordenación urbanística que se enfoca en el uso del suelo urbano y suburbano.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

- Constitución Política de 1980 (actualmente en proceso de reforma).
- Ley 458 de 1976.
- Decreto 47 de 1992. Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto con fuerza de Ley No. 19.175 de 2005.
- Ley 21.074 de 2018.
- Ley 19.253 sobre las Normas de Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas.
- Ley 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

Establece las políticas y directrices generales en materia de ordenamiento territorial y en los asuntos de interés nacional, tales como:

- a) Coordinación de las políticas, planes y programas relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, tanto urbano como rural, incluyendo la infraestructura necesaria para ello.
- b) Construcción de consensos para que la política territorial perdure y refleje las distintas visiones de desarrollo y ordenamiento territorial del país.
- c) Definición de acciones de ordenamiento ambiental y de desarrollo territorial sobre áreas naturales de importancia ambiental, gestión de riesgos, uso del agua y otros bienes naturales, las infraestructuras de transporte, las actividades productivas y los equipamientos sociales de los territorios.
- d) Regulación de áreas o zonas de valor ecosistémico o de biodiversidad, zonas marinas, costeras y zonas en procesos de desertificación; así como zonas o regiones de patrimonio cultural.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- e) Determinación de la zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero del litoral chileno y de los diferentes potenciales del litoral y sus posibles usos en la dirección del desarrollo del país.

Principales instituciones

- Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio COMICIVYT.
- Consejo Consultivo Nacional de Ordenamiento Territorial CCNOT.
- Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral CNUBC.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Ministerio de Energía y Medio Ambiente.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT
- Política Nacional de Uso del Borde Costero PNUBC.
- Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU
- Política Nacional de Desarrollo Rural.
- Plan de Infraestructura Chile 30/30.
- Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD.
- Zonas de Interés Turístico ZOIT.
- Estrategia Regional de Desarrollo.
- Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030.
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático PNACC.
- Sistema Nacional de Áreas Silvestres del Estado SNASPE.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA REGIONAL

Competencias

Orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio.

- a) Asignación de las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos.
- b) Determinar condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, así como la identificación de las áreas preferentes para su localización.

Principales instituciones

- Gobiernos Regionales.
- Consejos Regionales.
- Secretarías Regionales Ministeriales.
- Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero.

Principales instrumentos

- Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT.
- Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).
- Zonificación Regional del Borde Costero ZRBC.
- Plan Regional de Desarrollo Urbano PRDU.
- Planes Regionales de Infraestructura Urbana y Territorial.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA PROVINCIAL

Competencias

No poseen mucha autonomía y sus funciones son básicamente la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

ESCALA METROPOLITANA / INTERCOMUNAL

Competencias

- a) Establece normas sobre uso del suelo.
- b) Definición de la localización del equipamiento comunitario.
- c) Jerarquización de la estructura vial.
- d) Fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.
- e) Definición y/o complemento del ordenamiento territorial de barrios o zonas especiales.

Principales instituciones

- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Principales instrumentos

- Planes Reguladores Intercomunales PRI.
- Planes Reguladores Metropolitanos PRM.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA COMUNAL

Competencias

- a) Establece normas sobre uso del suelo.
- b) Definición de la localización del equipamiento comunitario.
- c) Jerarquización de la estructura vial.
- d) Fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.
- e) Definición y/o complemento del ordenamiento territorial de barrios o zonas especiales.

Principales instituciones

- Concejo Comunal.
- Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

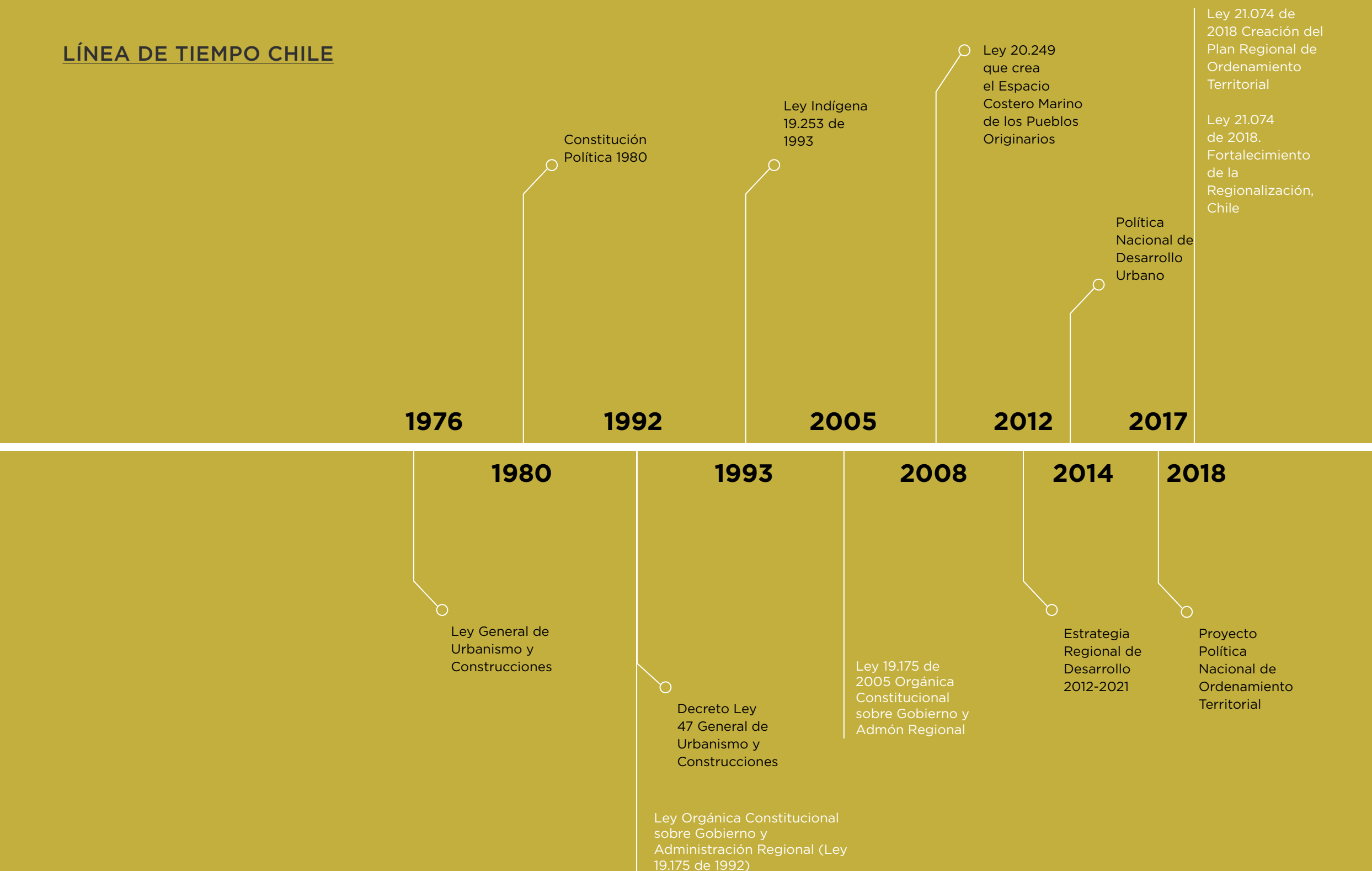
Principales instrumentos

- Planes Reguladores Comunales PRC.
- Planes Reguladores Sectoriales PRS.



Gonzalo Gallardo
© Unsplash

LÍNEA DE TIEMPO CHILE



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE



Colombia

La República de Colombia posee una superficie total de

2.070.408 km²

repartidos en un área continental de 1.141.748 km² y un área marítima de 928.660 km²

La organización territorial del Estado ha sido establecida a partir de diferentes entidades:

32

DEPARTAMENTOS

10

DISTRITOS

1122

MUNICIPIOS

territorios indígenas y colectivos, dotados de cierta autonomía y de competencias específicas.

Dentro de esta autonomía, la normativa nacional permite la conformación de entidades administrativas a partir de la asociación de varias entidades territoriales, lo que da lugar a figuras como las áreas metropolitanas, distintos tipos de regiones, provincias, asociaciones, etcétera.



Para entender la estructura del ordenamiento territorial en Colombia, es necesario partir de la organización político-administrativa establecida en el artículo 1 de su Constitución Política, que le da forma de “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Así, el esquema de descentralización que otorga autonomía a sus entidades territoriales genera retos en la construcción de un único Sistema de Ordenamiento Territorial.

El resultado es un amplio número de ámbitos de planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial, los cuales, aunque no siempre se articulan resultan en la práctica coordinados entre sí, aun cuando la normativa vigente establece de forma clara las competencias en cada escala del ordenamiento. Algo similar ocurre con la planificación sectorial, en la cual los sectores correspondientes a las diferentes dimensiones del desarrollo intentan resolver sus necesidades específicas, pero en la que muchas veces terminan confrontadas las diversas decisiones sectoriales.

Así, el proceso del ordenamiento territorial en Colombia se mueve entre dos enfoques: *un enfoque de planificación física y espacial y un enfoque de organización territorial del Estado.*

En el *enfoque de planificación física y espacial*, cuya principal normativa aplicable es la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, se busca ordenar el desarrollo del territorio, incorporando, entre otros, la definición de los usos del suelo, el manejo y la protección del ambiente y la gestión del riesgo. Por su parte, en el *enfoque de organización territorial del Estado*, cuya principal norma rectora corresponde a la Ley 1454 de 2011, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), se busca lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado, de manera que se facilite el desarrollo territorial, institucional y económico.

La implementación de estos enfoques y la capacidad de acción pública varían entre los diferentes niveles.

En el ámbito nacional, existen instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsables de la formulación de políticas, la implementación de planes y el apoyo técnico-asesor. Resalta aquí la figura del Plan Nacional de Desarrollo como principal instrumento de planeación socioeconómico. No obstante, no existe un instrumento equivalente a un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial que defina desde el ámbito nacional la planeación física del país. En su lugar, desde los actores nacionales se establecen políticas como la Política General de Ordenamiento Territorial, políticas sectoriales, directrices y lineamientos para el ordenamiento territorial, para ser implementados en los entes territoriales a través de sus diferentes instrumentos de planificación.

En el ámbito departamental, que empieza a vincular el concepto de región, los departamentos tienen sus oficinas de planeación, para coordinar los procesos de formulación de instrumentos como el Plan Departamental de Desarrollo (PDD) y el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD). Así establecen directrices de ordenamiento sobre temas de interés regional y definen programas y proyectos de impacto regional, que pueden incidir en el desarrollo del territorio departamental o de partes de él.

También en la escala regional, son actores principales las denominadas Corporaciones Autónomas Regionales, autoridades que ejercen la competencia del ordenamiento, manejo y protección del territorio desde sus valores ambientales y a partir de una definición espacial que trasciende límites administrativos y se adentra en límites geográficos. Esta planificación, llevada a cabo a partir de instrumentos como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Ambientales (POMCA), lleva a cabo una aproximación al ordenamiento desde una dimensión secto-territorial.

En la escala supramunicipal, algunas zonas del país cuentan con la definición de Áreas Metropolitanas, en las cuales la Junta Metropolitana tiene la competencia de la formulación de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT), los cuales establecen una serie de directrices de ordenamiento e identifican programas y proyectos de impacto metropolitano, que se convierten en determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial a escala municipal.

La escala distrital y municipal es quizás la más fuerte en temas de ordenamiento territorial desde un enfoque de planeación física y espacial, dado que en la misma Constitución Política del país se establece que los Concejos Distritales y Municipales tienen competencia para definir los usos del suelo de cada ente territorial. Esto hace que normativas específicas como clasificación y calificación del suelo se definan en este nivel, si bien se espera que se tengan en cuenta las directrices y lineamientos que se hayan establecido en los niveles superiores. En esta escala, los Planes de Desarrollo Municipales/Distritales y, en especial, los Planes de Ordenamiento Territorial, representan los principales instrumentos de planeación. De hecho, estos últimos se complementan y enriquecen con una serie de instrumentos de escala zonal, establecidos el marco normativo nacional como macroproyectos urbanos y planes parciales, y en el mismo marco normativo municipal/distrital con figuras como los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, etcétera. En este nivel, el ordenamiento territorial llega a la implementación de instrumentos de gestión y financiación, lo que puede hacer aún más sofisticado el proceso.

Finalmente, como un ámbito adicional de actuación nacido del reconocimiento a grupos de población indígena y afrodescendiente específicos por parte de la Nación, aparecen los territorios indígenas y colectivos, en los cuales el ordenamiento territorial es ejercido por los Consejos Consultivos de Planeación de Territorios Indígenas y los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, mediante instrumentos como los Planes de Vida de Pueblos Indígenas y los Planes de Etnodesarrollo, respectivamente. En este caso, el ordenamiento de cada territorio parte de la cosmovisión específica de las comunidades que lo habitan y se espera que las decisiones sobre el territorio allí establecidas sean tenidas en cuenta en los Planes de Ordenamiento Territorial correspondientes, de acuerdo con la normativa nacional.

Como puede advertirse, el proceso de ordenamiento territorial tiene un gran avance normativo en el país, pues abarca diferentes escalas, sectores y alcances. Desde los temas

relacionados con la planeación física, pasando por los aspectos de planeación secto-territorial, ambientales y de gestión del riesgo, hasta llegar incluso a la definición de mecanismos de financiación del desarrollo y gestión del suelo. No obstante, la ausencia de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial específico y la implementación, en su lugar, de procesos de ordenamiento territorial desde la participación de diferentes niveles y sectores, complejiza la formulación e implementación de los diferentes instrumentos de ordenamiento.

Los retos en los temas normativos que surgen entre las diferentes escalas y sectores que ordenan un mismo espacio hacen necesario que se creen mecanismos de coordinación y articulación entre actores (gobernanza). De hecho es recurrente la mención en la normativa nacional de la necesidad de una acción por parte de la Nación y de las entidades territoriales, “*bajo principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*”⁷. En este sentido, la propia Corte Constitucional del país ha establecido que, frente a las tensiones de autonomías, las instituciones deben encontrar un punto de equilibrio y como tal, deben considerarse mutuamente, complementarse y coordinarse⁸. Lo cierto es que, en la actualidad, esta articulación no resulta fácil y depende en buena medida del fortalecimiento de los ejercicios de gobernanza en diferentes niveles.

7. Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, art. 288.

8. Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-213 de 2014.

Colombia

Desafíos de autonomía territorial en busca de una actuación pública bajo principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. (CP, Art. 1).

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de cuatro entidades territoriales:

- a) Departamentos (32)
- b) Distritos (10)
- c) Municipios (1122)
- d) Territorios indígenas y colectivos.

Las entidades territoriales pueden asociarse y conformar entidades administrativas y/o Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales).

Entidades administrativas

Ejemplos:

- a) Áreas metropolitanas

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales).

Ejemplos:

- a) Regiones administrativas y de planificación.
- b) Regiones de planeación y gestión.
- c) Asociaciones de departamentos.
- d) Áreas metropolitanas.
- e) Asociaciones de distritos especiales.
- f) Provincias administrativas y de planificación.
- g) Asociaciones de municipios.

Enfoques de Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y Organización territorial del Estado.

I. Planificación física espacial.

Ordenamiento Territorial como “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas... para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Ley 388 de 1997, Ley de Ordenamiento Territorial, Art. 5). Recientemente, este enfoque ha venido siendo fortalecido con la inclusión creciente del tema ambiental y de gestión del riesgo.

Busca complementar la planificación socioeconómica con la planificación territorial y ambiental, señalando la proyección espacial o espacialidad del desarrollo (Modelos de Ocupación Territorial).

Enfoques de Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y Organización territorial del Estado.

I. Planificación física espacial.

Acciones centrales:

- a) Definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo.
- b) Diseño y adopción de instrumentos y procedimientos para la ejecución de actuaciones urbanas integrales.
- c) Articulación de actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio.
- d) Definición de programas y proyectos que concreten estos propósitos.

II. Organización territorial del Estado.

Ordenamiento territorial como *“Instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”* (Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, Art. 2).

Se centra en la organización político-administrativa del territorio.

Enfoques de Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y Organización territorial del Estado.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

Acciones centrales:

- a) Definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo.
- b) Diseño y adopción de instrumentos y procedimientos para la ejecución de actuaciones urbanas integrales.
- c) Articulación de actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio.
- d) Definición de programas y proyectos que concreten estos propósitos.

- Constitución Política de 1991.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT (1454 de 2011).
- Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997).
- Ley de Regiones (1962 de 2019).
- Ley de Áreas Metropolitanas (1625 de 2013).
- Acuerdo Comisión de Ordenamiento Territorial - COT 010 de 2016.
- Decreto Nacional 1077 de 2015.
- Ley 21 de 1991, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (adopción del Convenio 169 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo).
- Decreto 2164 de 1995, sobre dotación y titularidad de tierras para las comunidades indígenas.
- Decreto Conpes 2773 de 1995, sobre el programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas 1995-1998.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

Establece la política general de Ordenamiento Territorial en los asuntos de interés nacional, tales como:

- a) Áreas de protección ambiental y parques nacionales.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Proceso de urbanización del sistema de ciudades del país.
- e) Distribución equitativa de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) Conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

Principales instituciones

- Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES.
- Comisión de Ordenamiento Territorial - COT (consultivo).
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS.
- Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural.
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierra y Usos Agropecuarios - UPR.
- Ministerio de Transporte.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC.
- Ministerio del Interior-Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías.

ESCALA NACIONAL

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Política General de Ordenamiento Territorial.
- Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial: departamental: contenidos básicos.
- Reglamentos, lineamientos y criterios para la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital.
- Bases para la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios - GESTUA.
- Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades.
- Plan de Gestión Integral para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos.
- Plan de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Plan de Ordenación Agropecuaria.
- Plan de Ordenación Minera.
- Plan de Infraestructura Básica.
- Instrumentos de planificación territorial complementarios (Macroyectos de Interés Social Nacional MISN, Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDU).

ESCALA REGIONAL

Principales instituciones

- Corporaciones Autónomas Regionales CAR.

Principales instrumentos

- Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas - POMCA.
- Planes de Ordenación y Manejo Integrado de Unidades Ambientales Costeras - POMIUC.
- Planes de manejo de áreas protegidas (SINAP).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA DEPARTAMENTAL

Competencias

- a) Establece directrices, orientaciones, programas y planes para el ordenamiento territorial de la totalidad o de partes de su territorio.
- b) Define políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos.
- c) Orienta la localización de infraestructura físico-espacial de escala regional. Integra y orienta la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- d) Articula las políticas, directrices y orientaciones específicas para el OT de áreas metropolitanas.
- e) Implementa programas de protección especial para la conservación y recuperación del ambiente.

Principales instituciones

- Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial (consultivo).

Principales instrumentos

- Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.
- Plan Departamental de Desarrollo.

ESCALA METROPOLITANA

Principales instituciones

- Junta Metropolitana.
- Consejo Territorial de Planeación Metropolitana (consultivo y participación).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA METROPOLITANA

Principales instrumentos

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano - PIDM.
- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial - PEMOT.

ESCALA DISTRITAL

Competencias

- a) Define y ejecuta planes, normas, programas y proyectos relativos al direccionamiento de la ocupación del espacio de su territorio (desarrollo estratégico territorial) y/o a la regulación del uso del suelo o de la tierra (ordenación urbanística, planificación espacial: ambiental y sector-territorial).
- b) Reglamenta de manera específica los usos del suelo de su territorio, en las áreas urbanas, de expansión urbana y rural.
- c) Divide su territorio en localidades, las cuales participan en la planeación de inversiones de escala local y en la ejecución de programas y proyectos de inversión.
- d) Optimiza los usos de la tierra disponible y coordina sus planes sectoriales, en armonía con las políticas y planes nacionales, departamentales y metropolitanos.

Principales instituciones

- Comisión Regional de Ordenamiento Territorial.
- Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital (consultivo y participación).

Implementación del Ordenamiento Territorial

Principales instrumentos

- Plan de Ordenamiento Territorial Distrital.
- Plan Distrital de Desarrollo.
- Instrumentos de planificación complementarios (macroproyectos urbanos, planes de ordenamiento zonal, planes maestros, planes parciales).
- Unidades de Actuación Urbanística.
- Reajuste de Tierras.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- Define y ejecuta planes, normas, programas y proyectos relativos al direccionamiento de la ocupación del espacio de su territorio (desarrollo estratégico territorial) y/o a la regulación del uso del suelo o de la tierra (ordenación urbanística, planificación espacial: ambiental y sector-territorial).
- Reglamenta de manera específica los usos del suelo de su territorio, en las áreas urbanas, de expansión urbana y rural. Se analiza los vínculos urbano rurales en el territorio.
- Optimiza los usos de la tierra disponible y coordina sus planes sectoriales, en armonía con las políticas y planes nacionales, departamentales y metropolitanos.

Principales instituciones

- Comisión Regional de Ordenamiento Territorial.
- Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.
- Consejo Territorial de Planeación Municipal (consultivo y participación).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL

Principales instrumentos

- Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
- Plan Municipal de Desarrollo.
- Instrumentos de planificación complementarios (macroproyectos urbanos, planes de ordenamiento zonal, planes maestros, planes parciales).
- Unidades de Actuación Urbanística.
- Reajuste de Tierras.

OTROS: TERRITORIOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS

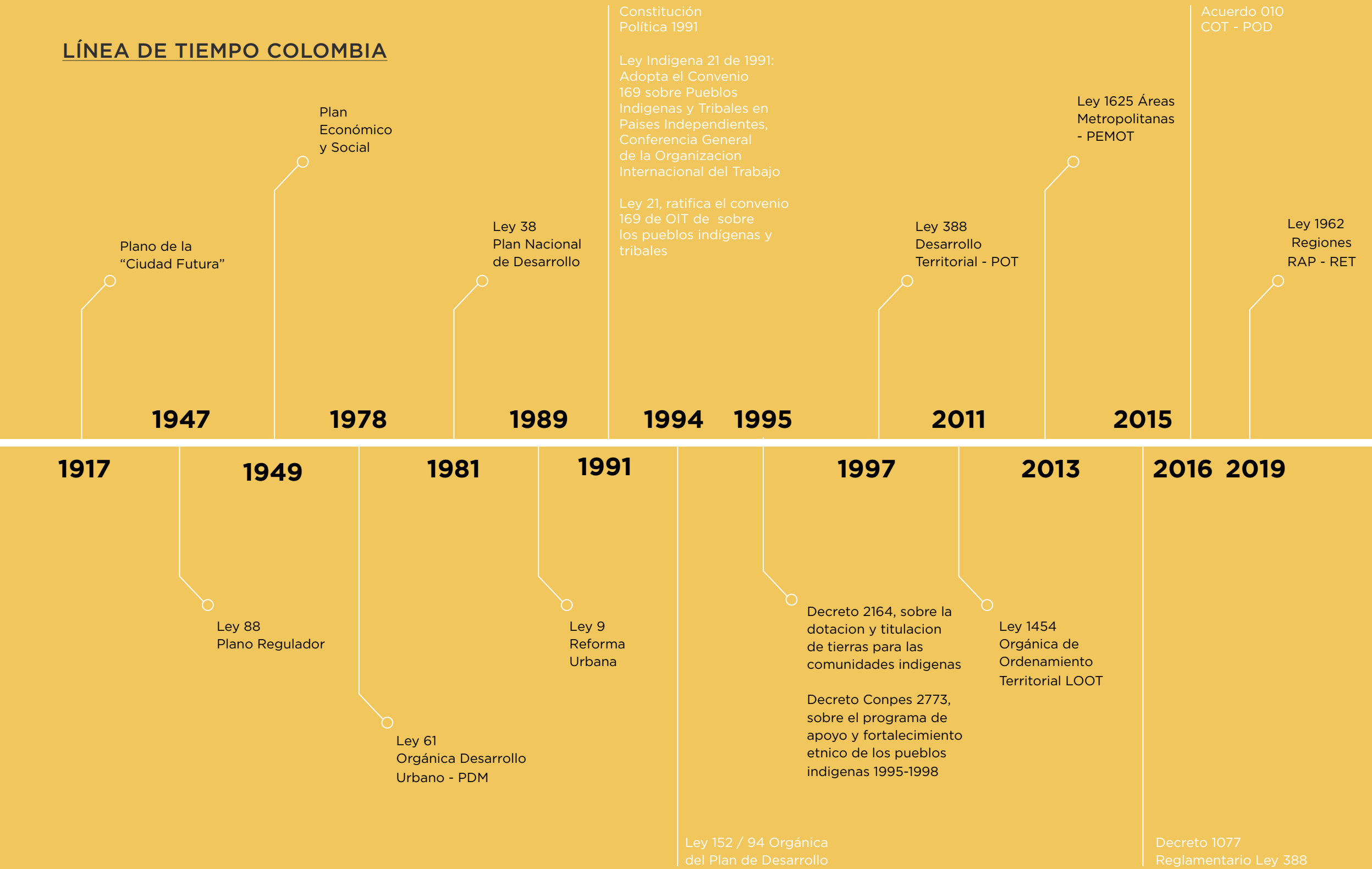
Principales instituciones

- Consejo Consultivo de Planeación de Territorios Indígenas.
- Consejos Comunitarios de Comunidades Negras.

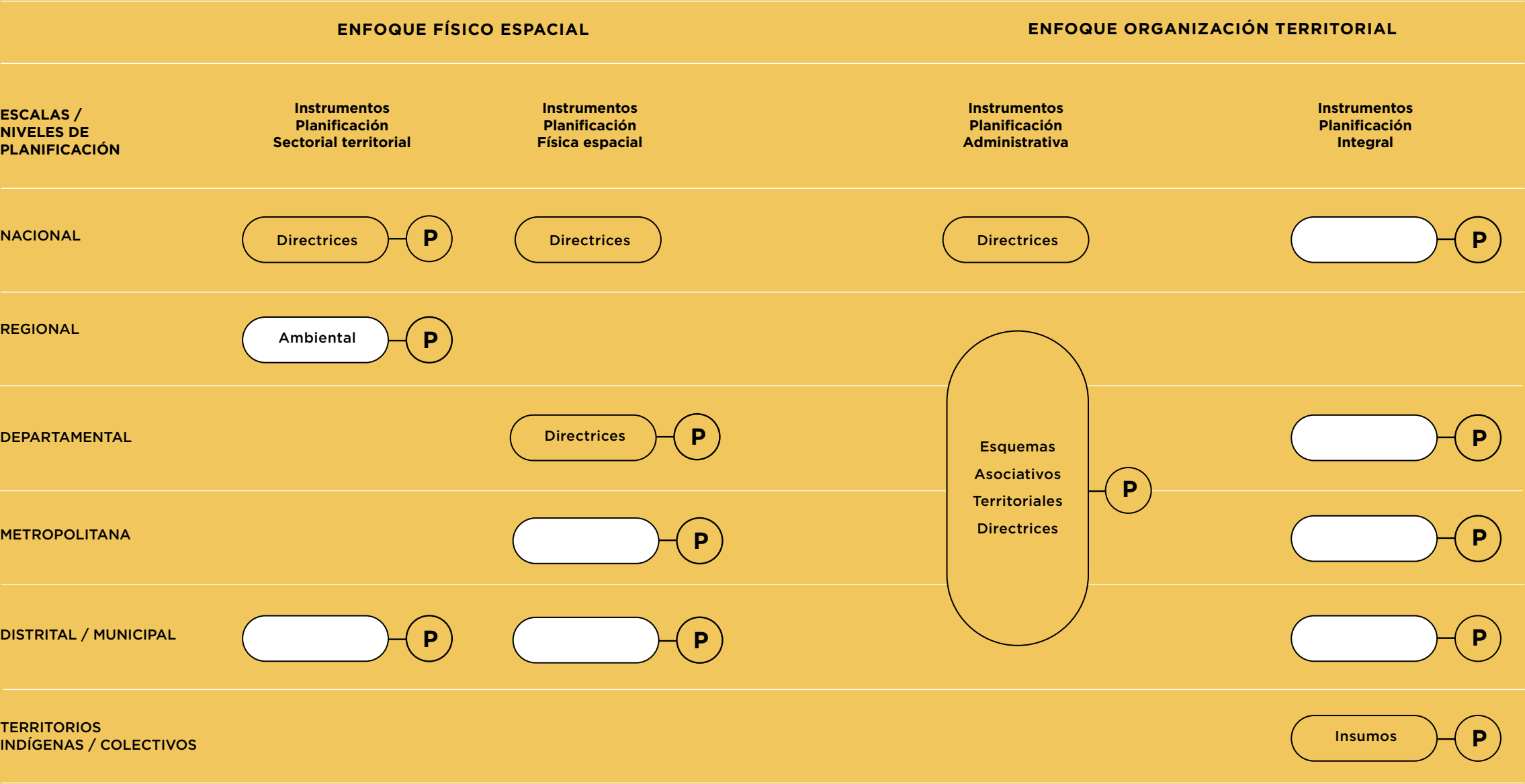
Principales instrumentos

- Planes de Vida de Pueblos Indígenas.
- Planes de Etnodesarrollo.

LÍNEA DE TIEMPO COLOMBIA



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA



Costa Rica

Costa Rica posee un territorio con un área total de

594.974 km²

de los cuales, 51.079 km² corresponden a superficie continental

Su organización político-administrativa corresponde a una república unitaria, cuya organización territorial se encuentra dividida en tres niveles de entidades territoriales:

7

PROVINCIAS

84

CANTONES

489

DISTRITOS

Dado que las provincias no poseen gobiernos autónomos, son los cantones la única instancia subnacional con gobierno propio, denominado Municipalidad. Esta organización conlleva a que las decisiones sobre ordenamiento territorial, si bien se determinan para las escalas nacional, regional, intercantonal o metropolitana y cantonal, solamente puedan ser formuladas a partir de los niveles nacional y cantonal. De hecho, el ordenamiento territorial de la escala regional se define desde el mismo nivel nacional. Finalmente, el país reconoce la existencia de territorios o reservas indígenas, en las cuales los pueblos indígenas tienen derecho a su administración plena.



En cuanto al enfoque del ordenamiento territorial, se identifica una visión de planificación física espacial y una visión de desarrollo territorial y coordinación. El enfoque de planificación física espacial busca “armonizar el bienestar de la población con el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, así como ubicar de forma óptima las actividades económicas, productivas, los asentamientos humanos, las áreas públicas, los servicios públicos, entre otras”⁹.

De forma complementaria, el enfoque de desarrollo territorial pretende “*garantizar un desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión integral de los recursos naturales y el desarrollo económico en el territorio*”¹⁰. De esta manera se busca el desarrollo físico-espacial al regular la localización de los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Al respecto, Massiris A. (2021) anota que Costa Rica ha llegado a reconocer que la planificación espacial es clave para impulsar políticas de desarrollo turístico, ambientalmente sostenibles y económicamente rentables, marco en el cual se valora la calidad del espacio ambiental y turístico como base de la productividad y competitividad del país.

9. República de Costa Rica (2018) Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial (actualización), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). San José, Costa Rica.

10. República de Costa Rica (2012), Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), San José, Costa Rica.

El proceso de ordenamiento territorial del país se caracteriza por la construcción desde el ámbito nacional de un Sistema Nacional de Planificación (SNP), encargado de dirigir y coordinar la formulación de planes y políticas de desarrollo. Integran este sistema el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), que funge como órgano rector; las unidades de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas regionales y locales; y las entidades técnicas de coordinación y asesoría.

Dentro de los instrumentos que rigen el desarrollo de las entidades territoriales, la *Política Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT 2012-2040* establece los objetivos, metas y acciones estratégicas del ordenamiento territorial. La gestión operativa de esta política se lleva a cabo mediante el *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PLANOT 2014-2030*, que establece las acciones estratégicas correspondientes a las metas definidas en la PNOT y direcciona la práctica local, regional y nacional del ordenamiento territorial.

A nivel regional, existen los *Planes Reguladores de Ordenamiento Territorial Regional*, instrumentos con enfoque urbano que sirven de marco de referencia para la planificación urbana local y que combinan estrategias sectoriales y de planeación física, las cuales establecen acciones de articulación de las grandes infraestructuras viales y de redes de servicio y transporte, así como ordenan la ocupación y uso del suelo a través de la zonificación de protección regional, los corredores biológicos, la estructura ecológica y la zonificación industrial.

Finalmente, los *Planes Reguladores Cantonales o Municipales* son el principal instrumento de ordenamiento territorial local y tienen un énfasis fundamentalmente urbano. Como tal, definen el desarrollo territorial urbano de largo plazo, y las acciones estratégicas de ocupación del territorio, en términos de distribución de la población, estructura de la red vial y de transporte, equipamiento de servicios públicos, sociales y productivos, dotación de áreas comunales, construcción y procesos de renovación urbana, entre otros. Así mismo, estos planes establecen las directrices para la planificación física espacial, enfocada en la zonificación de usos del suelo con fines de una relación armoniosa entre éstos, la reserva de espacios para usos públicos, la gestión territorial de riesgos y de bienes hídricos, entre otros.

Ahora, esta planificación territorial tiene fuerte influencia de un componente sectorial en el proceso de ordenamiento, lo cual plantea a los gobernantes un gran reto para lograr articular el ordenamiento de su territorio con los conceptos, acciones y

directrices asociadas a los objetivos y estrategias de intervención sectorial establecidas desde los niveles superiores. Para eso hay instrumentos como los Planes Nacionales Sectoriales, los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Regionales de Desarrollo. En este sentido, Massiris A. (2021) establece que no hay fenómeno o dinámica del desarrollo territorial del país que carezca de política, plan o norma, lo cual si bien en términos absolutos es un avance, representa un reto para alcanzar una planificación territorial ordenada.

Así, si bien en el país existe un concepto oficial de ordenamiento territorial, debe revisarse que no prevalezca la mirada sectorial en los principales instrumentos como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el propio Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, cuyos principales ejes de actuación –el hábitat, la protección y manejo ambiental y la competitividad territorial– necesitan ser manejados de forma coordinada. En este sentido, se necesitarán instancias de coordinación y articulación multinivel y de participación social, con una mayor presencia de las visiones e intereses de las escalas regional y cantonal.

Es de mencionar, que en 2021 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) elaboró la Estrategia Económica y Territorial 2020-2050 para Costa Rica, la cual propone la visión para la transformación productiva y territorial del país, y se basa en descentralizar las capacidades de los territorios para superar retos estructurales. Plantea que para el 2050 la economía de Costa Rica sea descentralizada, digitalizada y descarbonizada (3D). A la presente fecha, dicha Estrategia no tiene rango de ley.



Travis Ark
© Unsplash

Costa Rica

Desafíos en la política de ordenamiento territorial, para su construcción desde una perspectiva integral.

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de república unitaria y democrática.

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de tres entidades territoriales:

- a) Provincias **(7)**
- b) Cantones o Municipalidades **(84)**
- c) Distritos **(489)**

De forma complementaria.
Se reconoce la existencia de Territorios o Reservas Indígenas.

Las municipalidades contiguas pueden asociarse y conformar entidades administrativas metropolitanas.

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales)

Ejemplos:

- a) Áreas metropolitanas

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y Desarrollo territorial y sectorial

I. Planificación física espacial.

“Proceso administrativo, político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico, a través del cual el Estado, los gobiernos municipales y demás entes públicos gestionan, regulan, orientan y promueven diversas acciones en el territorio para el cumplimiento de sus fines. Posibilita armonizar el bienestar de la población, con el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, así como ubicar de forma óptima las actividades económicas, productivas, los asentamientos humanos, las áreas públicas, los servicios públicos, entre otras. Sirve de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente. Hace posible equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país. Promueve la participación ciudadana en la planificación de los territorios” (República de Costa Rica, 2018:10).

Busca lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Acciones centrales:

- a) Ubicar de forma óptima, dentro del territorio nacional, las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.
- b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.
- c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y Desarrollo territorial y sectorial

I. Planificación física espacial.

Acciones centrales:

- d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades.

II. Desarrollo territorial sectorial.

“Expresión espacial de las políticas sociales, ambientales y económicas. Es también un ejercicio administrativo y una política de Estado, basada en la toma de decisiones coordinadas y articuladas, con el fin de garantizar un desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión integral de los recursos naturales y el desarrollo económico en el territorio” (República de Costa Rica, 2012:11).

- Ley sobre División Territorial Administrativa (4366 de 1969).
- Ley de Planificación Urbana (4240 de 1968).
- Ley de Planificación Nacional (5525 de 1974).
- Ley sobre Zona Marítima Terrestre (6043 de 1977).
- Decreto Ejecutivo No. 7944 de 1978, modificado por el Dec. Ejec. 9501 de 1979.
- Ley de Conservación de la Vida Silvestre (7317 de 1992).
- Ley Orgánica del Ambiente (7554 de 1995).
- Ley Forestal (7575 de 1996).
- Ley de Uso, Manejo y Conservación del Suelo (7779 de 1998).
- Ley de Biodiversidad (7788 de 1998).
- Código Municipal (7794 de 1998).
- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (8488 de 2006).

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

- Ley Indígena (6172 de 1977).
- Decreto 36646-PLAN de 2011.
- Ley de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural (9036 de 2012).
- Decreto Ejecutivo 37623 de 2013.
- Decreto Ejecutivo 37735 de 2013-PLAN.
- Decreto Ejecutivo 38184-MAG de 2014.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Establece el Sistema Nacional de Planificación con la finalidad de dirigir y coordinar la formulación de los planes y políticas de desarrollo, mediante los cuales:

- a) Establece los objetivos, metas y acciones estratégicas del ordenamiento territorial.
- b) Orienta la coordinación y articulación de las actuaciones del Estado, la empresa privada y la sociedad civil.
- c) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- d) Énfasis en la planificación territorial y espacial y ambiental del espacio turístico, considerado como motor de la productividad y competitividad del país.

Principales Instituciones

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN
- Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial CNOT.
- Consejo Nacional de Planificación Urbana CNPU.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos MIVAH.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria SEPSA.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Instituto de Desarrollo Rural.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Instituto Costarricense de Turismo.
- Instituto Costarricense de Electricidad.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Instituto Geográfico Nacional.
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural.
- Comisión Nacional de Emergencias.
- Comité Técnico Interinstitucional.
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento SENARA.

Principales Instrumentos

- Plan Estratégico Nacional PEN.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Planes Nacionales Sectoriales.
- Política Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT 2012-2040.
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PLANOT 2014-2020.
- Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030.
- Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial (PEDRT) 2015-2030.
- Planes de Uso del Suelo y Desarrollo Turístico y Regulador Costero.
- Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos para las Tierras de Uso Agroecológico de Costa Rica.
- Plan General y los Planes Específicos de

Implementación del Ordenamiento Territorial

Manejo de Recursos Naturales en Áreas Silvestres Protegidas.

ESCALA REGIONAL

Competencias

Establece marco regional con lineamientos tanto indicativos como vinculantes para el nivel municipal, con el fin de coordinar la planificación del desarrollo regional, de largo, mediano y corto plazo, con especial atención en la planificación territorial y en la disminución de los desequilibrios territoriales, en temas tales como:

- a) Desarrollo estratégico territorial de la región
- b) Definición de las estructuras de desarrollo a ser consideradas por las municipalidades.
- c) Definición de las directrices regionales para ser incorporadas, de mutuo acuerdo, en los planes reguladores cantonales o municipales.
- d) Definición de acciones de articulación de las grandes infraestructuras viales y de redes de servicio y transporte.
- e) Ocupación y uso del suelo a través de la zonificación de protección regional, los corredores biológicos, la estructura ecológica y la zonificación industrial.

Principales instituciones

- El ordenamiento territorial en la escala regional, se lleva a cabo a partir de actores nacionales, incluyendo los actores a cargo de la protección y participación de los Pueblos Indígenas (Mesa Nacional Indígena de Costa Rica).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA REGIONAL

Principales instrumentos

- Planes Regionales de Desarrollo.
- Planes Reguladores Costeros.
- Planes Reguladores Regionales de Ordenamiento Territorial.
- Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa PRUGAM.

ESCALA PROVINCIAL

Competencias

No tiene competencias en relación con los fines de ordenamiento y desarrollo territorial. No obstante, corresponde a los organismos del subsistema de planificación regional garantizar la coordinación intersectorial entre las instituciones que componen los diferentes sectores para el desarrollo regional.

Principales instituciones

- Consejos de Desarrollo Urbano Regionales.
- Comités sectoriales e intersectoriales regionales.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

Encargada de planificar las áreas urbanas y rurales a escala local, que no se encuentren bajo algún régimen especial de suelo, y siguiendo los lineamientos establecidos desde las escalas superiores.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- a) Define el desarrollo territorial urbano de largo plazo, expresado en acciones estratégicas relativas a la ocupación del territorio, en términos de distribución de la población, estructura de la red vial y de transporte, el equipamiento de servicios públicos, sociales y productivos, la dotación de áreas comunales, la construcción y los procesos de renovación urbana, entre otros.
- b) Definen la planificación física espacial, enfocada en la zonificación de usos del suelo con fines de una relación armoniosa entre éstos, la reserva de espacios para usos públicos, la gestión territorial de riesgos y de bienes hídricos, entre otros.
- c) Deben dar especial atención a la determinación y ubicación de zonas de riesgo no aptas para la localización de asentamientos humanos, ya sea por vulnerabilidad y amenaza ambiental, o por salubridad.

Principales instituciones

- Municipalidad.
- Concejo Municipal.

Principales instrumentos

- Plan Regulador Cantonal.

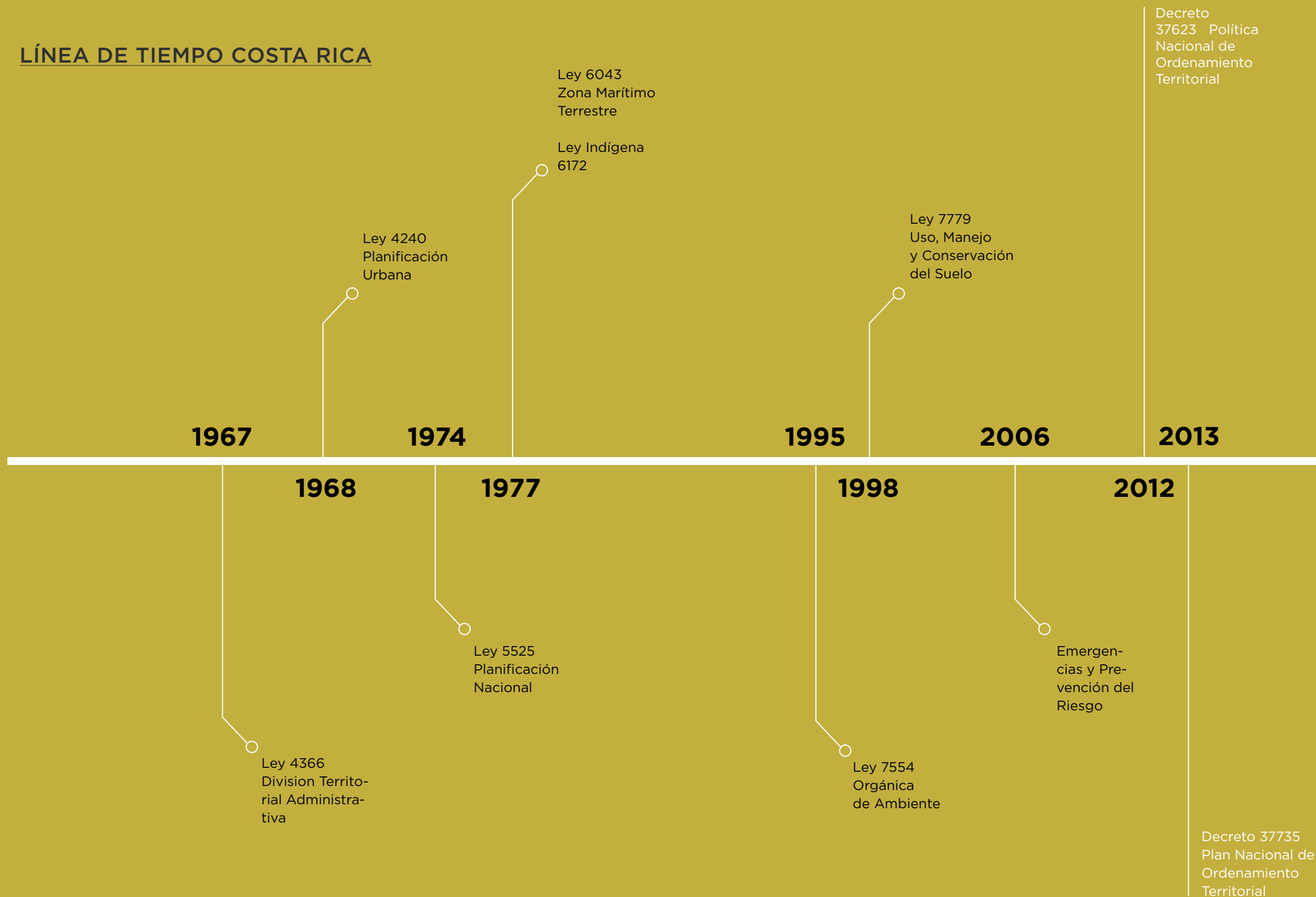
OTROS

Principales instituciones

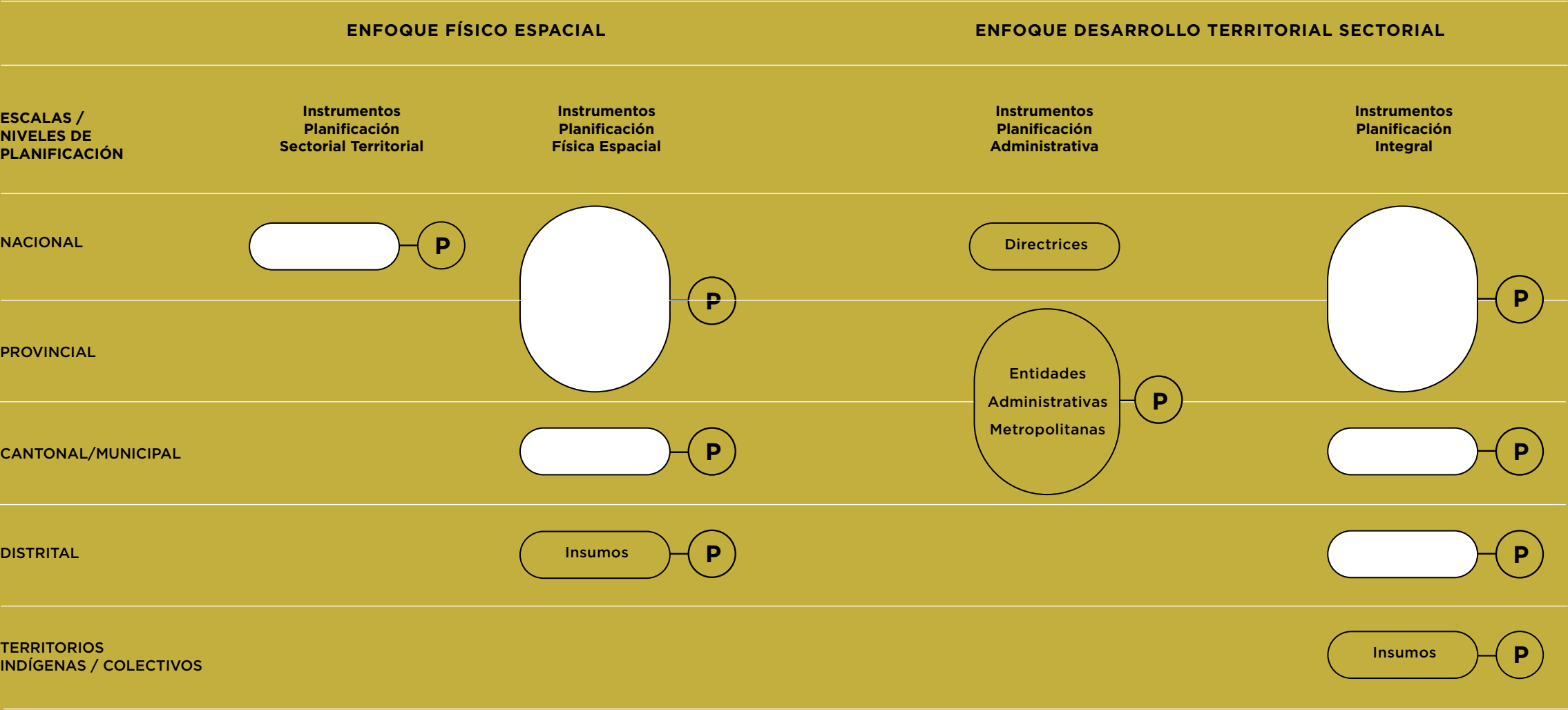
- Comunidades Indígenas (agrupadas en Asociaciones de Desarrollo Integral).

Deben participar activamente en la formulación de los planes de ordenamiento territorial local o regional, según sus respectivos territorios.

LÍNEA DE TIEMPO COSTA RICA



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COSTA RICA



Ecuador

Ecuador ocupa un territorio de

256.370 km²

repartidos en un área continental de 1.141.748 km²
y un área marítima de 928.660 km²

Es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político-administrativa reconoce:

24	221	1.499
PROVINCIAS	CANTONES	PARROQUIAS (1140 rurales y 359 urbanas)

El marco normativo nacional posibilita además la creación de entidades administrativas como las regiones autónomas, (que pueden conformarse con dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional) y, el distrito metropolitano (conformado por el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional). También pueden crearse entidades administrativas y de planeación territorial como las mancomunidades, las cuales pueden conformarse con dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias para mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.



En Ecuador, la planificación y el ordenamiento territorial pueden entenderse a partir de tres enfoques complementarios: el físico espacial, el ambiental y el socioeconómico.

En el enfoque físico espacial, que se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio, el ordenamiento se entiende como *“el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo”* (LOOTUGS, 2016).

Desde el enfoque ambiental, por su parte, es una *“política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la promoción y localización de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos”* (MINAM, 2010).

En tercer lugar, desde el enfoque socioeconómico, se entiende como un *“conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones”* (COOTAD 2010).

Estos diferentes enfoques se traducen en una serie de instrumentos de ordenamiento territorial y planificación, implementados en los diferentes niveles territoriales.

En el ámbito nacional, y como competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente (MINAM), se contempla la formulación de una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), este último contenido de *“la zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural”*. Ninguno de estos instrumentos ha sido desarrollado.

En el enfoque urbanístico, desde la Nación se formula la Estrategia Territorial Nacional (ETN), la cual está concebida como *“el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan de Desarrollo y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio”* (SENPLADES, 2009). Contiene una propuesta de estructuración de una red de ciudades, concebida como un grupo de ciudades o unidades urbanas de diferente tamaño que son complementarias entre sí. A partir de las categorías de rango de tamaño y proximidad, se identifican cuatro grupos urbanos a fin de mejorar la distribución de servicios e impulsar las sinergias necesarias más allá de los límites administrativos que en ocasiones restringen la acción pública.

En el enfoque socioeconómico, desde la Nación se formula el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Nacional para la Descentralización, como también, planes especiales o sectoriales con incidencia en el territorio. Desde el 2007, el PND contiene la ETN y con esto le apuesta a un enfoque territorial de la planificación del desarrollo socioeconómico.

A nivel regional y local (regiones, provincias, cantones y parroquias), la planificación urbana y el ordenamiento territorial se concretan a través de instrumentos de planificación del desarrollo socioeconómico (planes de desarrollo y ordenamiento territorial, PDOT) que dan alcance al ordenamiento ambiental, y los de ordenamiento urbano (planes de uso y gestión del suelo, PUGS). Los PDOT cantonales cumplen una función articuladora de la planificación ambiental y urbanística con el ordenamiento territorial. Los PUGS cantonales, creados por la LOOTUGS en 2016, pueden desarrollar instrumentos de planificación complementaria

(planes maestros sectoriales, planes parciales), de planeamiento del suelo (polígonos de intervención territorial, tratamientos urbanísticos y estándares urbanísticos) y de gestión del suelo (para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, para regular el mercado de suelo, para el financiamiento del desarrollo urbano, y para la gestión del suelo de asentamientos de hecho).

El marco normativo nacional --particularmente el COOTAD (2010), el Código Orgánico del Ambiente o COA (2018) y la LOOTUGS (2016)- intenta constituirse como un sistema multiescalar, multisectorial y jerarquizado de planificación y ordenamiento territorial, tomando como base los instrumentos existentes para que se articulen y complementen, tanto a nivel horizontal (planes de diferentes escalas, por ejemplo el PDOT provincial, cantonal y parroquial) como vertical (planes de la misma escala, como por ejemplo el PDOT y PUGS cantonales). La escala regional, referida a las regiones autónomas, aunque está definida por la Constitución Política y el COOTAD aún no se ha consolidado en el territorio nacional. El distrito metropolitano autónomo de Quito es el único de esta naturaleza constituido en el país, y ejerce las competencias de planificación y ordenamiento que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, por lo que implementa el PDOT y el PUGS.

No obstante, y como sucede en varios países de la región, se requiere articulación y complementariedad entre los instrumentos de las diferentes escalas de planificación para superar esta debilidad. Generalmente esto tiene que ver con cuestiones de orden político (afinidad o intereses políticos), técnico (falta de información o herramientas tecnológicas) o programático (normas que llevan a que los instrumentos se formulen al mismo tiempo).

Desde el punto de vista institucional, las mismas normas nacionales definen las instituciones responsables y el marco de competencias para la planificación y el ordenamiento territorial. A nivel nacional, lo son el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el Ministerio de Ambiente y la Secretaría Técnica de Planificación (antiguo SENPLADES). A nivel regional y local, los gobiernos autónomos y los consejos de planificación son pieza clave en la formulación, orientación y seguimiento a la implementación de los instrumentos y el cumplimiento de sus metas.

Algunos elementos para destacar en el modelo de Ecuador en torno a la planificación y el ordenamiento territorial tienen que ver con la incorporación de una visión de largo plazo.

Los PUGS tienen una vigencia de 12 años (y los PDOT de 4 años) con la posibilidad de articular programas y proyectos de dos o más periodos de gobierno cantonal o parroquial. También pueden incorporar instrumentos de planificación complementaria que facilitan la concreción del modelo de ocupación territorial, la definición más precisa -predio a predio- de la planificación urbana y las normas urbanísticas en ámbitos específicos del suelo urbano o rural, y la implementación de mecanismos de gestión del suelo y financiación. Adicionalmente, pueden hacer valer principios como el reparto equitativo de cargas y beneficios, el cual permite una mayor participación de los propietarios del suelo (y no solo del Estado) en la financiación del desarrollo territorial, como también la compensación a todos los afectados por las decisiones o actuaciones urbanísticas.

Ecuador

Desafíos en la articulación de las dimensiones del ordenamiento territorial y la planeación urbanística, y la incorporación de la dimensión ambiental.

Estructura Administrativa del país:

"El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada". (CP, Art. 1).

Niveles de Organización Territorial

Organización territorial del Estado a partir de cuatro entidades territoriales:

- a) Regiones (sin conformar).
- b) Provincias (24).
- c) Cantones (221).
- d) Parroquias rurales (1.499 total, 1140 rurales y 359 urbanas).

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Art. 243.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar **mancomunidades**, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán **regiones autónomas** de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

Entidades administrativas

Ejemplos:

- a) Regiones autónomas
- b) Distrito metropolitano

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales).

- a) Mancomunidades

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tiene tres (3) enfoques:

1. Ordenamiento Territorial (Incluye Planificación Física Espacial)
2. Ordenamiento Ambiental
3. Socioeconómico.

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un **distrito metropolitano**. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano

I. Ordenamiento Territorial (Incluye Planificación Física Espacial)

LOOTUGS. Artículo 9.- Ordenamiento territorial. Es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.

Tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

Acciones centrales:

- Definición del uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos.
- Diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio.
- Definición de programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tiene tres (3) enfoques:

1. Ordenamiento Territorial (Incluye Planificación Física Espacial)
2. Ordenamiento Ambiental
3. Socioeconómico.

II. Ordenamiento Ambiental

Es una política de estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la promoción y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos” (MINAM, 2010).

Se le atribuye una visión integral y se desarrolla sobre la base de un enfoque de sostenibilidad y aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de los procesos ecológicos que lo sustentan, contribuyendo a promover el desarrollo seguro del territorio.

III. Ordenamiento Socioeconómico

COOTAD. Art. 296.- Ordenamiento territorial.- Comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

Implementación del Ordenamiento Territorial

- Constitución de la República de Ecuador, 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, 2010.
- Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS, 2016.
- Decreto Ejecutivo 680 de 2019 (Reglamento de la LOOTUGS).
- Ley de Gestión Ambiental, 2004.
- Código Orgánico del Ambiente, 2018.
- Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas, 2007.

ESCALA NACIONAL

Competencias

- La planificación nacional.

Principales instituciones

- Consejo Nacional de Competencias.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo).
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo (vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos).
- Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias).
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI.
- Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”.
- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas - CODENPE.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Plan Nacional de Descentralización.
- Estrategia Territorial Nacional - ETN.
- Planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico.
- Planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio.
- Política General de Ordenamiento Territorial (sin formular).
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (sin formular) (contendrá la zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural.

ESCALA REGIONAL

Competencias

- Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
- Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- Realizar el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

Principales instituciones

- Consejo Regional.
- Consejo Regional de Planificación.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT Regional.
- Plan Regional Complementario al Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Planes Maestros Sectoriales, Planes Parciales, entre otros).

ESCALA PROVINCIAL

Competencias

- Competencias:
- Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
- Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
- Realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

Principales instituciones

- Consejo Provincial.
- Consejo Provincial de Planificación.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA PROVINCIAL

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT Provincial.
- Plan Regional Complementario al Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

ESCALA METROPOLITANA (DISTRITOS METROPOLITANOS AUTÓNOMOS)

Competencias

CP. Art. 266. Funciones: Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

COOTAD. Art. 84. Funciones:

c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.

e) Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

Art. 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial.- Corresponde exclusivamente a los

Implementación del Ordenamiento Territorial

gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

Principales instituciones

- Concejo Metropolitano.
- Consejo Metropolitano de Planificación.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT Metropolitano.
- Plan de Uso y Gestión del Suelo - PUGS.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
- Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con

Implementación del Ordenamiento Territorial

la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.

- Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

- El control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón.

Principales instituciones

- Concejo Cantonal.
- Consejo Cantonal de Planificación.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT Cantonal.
- Plan de Uso y Gestión del Suelo - PUGS.
- Instrumentos de planificación complementarios (planes maestros sectoriales, planes parciales).
- Instrumentos de planeamiento del suelo (polígonos de intervención territorial, tratamientos urbanísticos y estándares urbanísticos).
- Instrumentos de gestión del suelo (1. Para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. 2. Para intervenir la morfología urbana y la estructura predial. 3. Para regular el mercado de suelo. 4. Para el financiamiento del desarrollo urbano. 5. Para la gestión del suelo de asentamientos de hecho).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA PARROQUIAL (PARROQUIAS RURALES)

Competencias

- Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
- Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial.
- Realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

Principales instituciones

- Consejo Parroquial de Planificación.
- Juntas Parroquiales Rurales.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT Parroquial.

OTROS

Competencias

Circunscripciones territoriales especiales, de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

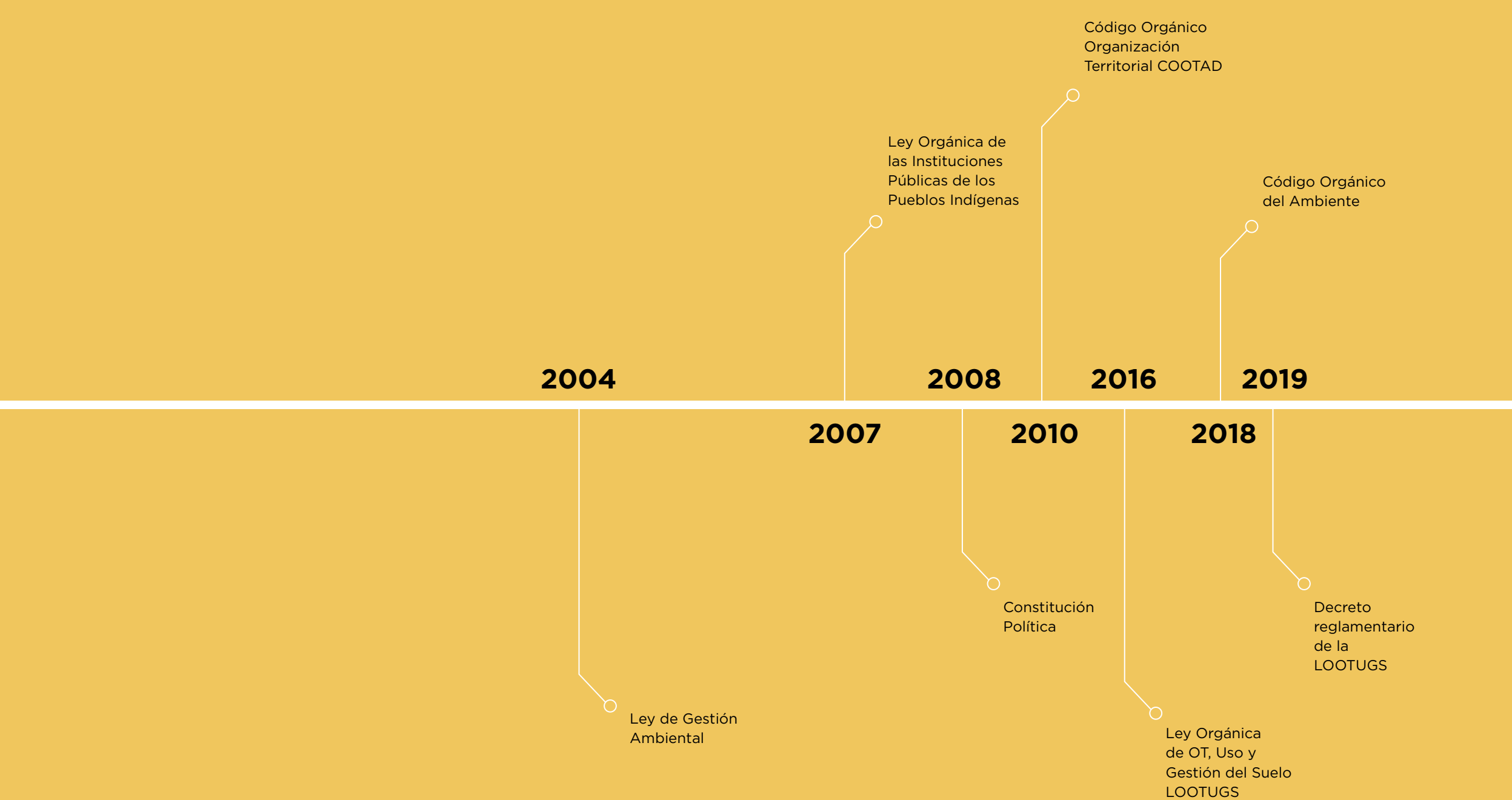
Principales instituciones

- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas - CODENPE.

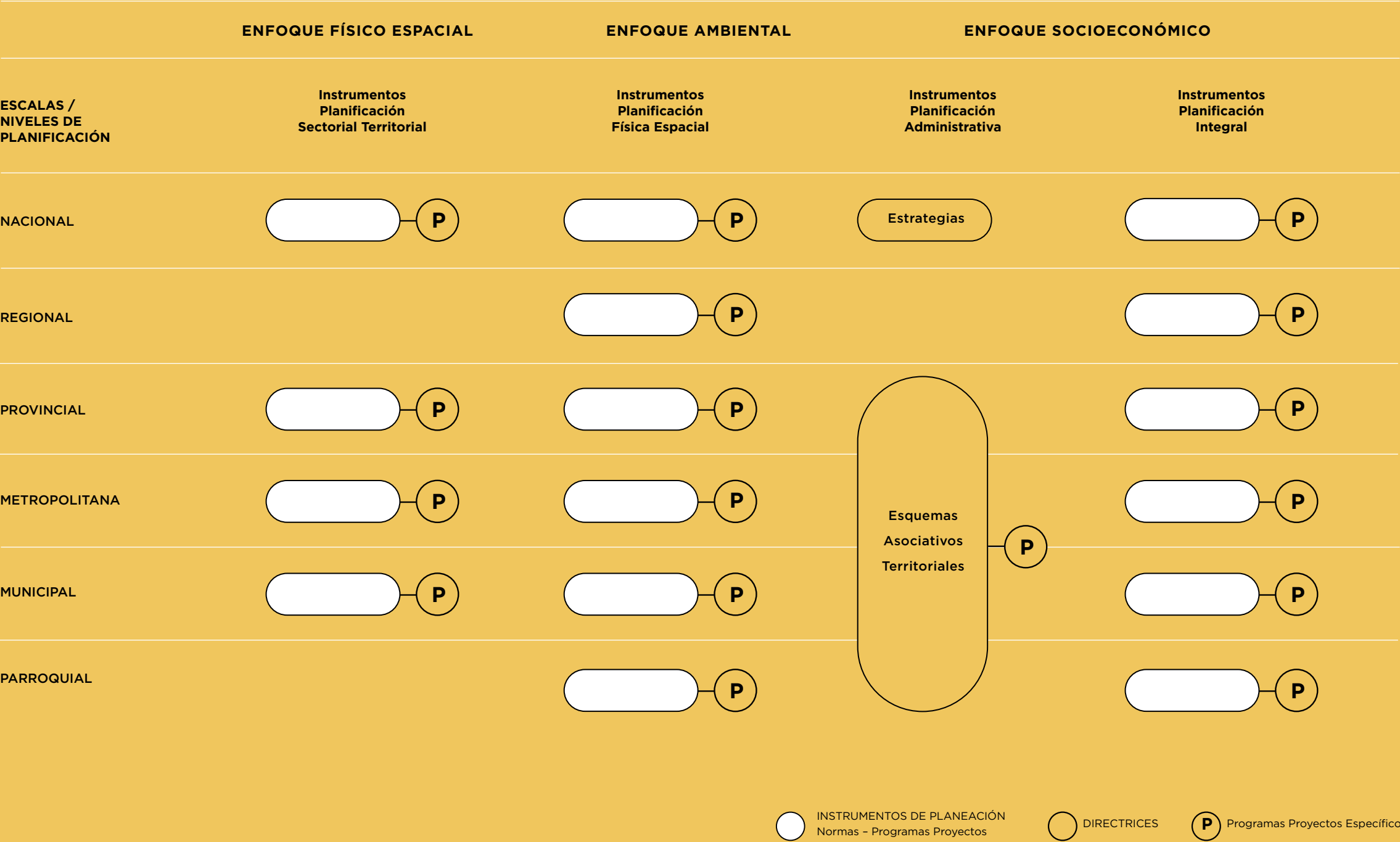
Principales instrumentos

- Plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial de Galápagos.

LÍNEA DE TIEMPO ECUADOR



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR



México

México abarca una extensión territorial de

1.964.375 km²

de los cuales, 1.959.248 son superficie continental y 5.127 son superficie insular. A este territorio debe añadirse la Zona Económica Exclusiva de mar territorial, que abarca 3.149.920, con lo cual la superficie total del país alcanza **3.149.920 km²**.

La estructura territorial del Estado Federal de México se encuentra dividida en tres órdenes: **LA FEDERACIÓN**, que representa el nivel nacional

31 2469 16

ENTIDADES
FEDERATIVAS

que representan
el nivel estatal

MUNICIPIOS

DELEGACIONES DE
CIUDAD DE MÉXICO

pertenecientes al
nivel local

A estos tres ámbitos territoriales se suman las zonas metropolitanas y las conurbaciones, que corresponden a entidades administrativas organizadas a partir de la asociación de las entidades federativas y/o municipales.



En el país, el ordenamiento territorial se define en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) como “política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”¹¹.

Esta definición se complementa recientemente con lo establecido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), ente rector del ordenamiento territorial a nivel federal, la cual concibe el ordenamiento territorial como *“Una política de Estado, que establece la reorientación de las vocaciones del suelo, la ocupación y el aprovechamiento sostenible del territorio; integrando las dimensiones ambientales, sociales, culturales y económicas del desarrollo; trascendiendo los ámbitos rural y urbano, considerando las escalas locales, metropolitanas, regionales y nacional; promoviendo el cuidado de la biodiversidad y reducción del riesgo ante desastres; reconciliando a las personas con su entorno natural y construyendo territorios de paz y bienestar”*¹².

En este marco, la concepción oficial del ordenamiento territorial de México involucra tres componentes básicos: el ordenamiento físico-espacial, el ordenamiento ecológico y ambiental, y el ordenamiento del desarrollo urbano. Con estos tres enfoques, se busca integrar las políticas socioeconómicas, secto-

¹¹. LGAHOTDU, art. 3.

¹². SEDATU, 2020.

territoriales y ambientales desde una perspectiva multiescalar, que tiene en cuenta en su base espacial no solo la delimitación de las entidades territoriales y las entidades administrativas, sino también la delimitación de áreas especiales de actuación en el territorio.

Para tal fin, desde el ámbito nacional se establece la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), principal instrumento de planificación territorial del país, el cual orienta, en un horizonte de tiempo de 20 años, la proyección espacial del desarrollo mexicano mediante la definición y reglamentación de sus elementos centrales los sistemas urbano-rurales; las regiones funcionalmente estructurantes del territorio nacional; las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico equilibrado; el desarrollo regional sustentable; la dotación de infraestructura, equipamientos e instalaciones a las regiones y el país; y los mecanismos para la implementación, articulación intersectorial y evaluación de estas acciones.

La ENOT y el Plan Nacional de Desarrollo constituyen el marco de referencia para la formulación cada 6 años del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), que contiene las políticas y estrategias del desarrollo urbano; las políticas generales, programas y proyectos a desarrollar en cada sexenio para el ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, asentamientos humanos y centros de población; y las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país. Este programa busca articularse con las directrices sobre ordenamiento ecológico y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y por las normas oficiales mexicanas en materia ecológica, así como con las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los Atlas de Riesgos. Del mismo modo las autorizaciones de construcción, edificación o realización de obras de infraestructura que otorguen la Secretaría o las entidades federativas y los municipios deben incluir un análisis de riesgo y, si es el caso, definir las medidas de mitigación en el marco de la Ley General de Protección Civil (LGAHOTDU, Art. 45 y 46).

En 2022, se aprobó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, que tiene por objeto establecer las bases y principios para garantizar el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, calidad, inclusión e igualdad. Tiene un enfoque integral a la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

En el ámbito estatal, las entidades federativas deben formular los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU), en articulación con la ENOT y con el PNOTDU, así como con los programas de ordenamiento ecológico y prevención de riesgos, y otros programas sectoriales que incidan en su jurisdicción. Estos planes deben establecer las estrategias, acciones y proyectos estratégicos de mediano y largo plazo para enfrentar las problemáticas del desarrollo territorial, incluyendo metas, mecanismos de evaluación de resultados y la congruencia con el atlas nacional de riesgos.

En relación con el ámbito metropolitano y de conurbaciones, las Zonas Metropolitanas y Conurbaciones Interestatales e Intermunicipales deben formular sus respectivos Programas de Ordenación, cuyo contenido define la planeación del ordenamiento del territorio y de los asentamientos humanos en el nivel metropolitano, con énfasis en temas como infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad; políticas habitacionales y relativas al equipamiento regional y metropolitano; localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; gestión integral del agua y los recursos hidráulicos; preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente; gestión integral de residuos sólidos municipales; y la prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático.

Finalmente, en el ámbito municipal, las entidades federativas y municipios deben promover los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) que incluyan acciones específicas para la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población y la zonificación correspondiente. Entre estas acciones se encuentran la asignación de usos del suelo y destinos compatibles para la construcción de vivienda adecuada, infraestructura y equipamiento; la prevención, vigilancia y control de los procesos de ocupación irregular de las tierras; la previsión de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable; la preservación del patrimonio natural y cultural; el reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas; la definición de las áreas de reservas para la expansión; y la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas. Asimismo, en el ámbito municipal se elaboran Planes Parciales y Polígonos de Actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

De esta forma, todos los instrumentos descritos anteriormente deben considerar en la definición de los usos del suelo, los destinos y las reservas, las normas ambientales y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos por los planes de ordenamiento ecológico, así como por las normas en materia de resiliencia, riesgos y patrimonio cultural.

A la par de este ordenamiento territorial a partir de las diferentes escalas de planificación, México tiene dentro de su ejercicio de planificación una serie de instrumentos que contemplan el ordenamiento ambiental y de desarrollo sectorial, los cuales tienen incidencia sobre la ocupación del territorio y generalmente intervienen en escala nacional y/o regional a partir de obras de infraestructura estratégica localizadas para impulsar procesos de desarrollo de zonas rezagadas en su desarrollo o con grandes potenciales de bienes naturales susceptibles de aprovechamiento económico. Igualmente, cuenta con algunos instrumentos para la planificación de unidades espaciales específicas de su territorio.

Entre los instrumentos sectoriales se encuentran el Programa de ordenamiento ecológico general del territorio /POEGT), los Programas de ordenamiento ecológico regional (POER), los Programas de ordenamiento ecológico local (POEL) y los Programas de ordenamiento ecológico marino (POEM), para los cuales la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece deben ser formulados de manera congruente y compatible entre sí.

Por su parte, en relación con la identificación de unidades espaciales específicas, corresponden a zonas del territorio nacional caracterizadas en función de sus condiciones ambientales y socioeconómicas, para las cuales se establecen condiciones específicas de manejo. Entre las áreas de ordenamiento ambiental se tienen las Zonas de Ordenamiento Ecológico, Zonas Naturales protegidas, Zonas de conservación / adaptación frente al cambio climático, Zonas Hídricas Reguladas, Zonas Marítimo-Terrestres y las Zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Por su parte, entre las zonas de desarrollo sectorial se tienen las Zonas de Desarrollo Rural, Zonas Forestales, Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, Zonas de Desarrollo Pesquero y las Zonas de Desarrollo Minero.

Como puede advertirse, son muchas y diversas las unidades espaciales de actuación mediante las cuales el Estado mexicano puede intervenir sobre la ocupación y uso



del territorio, más allá de las políticas y planes mencionados anteriormente. Como anota Massiris A. (2021), algunas de estas unidades derivan de políticas recientes de conservación de la biodiversidad, mitigación / adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres; acciones transversales al conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial, ordenación urbanística y de planificación sectorial y global.

Como resultado de este escenario general, en México se observan algunos avances en lo que respecta al carácter vinculante de los planes o programas de ordenamiento territorial y a la integración del ordenamiento territorial y la ordenación urbanística. La LGAHOTDU ha intentado equilibrar los tres enfoques utilizados por la administración pública mexicana para incidir de manera planificada en la ocupación y uso de la tierra: planes o programas de desarrollo urbano, de ordenamiento ecológico y de ordenamiento territorial. No obstante, aún se evidencian dificultades al momento de integrar los numerosos instrumentos de planificación existentes, hecho que se hace aún más complejo si se tiene en cuenta que, dado el carácter federal del Estado, las diferentes entidades federativas tienen autonomía para formular sus propias leyes de ordenamiento territorial, las cuales, si bien deben ajustarse a las leyes generales de la Federación, terminan privilegiando diferentes enfoques entre sí.

El resultado es una actuación en ocasiones desarticulada sobre la ocupación y los usos de los suelos urbanos y rurales, con el agravante del énfasis que la LGAHOTDU y las leyes estatales hacen sobre la ordenación de los suelos urbanos y el débil tratamiento de los suelos rurales. Así mismo, es aún débil la existencia de espacios y mecanismos de coordinación y/o articulación territorial-sectorial y de participación social que potencie la intervención de los ciudadanos en las decisiones que afectan la ocupación y el uso de los territorios. Este hecho hace necesario impulsar -entre los tres órdenes territoriales de la Nación- estrategias técnicas, operativas y de gobernanza de planificación territorial y ecológica en las que la ordenación de la ocupación y el uso de los suelos urbanos y rurales se realice de modo integral, incorporando la normativa del ordenamiento ecológico y las zonas de desarrollo secto-territorial de modo armónico (Massiris A. 2021).

México

Entre la coordinación del ordenamiento territorial y sectorial y la planificación de unidades espaciales de actuación.

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de república federal.

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de tres órdenes:

- a) La Federación (nivel nacional)
- b) Entidades federativas (nivel estatal) **(31)**
- c) Municipios **(2469)** y Delegaciones/Alcaldías de Ciudad de México **(16)**.

Las entidades federativas y/o municipales pueden asociarse y conformar entidades administrativas.

Entidades administrativas

Ejemplos:

- a) Zonas metropolitanas, a partir de la continuidad física y demográfica de uno o más centros urbanos situados en territorios municipales.
- b) Conurbaciones interestatales, a partir de la continuidad física y demográfica de uno o más demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas.
- c) Conurbaciones intermunicipales, entre centros urbanos o centros poblados de un mismo estado.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Visión del ordenamiento territorial como instrumento de integración espacial de las políticas socioeconómicas y ambientales, desde una perspectiva multiescalar, tomando como base espacial las escalas o niveles locales, metropolitanos, regionales y nacional.

Tres enfoques complementarios: Ordenamiento Territorial/ Planificación físico espacial, Ordenamiento ecológico y ambiental y Ordenamiento del desarrollo urbano.

I. Ordenamiento/Planificación física espacial Territorial

Espacializa las políticas de desarrollo socioeconómico y ambientales (ordenamiento ecológico, mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres).

Establece la intervención activa sobre la ocupación del territorio, a partir de proyectos de inversión que modelan la organización espacial (planificación territorial, desarrollo estratégico territorial).

Definido como “un componente transversal del desarrollo que hace referencia al proceso de uso, ocupación y aprovechamiento de los territorios y de los recursos naturales enfocado en el bienestar de las personas, pueblos y comunidades” (SEDATU e INSUS, 2020: 17).

Buscan generar un modelo territorial en términos de equilibrio entre la sostenibilidad económica, social y ambiental en la gestión y transformación armónica de la ocupación y uso del suelo, de modo que se pueda controlar la expansión urbana ineficiente y conflictiva y, en consecuencia, orientar modelos sostenibles de ordenamiento territorial.

Acciones centrales:

- a) Planificación territorial.
- b) Clasificación del suelo.
- c) Definición de las infraestructuras estratégicas de transporte, las actividades productivas y los equipamientos sociales de los territorios.
- d) Definición de normativas sobre uso y aprovechamiento del suelo.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Visión del ordenamiento territorial como instrumento de integración espacial de las políticas socioeconómicas y ambientales, desde una perspectiva multiescalar, tomando como base espacial las escalas o niveles locales, metropolitanos, regionales y nacional.

Tres enfoques complementarios: Ordenamiento territorial, Ordenamiento ecológico y Desarrollo urbano.

II. Ordenamiento ecológico y ambiental.

Reglamenta la intervención en la ocupación y uso de los territorios desde una mirada ambiental.

Se desarrolla fundamentalmente en el contexto regional y representa una mayor aproximación al concepto comprehensivo de ordenamiento territorial integral, intersectorial y multiescalar que se tiene como el ideal a alcanzar en la mayoría de las políticas de ordenamiento territorial de América Latina.

Acciones centrales:

- a) Ordenamiento de los asuntos ambientales en el territorio.
- b) Gestión de riesgo de desastres.
- c) Adaptación al cambio climático.

III. Ordenamiento del desarrollo urbano.

Determina el desarrollo del territorio, con especial énfasis en los asentamientos humanos. Establece una intervención pasiva sobre el orden territorial, a partir de la zonificación y reglamentación de los usos del suelo urbano.

Definido como “proceso de adecuación y ordenamiento a través del ejercicio de la planificación de los aspectos físicos, económicos y ambientales” (SEDATU e INSUS, 2020: 17)

Acciones centrales:

Intervención pasiva sobre el orden territorial, a partir de la zonificación y reglamentación de los usos del suelo urbano.

- a) Definición de lineamientos y directrices sobre ocupación del territorio.
- b) Zonificación de usos del suelo.
- c) Definición de las estrategias de solución de las problemáticas habitacionales.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA FEDERAL

Competencias

Define los alcances del ordenamiento territorial en el ámbito nacional, estableciendo:

- a) Las políticas y estrategias del desarrollo urbano.
- b) El modelo de ordenamiento ecológico que contiene la regionalización o las zonas ecológicas, según corresponda, así como los lineamientos y las estrategias ecológicas.
- c) Las políticas generales para el ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, de los asentamientos humanos y centros de población.
- d) Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
- e) Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación y crecimiento de los centros de población.
- f) La gestión integral del riesgo y la resiliencia urbana en el marco de derechos humanos.
- g) La dotación de infraestructura, equipamientos e instalaciones a las regiones y el país, y los mecanismos para la implementación, articulación intersectorial y evaluación de estas acciones.

Principales instituciones

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales SEMARNAT.
- Consejo Nacional de Ordenamiento

Enfoque del Ordenamiento Territorial

- Territorial y Desarrollo Urbano (consultivo).
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS).
 - Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CCNNOTDU).
 - Comisión Nacional Forestal.
 - CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO).
 - Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).
 - Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI).
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040
- Política de Gestión del Agua.
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Programa Nacional de Vivienda.
- Sistema Urbano Nacional 2018 SUN.
- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio.
- Programas de ordenamiento ecológico marino POEM.
- Atlas Nacional de Riesgos.
- Instrumentos de planificación espacial.
 - Zonas de Ordenamiento Ecológico.
 - Zonas Naturales Protegidas.
 - Zonas de conservación / adaptación frente al Cambio Climático.
 - Zonas Hídricas Reguladas.
 - Zonas Marítimo-Terrestres.
 - Zonas de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

- Instrumentos de planificación sectorial.
 - Zonas de Desarrollo Rural.
 - Zonas Forestales.
 - Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.
 - Zonas de Desarrollo Pesquero.
 - Zonas de Desarrollo Minero.

ESCALA REGIONAL/ESCALA ESTATAL

Competencias

- a) Establece los soportes metodológicos de los estudios diagnósticos y prospectivos.
- b) Definición de las estrategias, acciones y proyectos estratégicos de mediano y largo plazo para enfrentar las problemáticas del desarrollo territorial, incluidas las metas, mecanismos de evaluación de resultados y la congruencia con el atlas nacional de riesgos.

Principales instituciones

- Comité Regional de Ordenamiento Territorial Sur-Sureste.

Principales instrumentos

- Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano PEOTDU.
- Programas de Ordenamiento Ecológico Regional POER.
- Atlas Estatales de Riesgos.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

ESCALA METROPOLITANA Y DISTRITO FEDERAL

Competencias

Define la planeación del ordenamiento del territorio y de los asentamientos humanos en el nivel metropolitano, con énfasis en los siguientes temas:

- La infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad;
- El suelo y las reservas territoriales;
- La densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio;
- Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;
- La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;
- La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;
- La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;
- La gestión integral de residuos sólidos;
- La prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
- La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad.

Principales instituciones

- Comisión de Ordenamiento.
- Comisiones Metropolitanas o de Conurbaciones.
- Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Principales instrumentos

- Planes o Programas de Ordenamiento de Zonas Metropolitanas o Conurbadas (POMET).
- Esquemas Simplificados de Planeación (en localidades menores a 50.000 hab.).
- Instrumentos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano.
- Programas Territoriales Operativos
- Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL).

Instrumentos Complementarios de Planificación y Gestión de Suelo

- Planes Parciales.
- Polígonos de Actuación y Reagrupamiento Parcelario.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

Define la planeación del ordenamiento del territorio y de los asentamientos humanos en el nivel municipal, con énfasis en los siguientes temas:

- La asignación de usos del suelo y destinos compatibles para la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento.
- Las áreas de reservas para la expansión y la prevención, vigilancia y control de los procesos de ocupación irregular de las tierras.
- La previsión de áreas verdes, espacios públicos y espacio edificable.
- La preservación del patrimonio natural y cultural.
- El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

- La dotación de espacios públicos primarios, servicios, equipamiento o infraestructura.
- La prevención, control y atención de riesgos;
- La acción integrada del sector público.
- La promoción y aplicación de tecnologías factibles y ambientalmente adecuadas para la mayor autosuficiencia, sustentabilidad y protección ambiental.

La definición de los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los bienes naturales dentro de los centros de población.

Principales instituciones

- Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Principales instrumentos

- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU).
- Esquemas Simplificados de Planeación (en localidades menores a 50.000 hab.)
- Polígonos de Actuación.
- Reagrupamiento Parcelario.
- Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL).
- Atlas de Riesgos Municipales.

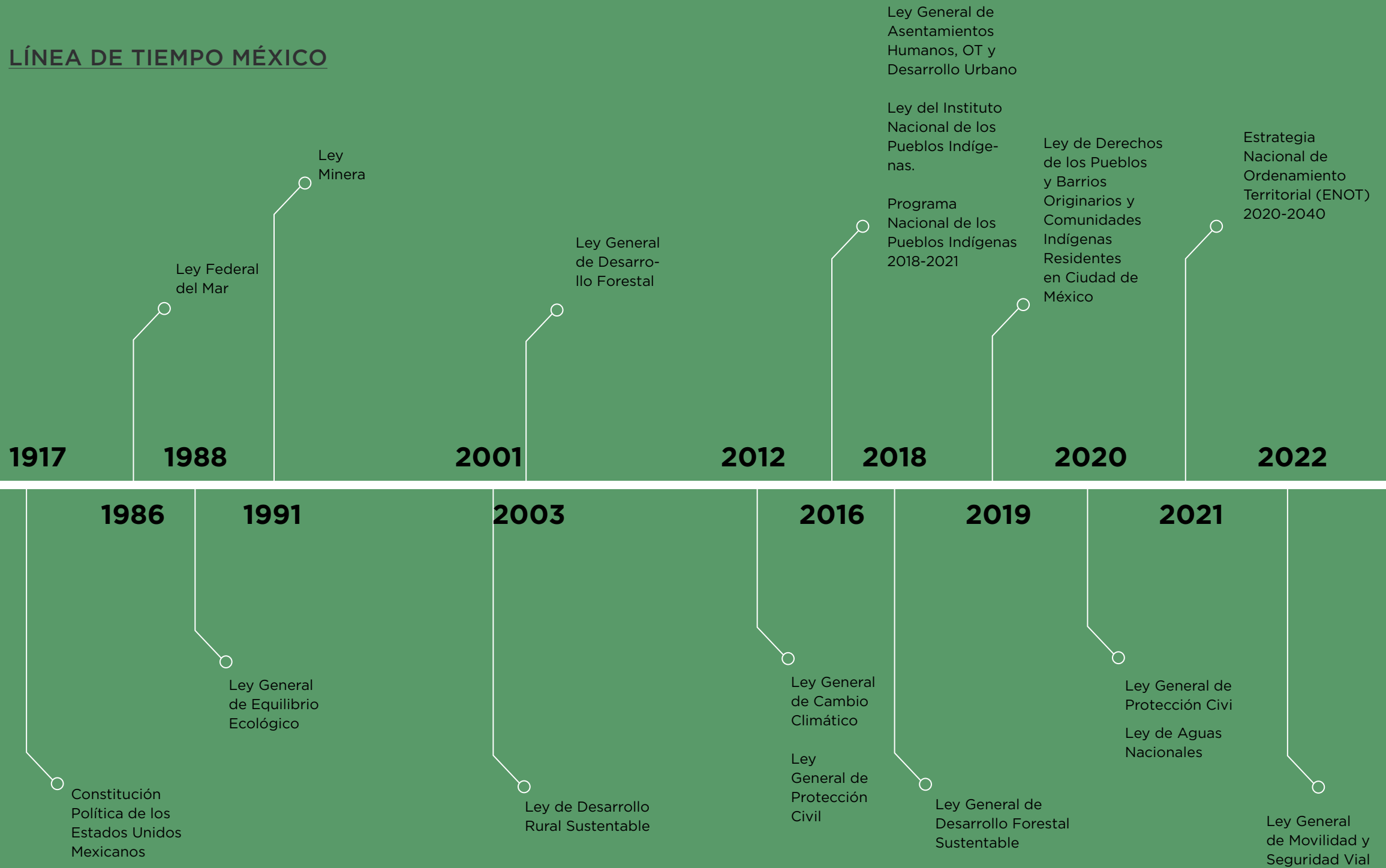
Instrumentos Complementarios de Planificación y Gestión de Suelo

- Planes Parciales.
- Polígonos de Actuación y Reagrupamiento Parcelario.



Kyle Petzer
© Unsplash

LÍNEA DE TIEMPO MÉXICO



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO



INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN
Normas - Programas Proyectos



DIRECTRICES



Programas Proyectos Especificos

Panamá

La superficie total de Panamá abarca

75.517 km²

de suelo continental y 319.824 km² de superficie de aguas territoriales.

Panamá es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político-administrativa reconoce:

10

PROVINCIAS

81

MUNICIPIOS

695

CORREGIMIEN-
TOS

Si bien el marco normativo deja abierta la posibilidad que el Estado pueda crear regiones, entidades administrativas y de planeación territorial y que las provincias y municipios puedan asociarse mediante planes, programas u otros instrumentos. En este marco, los municipios son la entidad fundamental en la división político-administrativa y, en teoría, poseen una autonomía en el ordenamiento de su territorio.



El ordenamiento territorial es entendido a partir de tres enfoques complementarios: el Enfoque Urbanístico, el Enfoque Ambiental y el Enfoque Socioeconómico.

En el enfoque urbanístico, que se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio, el ordenamiento consiste en la “Organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población” (República de Panamá, 2006).

El enfoque ambiental, por su parte, constituye una aproximación ecológico-ambientalista al problema del ordenamiento del territorio, el cual se concibe como un “Proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población” (República de Panamá, 2016).

En tercer lugar, el enfoque socioeconómico busca articular la planificación socioeconómica con la espacial, a partir de la definición de instrumentos de planeación integral y estratégica mediante los cuales “se organiza el uso y la ocupación del territorio, tomando en cuenta las políticas y planes suprarregionales y/o nacionales que afecten la provincia y los distritos” (República de Panamá, 2009).

Estos diferentes enfoques se traducen en una serie de instrumentos de ordenamiento territorial implementados en los diferentes niveles y con una multiplicidad de actuaciones sobre el territorio.

Desde el ámbito nacional se formula la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), cuyo enfoque estratégico busca establecer directrices y lineamientos para la regulación de la ocupación y uso del territorio, partiendo de elementos claves como la gestión ambiental, la calidad del hábitat, el desarrollo local, y la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Al tiempo, busca reglamentar la gobernanza territorial como medio para una mayor eficacia y eficiencia de las actuaciones del desarrollo y ordenamiento territorial.

En el enfoque urbanístico, desde la Nación se formula el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, el cual tiene sus equivalentes en las escalas regionales y municipales. Los temas objeto de interés en este tipo de planes abarcan las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; la determinación de los espacios abiertos, las zonas verdes, las áreas de conservación y protección ambiental, así como de las áreas de riesgos; el trazado y la jerarquización de la red vial y de transporte a nivel nacional y regional existente y de desarrollo futuro; y la identificación de los sistemas de abastecimiento primario de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones, electricidad, drenajes pluviales y de aprovechamiento y disposición de los desechos sólidos.

Así, en la medida que la escala territorial se reduce, se busca que el detalle planteado desde la norma sea mayor, llegando a instrumentos de planeación física como los Esquemas de Ordenamiento Territorial y los Planes Parciales, mediante los cuales se ordenan áreas específicas de la ciudad, en un mayor nivel de especificidad. Se conforma así un sistema integrado y jerarquizado de planes, el cual debería permitir la articulación de las decisiones que se toman en las diferentes escalas del territorio.

De igual forma, la búsqueda de un sistema integrado se da alrededor de la figura de los Planes para el Desarrollo Estratégico, los cuales incluyen en su formulación un componente de Planes de Ordenamiento Territorial, y que tienen presencia a nivel nacional, provincial, distrital e inclusive corregimental. Estos instrumentos se acercan más al enfoque socioeconómico del ordenamiento territorial del país.

Por su parte, la planificación y gestión ambiental en el país cuenta con un gran número de instrumentos, los cuales reglamentan aspectos relacionados con biodiversidad, vida silvestre, cambio climático y riesgo de desastres, basados en distintas normas de carácter sectorial. Todos estos instrumentos

tienen incidencia en el uso y ocupación del territorio y deben ser contemplados en los procesos de ordenamiento territorial en las diferentes escalas. Entre estos instrumentos se tienen el Plan General de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PGOAT), los Planes Regionales de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PROAT), los Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial de Cuencas Hidrográficas (POATCH), los Planes Provinciales, Comarcales y Municipales de Ordenamiento Ambiental del Territorio, los Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial de Áreas Protegidas, y los Planes de Zonas Especiales de Manejo Marino Costero (ZEMMC). Estos planes se formulan para áreas del territorio que pueden o no coincidir con el territorio de las entidades político-administrativas, de forma que se convierten en determinantes para la planificación de estas últimas.

Por último, todos los anteriores instrumentos se complementan con aquellos de mirada secto-territorial incidencia en la ocupación y/o uso de zonas especiales o estratégicas de desarrollo secto-territorial: agropecuario, forestal, agroforestal, minero, turístico, etc.; cuya finalidad es la de lograr rentabilidad económica. Estos instrumentos transversales de gestión se operacionalizan a través de mecanismos de ordenamiento territorial, como la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático, los Planes de Manejo de Áreas Forestales, el Programa Nacional de Zonificación Agroecológica y el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible.

Como advierte Massiris A. (2021), el sistema de planificación y ordenamiento territorial de Panamá evidencia una gran cantidad de instrumentos sectoriales, secto-territoriales y territoriales que concurren en los espacios regionales, provinciales, comarcales, municipales y de corregimientos; los cuales involucran a numerosas instituciones e instancias de planificación, gestión y actuación pública, privada y comunitaria que, en su conjunto, requerirían de una coordinación y articulación tanto horizontal como vertical que evite duplicaciones, incoherencias y conflictos entre las distintas actuaciones y entre los diversos actores con intereses en la ocupación y uso de las tierras.

El sistema de ordenamiento territorial se caracteriza por un amplio y variado marco legal e institucional, pero éste muestra signos de fragmentación, pues existe duplicidad en algunos de los instrumentos de regulación. En las tres normas de mayor incidencia para este sistema en Panamá¹³ se establecen los instrumentos que regulan el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, ambiental y estratégico, sin embargo, las tres plantean la necesidad de formular planes de ordenamiento territorial sin establecer primero una clara diferenciación entre

cada uno de estos planes. En esas normas tampoco se distinguen fácilmente los mecanismos de coordinación, complementariedad e integración entre los planes de ordenamiento.

Por lo expuesto y sobre las bases institucionales y el marco legal del país, algunas acciones ayudarían a fortalecer la estructura y funcionamiento del sistema de ordenamiento territorial de Panamá. La primera sería explorar la simplificación del actual marco legal e instrumental, a través de una Ley específica de alta jerarquía jurídica; que identifique los roles y relaciones entre las distintas instancias, los mecanismos de coordinación y la articulación horizontal y vertical entre los diversos entes con competencias en la gestión del ordenamiento territorial. Esto podría acompañarse con una profundización del fortalecimiento técnico y financiero de las instituciones responsables del proceso de ordenamiento territorial y la operatividad de las instancias de coordinación y articulación secto-territorial e interterritorial.

13. Ley General de Ambiente, 41 de 1998, Ley No.6 de 2006 y Ley 37 de 2009 y 66 de 2015.

Panamá

Desafíos normativos, institucionales y de implementación

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de Estado unitario, descentralizado, democrático, participativo.

Estructura Territorial o niveles administrativos

Organización territorial del Estado a partir de cuatro entidades territoriales:

- a) Provincias (10).
- b) Municipios (81).
- c) Corregimientos (695).
- d) Comarcas indígenas (6).

El Estado se encuentra facultado para crear, en las áreas o regiones, instituciones autónomas o semiautónomas, nacionales, regionales o municipales, que promuevan el desarrollo integral del sector o región.

Las provincias pueden asociarse para atender asuntos comunes, mediante planes, programas u otro instrumento, los cuales son de obligatorio cumplimiento por la asociación de las provincias y/o distritos municipales, que promuevan el desarrollo integral.

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales)

Ejemplos

- a) Asociaciones de provincias.
- b) Áreas metropolitanas.
- c) Asociaciones de municipios.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tres (3) enfoques complementarios: Enfoque urbanístico, Enfoque ambiental y Enfoque socioeconómico.

I. Enfoque urbanístico.

Ordenamiento Territorial como “*organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población*” (República de Panamá, 2006).

Busca planificar el territorio urbanizado, pero excluyendo los componentes naturales, ambientales y socioeconómicos del territorio. Se incorpora aquí la gestión integral del riesgo.

Acciones centrales:

- a) Definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo.
- b) Incorporación de la gestión del riesgo.
- c) Articulación de actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio.
- d) Definición de programas y proyectos que concreten estos propósitos.

II. Enfoque ambiental.

Ordenamiento territorial como “*proceso de planeación, evaluación, y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población*” (República de Panamá, 2016).

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tres (3) enfoques complementarios:
Enfoque urbanístico, Enfoque Ambiental y Enfoque Socioeconómico.

Busca planificar el territorio urbanizado, pero excluyendo los componentes naturales, ambientales y socioeconómicos del territorio. Se incorpora aquí la gestión integral del riesgo.

Constituye una aproximación ecológico-ambientalista del ordenamiento del territorio.

III. Enfoque socioeconómico

Ordenamiento territorial como “proceso mediante el cual se organiza el uso y la ocupación del territorio, tomando en cuenta las políticas y planes suprarregionales y/o nacionales que afecten la provincia y los distritos” (República de Panamá, 2009).

Busca la integración de la planificación socioeconómica con la física, enmarcado en la planificación territorial estratégica que se concretan en planes estratégicos para el desarrollo, los cuales incorporan un plan de ordenamiento territorial.

- Ley 41 de 1998, Ley General de Ambiente.
- Ley 6 de 2006, Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.
- Ley 37 de 2009 y Ley 66 de 2015, Ley de Descentralización de la Administración Pública.
- Ley 37 de 2016, sobre la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado a los Pueblos Indígenas.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

Establece la política general de Ordenamiento Territorial en los asuntos de interés nacional, tales como:

- Orientar y ordenar la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial del país.
- Definición de las grandes directrices y lineamientos para la ocupación y uso territorio, tomando como elementos claves de intervención la gestión ambiental, la calidad del hábitat, el desarrollo local, la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, considerado esta última como una política transversal.
- Definición de las grandes estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- Definición de la estrategia de ordenamiento y el desarrollo de todas las regiones y cuencas hidrográficas del país.
- Diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones, por sector, que afecten la estructura del territorio.

Principales instituciones

- Consejo del Gabinete.
- Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.
- Consejo Nacional de Ambiente.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- Ministerio de Ambiente.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
- Ministerio de Comercio e Industria.
- Comisión Interinstitucional de Uso Conforme.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- Autoridad de Turismo de Panamá.
- Autoridad del Canal de Panamá.
- Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP).

Principales instrumentos

- Política Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT.
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.
- Plan General de Ordenamiento Ambiental del Territorio PGOAT.
- Planes Regionales de Ordenamiento Ambiental del Territorio PROAT.
- Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial de Cuencas Hidrográficas POATCH.
- Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial de Áreas Protegidas y sus Planes de Manejo correspondientes.
- Zonas Especiales de Manejo Marino y Costero ZEMMC.
- Gestión Integral de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático.
- Planes de Manejo de Áreas Forestales PMAF.
- Programa Nacional de Zonificación Agroecológica PRONAZA.
- Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible 2020-2025.

ESCALA PROVINCIAL

Competencias

- a) Organiza el uso y la ocupación del territorio, tomando en cuenta las políticas y planes nacionales y sectoriales que afecten la región.
- b) Establece directrices, orientaciones, programas y planes para el desarrollo físico, ambiental, social y económico de la región.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- c) Definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo de la región, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- d) Diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones, por sector, que afecten la estructura del territorio regional.

Principales instituciones

- Consejo Provincial (consultivo).
- Junta Técnica Provincial (consultivo).

Principales instrumentos

- Plan Regional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.
- Plan para el Desarrollo Estratégico Provincial.
- Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.
- Planes Provinciales y Comarcales de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

ESCALA METROPOLITANA

Competencias

En esta escala no existe planificación territorial y los pocos instrumentos existentes poseen un enfoque sectoterritorial, nacionales y sectoriales que afecten la región.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- a) Organiza el uso y la ocupación del territorio, tomando en cuenta las políticas y planes nacionales, sectoriales y/o suprarregionales que afecten el municipio.
- b) Define y ejecuta planes, normas, programas y proyectos para el logro de un desarrollo equilibrado del territorio municipal, en concordancia con los planes nacionales y regionales.
- c) Planifica y regula el uso, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural del municipio, orientando y optimizando las modalidades de ocupación.
- d) Fija las condiciones de desarrollo en términos de definición del territorio en suelo urbano y rural, la vialidad, los servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación.
- e) Ordena el desarrollo de sectores particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de intereses turísticos o paisajístico, los asentamientos informales, las áreas de urbanización progresiva o cualquiera otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento específico.

Principales instituciones

- Oficina de Planificación Municipal.
- Junta de Planificación y Desarrollo Municipal.

Principales instrumentos

- Plan Local de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano o Esquema de Ordenamiento Territorial (en municipios con población igual o menor a 25.000

Implementación del Ordenamiento Territorial

hab.).

- Planes Parciales.
- Plan para el Desarrollo Estratégico Distrital.
- Plan de Ordenamiento Territorial Distrital.
- Planes Municipales de Ordenamiento Ambiental del Territorio PMOAT.
- Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.
- Planes Provinciales y Comarcales de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

ESCALA CORREGIMENTAL

Competencias

- a) Fija las condiciones básicas de desarrollo en términos de definición del territorio en suelo urbano y rural, la vialidad, los servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación.

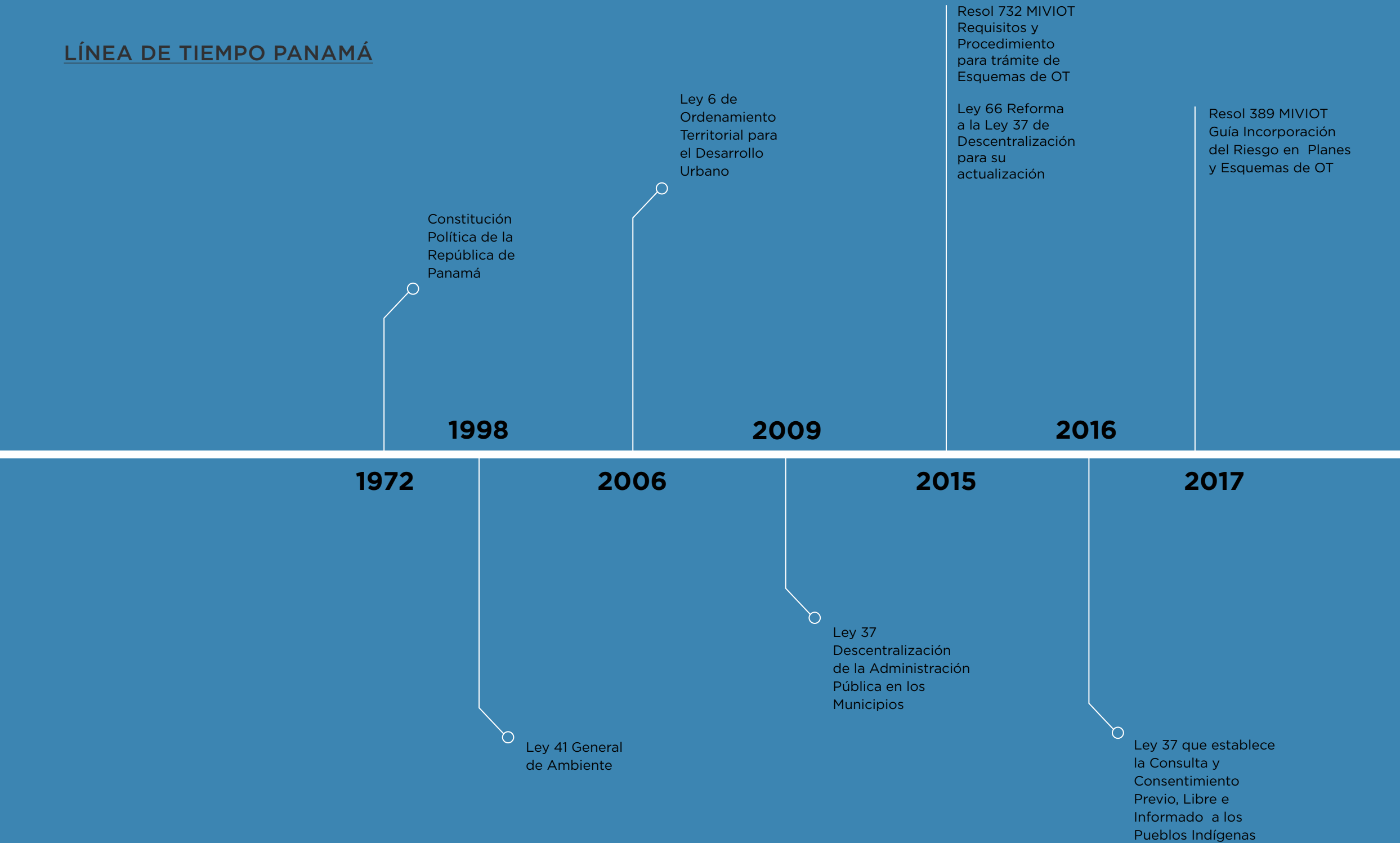
Principales instituciones

- Junta Comunal.
- Instancias de participación social.

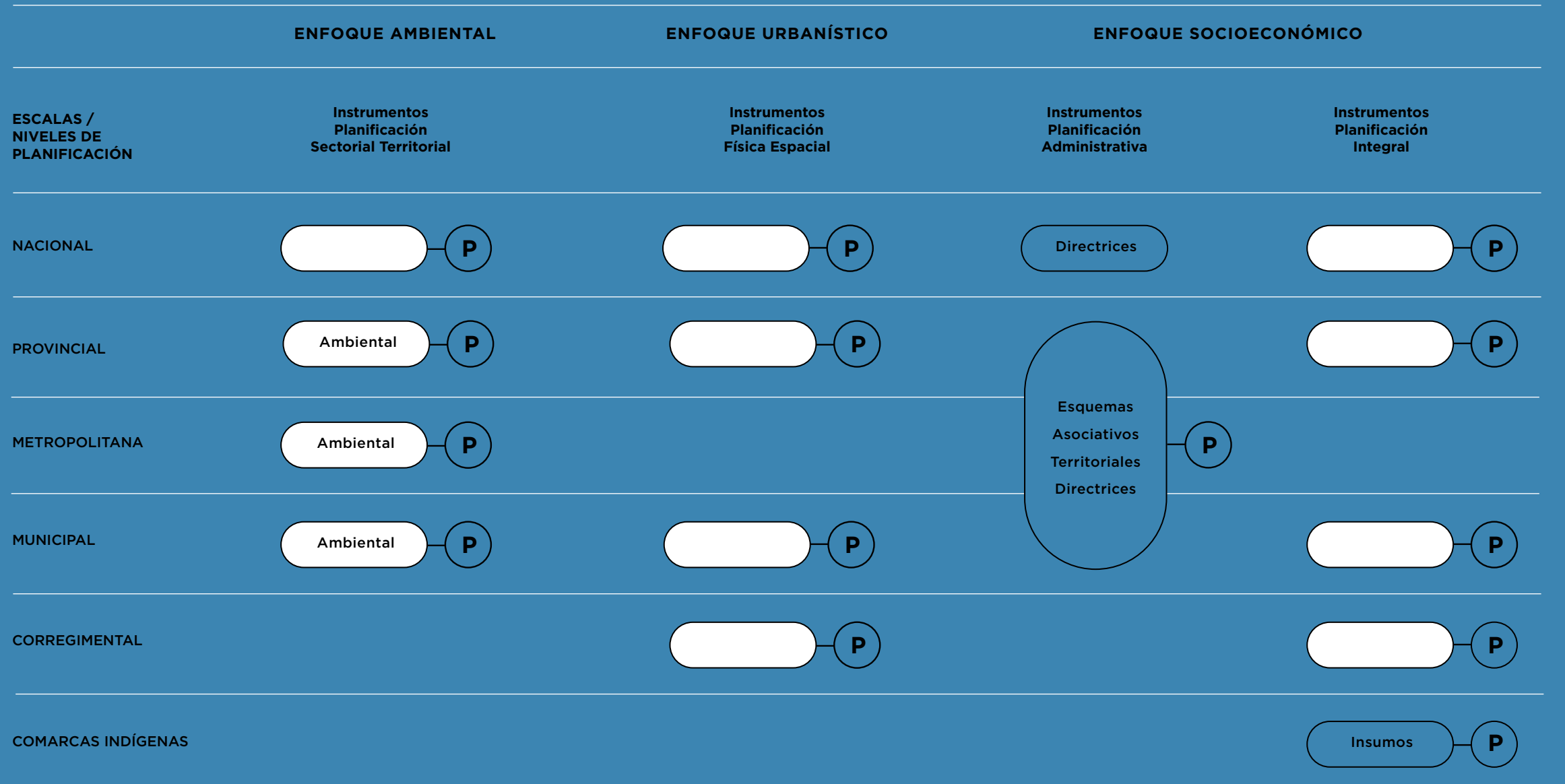
Principales instrumentos

- Plan para el Desarrollo Estratégico de Corregimiento.
- Esquema de Ordenamiento Territorial de Corregimiento.

LÍNEA DE TIEMPO PANAMÁ



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PANAMÁ



INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN
Normas - Programas Proyectos



DIRECTRICES



Programas Proyectos Especificos

Paraguay

Paraguay ocupa un territorio de

406.752 km²

Es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político-administrativa reconoce

17

DEPARTAMENTOS

250

MUNICIPIOS
O DISTRITOS

1

Y EL DISTRITO
CAPITAL

Además de esta estructura territorial establecida por la Constitución Política de 1992, los departamentos pueden agruparse en regiones para el mejor desarrollo de sus comunidades (CP, Art. 160). Sin embargo, no se evidencia la existencia de entidades administrativas de gestión o planificación, o figuras de asociatividad territorial. Debido al proceso de conurbación de algunas capitales departamentales y del distrito capital con sus ciudades vecinas se reconocen cuatro áreas metropolitanas o aglomeraciones urbanas que no cuentan con ningún esquema institucional o de planificación del territorio legalmente constituido.



La planificación urbana y el ordenamiento territorial son entendidos en Paraguay a partir de dos enfoques complementarios: físico espacial y desarrollo sustentable.

El enfoque físico espacial, como en todos los países de la región, se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio. Aunque el país no cuenta con una definición específica de ordenamiento territorial o de ordenamiento urbano, se puede inferir del alcance que se le brinda a los instrumentos que actualmente implementan algunos documentos o instituciones nacionales como el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMNDOT) (2012) “Proceso de gestión que permite, a través de sus diferentes instrumentos (acciones, normativas e instrumentos) organizar más eficazmente el territorio de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental” o la Secretaría Técnica de Planificación (STP), para la cual el ordenamiento urbano se define como “la acción voluntaria de organizar y equipar el espacio de la ciudad, y el de su entorno rural dentro de los límites administrativos existentes”.

El enfoque de desarrollo sustentable es más integral, donde el ordenamiento territorial se entiende como soporte transversal de las políticas económicas, sociales y ambientales que se formulan en los planes de desarrollo de las escalas nacional, departamental y municipal o distrital: “tiene como finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo” (Ley 3.966 de 2010, Orgánica Municipal). Pese a que la Ley Orgánica Municipal pretende articular los asuntos del desarrollo socioeconómico y ambiental con los de ordenamiento territorial y urbano, existen instrumentos sector-territoriales específicos que dan alcance exclusivo al ordenamiento ambiental, como el Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio o las zonificaciones ambientales, que también contemplan la planificación y el ordenamiento del suelo urbano y el rural.

En Paraguay son los municipios los que tienen mayor competencia en el ordenamiento territorial y urbano. Aunque a los departamentos no se le asignan competencias en ordenamiento territorial en la Carta Orgánica del Gobierno Departamental (2006), el PMNDOT establece y plantea una metodología para que formulen un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Departamental y creen la Unidad de Planificación Estratégica de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Departamental. En todo caso, la ausencia de una ley nacional de ordenamiento territorial y de planificación urbana no ha permitido constituir un sistema articulado y complementario de ordenamiento territorial y urbano, que incluya y homologue conceptos, establezca una estructura, defina o complemente roles y alcances de los municipios y departamentos, y promueva la asociatividad territorial supra municipal, metropolitana e interdepartamental, con fines de ordenamiento y planificación urbana.

Según se destaca en el diagnóstico del sistema paraguayo (Massiris A. 2021), en este país se mantiene el enfoque de la planificación sectorial frente a la territorial. Tomará un tiempo adicional implementar los lineamientos y disposiciones emitidas por el Gobierno nacional a partir del 2010. La Ley Orgánica Municipal y el PMNDOT, no obstante, muestran que ha habido voluntad política para incorporar el ordenamiento territorial en las políticas públicas de Paraguay. Se debe fortalecer la gobernanza en términos de instancias de coordinación y articulación intersectorial y multinivel que propicien complementaciones y sinergias entre los distintos actores. Hay que redefinir y posteriormente reforzar el rol del departamento que debería estar a cargo de la planificación y gestión del ordenamiento territorial. Adicionalmente, el Estado de Paraguay tiene el imperativo político, social y ambiental de adoptar una ley de ordenamiento territorial que establezca unas reglas del juego claras en torno a los roles y arreglos institucionales y normativos y la gobernanza territorial, así como criterios, instrumentos, procedimientos y límites a la manera como los actores públicos, privados y los ciudadanos ocupan y usan las tierras.

Por otra parte, es necesario que la planificación y el ordenamiento territorial considere el uso de instrumentos complementarios que ayuden a consolidar el modelo de ocupación territorial, faciliten la gestión del suelo y complementen la financiación de los programas y proyectos del desarrollo urbano. A nivel nacional, las principales organizaciones involucradas en los sectores de desarrollo urbano y vivienda son

el MUVH, STP y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Hay espacio para buscar mayor articulación y coordinación interinstitucional.

El MUVH que fue creado en 2018 y es el principal organismo responsable de ambos sectores, sin embargo, necesita fortalecer su capacidad organizativa institucional para desarrollar adecuadamente las políticas nacionales de desarrollo urbano y vivienda y orientar la implementación de las normas e instrumentos a nivel municipal o local.



Alan Martinez
© Unsplash

Paraguay

Con la creación del MUVH, Paraguay tiene la oportunidad de fortalecer la implementación y difusión de políticas de ordenamiento territorial a nivel subnacional.

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de “Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado”. (CP, Art. 1).

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de tres entidades territoriales:

- a) Departamentos (17).
- b) Municipios o distritos (250).
- c) Distrito (Distrito Capital).

Los departamentos podrán agruparse en regiones, para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades (CP Art. 160).

La conurbación de ciudades ha dado paso a la conformación física de áreas metropolitanas o aglomeraciones urbanas (Gran Asunción, Gran Ciudad del Este, Gran Encarnación y Gran Pedro Juan Caballero).

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y desarrollo sustentable -socioeconómico y ambiental-.

I. Planificación física espacial.

Ordenamiento Territorial:

Instrumento para “orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural” (Ley Orgánica de Municipios, 3.966 de 2010).

“Proceso de gestión que permite, a través de sus diferentes instrumentos (acciones, normativas e instrumentos) organizar más eficazmente el territorio de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental” (Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2012).

“la acción voluntaria de organizar y equipar el espacio de la ciudad, y el de su entorno rural dentro de los límites administrativos existentes” (STP, 2021).

Busca orientar el uso y la ocupación del territorio de manera sustentable con el medio ambiente.

Acciones centrales:

- a) Clasificación del suelo en urbano y rural
- b) zonificación del territorio y establecimiento de los usos del suelo
- c) Establecimiento del régimen de urbanismo y construcción, y control urbano

Enfoque del Ordenamiento Territorial

II. Desarrollo sustentable (socioeconómico y ambiental)

Ordenamiento territorial:

“tiene como finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo” (Ley 3.966 de 2010, Orgánica Municipal).

Busca complementar la planificación socioeconómica con la planificación territorial y ambiental. Define objetivo, estrategias, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.

Acciones centrales:

- a) Plan social.
- b) Plan económico.
- c) Plan ambiental.

- Constitución Política de 1992.
- Ley Orgánica Municipal, 3.966 de 2010.
- Carta Orgánica del Gobierno Departamental, Ley 426 de 1994.
- Ley 2.862 de 2006, Modifica la Carta Orgánica del Gobierno Departamental.
- Ley No. 1561 de 2000, crea el Sistema Nacional Ambiental y los Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- Ley 6123 de 2018, eleva al rango de Ministerio a la Secretaría del Ambiente y se denomina Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y deroga los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 1561.
- Ley No. 904 de 1981 sobre el Estatuto de Comunidades Indígenas.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

- a) El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.

Principales instituciones

- Secretaría Técnica de Planificación - STP para el desarrollo económico y social.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES.
- Instituto de Desarrollo.
- Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.
- Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales - CONADERNA.
- Servicio Nacional de Catastro.
- Centros Regionales Ambientales - CREA.
- Instituto Paraguayo de Indígena (INDI).
- Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat - MUVH.

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
- Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- Planes de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas.
- Zonas de Reserva Forestal.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA DEPARTAMENTAL

Competencias

- a) Preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación.
- b) Coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando estas lo soliciten.

Principales instituciones

- Unidad de Planificación Estratégica de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Departamental.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Departamental.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- a) La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía.
- b) La planificación del municipio a través del Plan de Desarrollo Sustentable y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.
- c) La delimitación de las áreas urbanas y rurales del municipio.
- d) La reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- e) La reglamentación y fiscalización del régimen de loteamiento inmobiliario y de construcciones públicas y privadas.

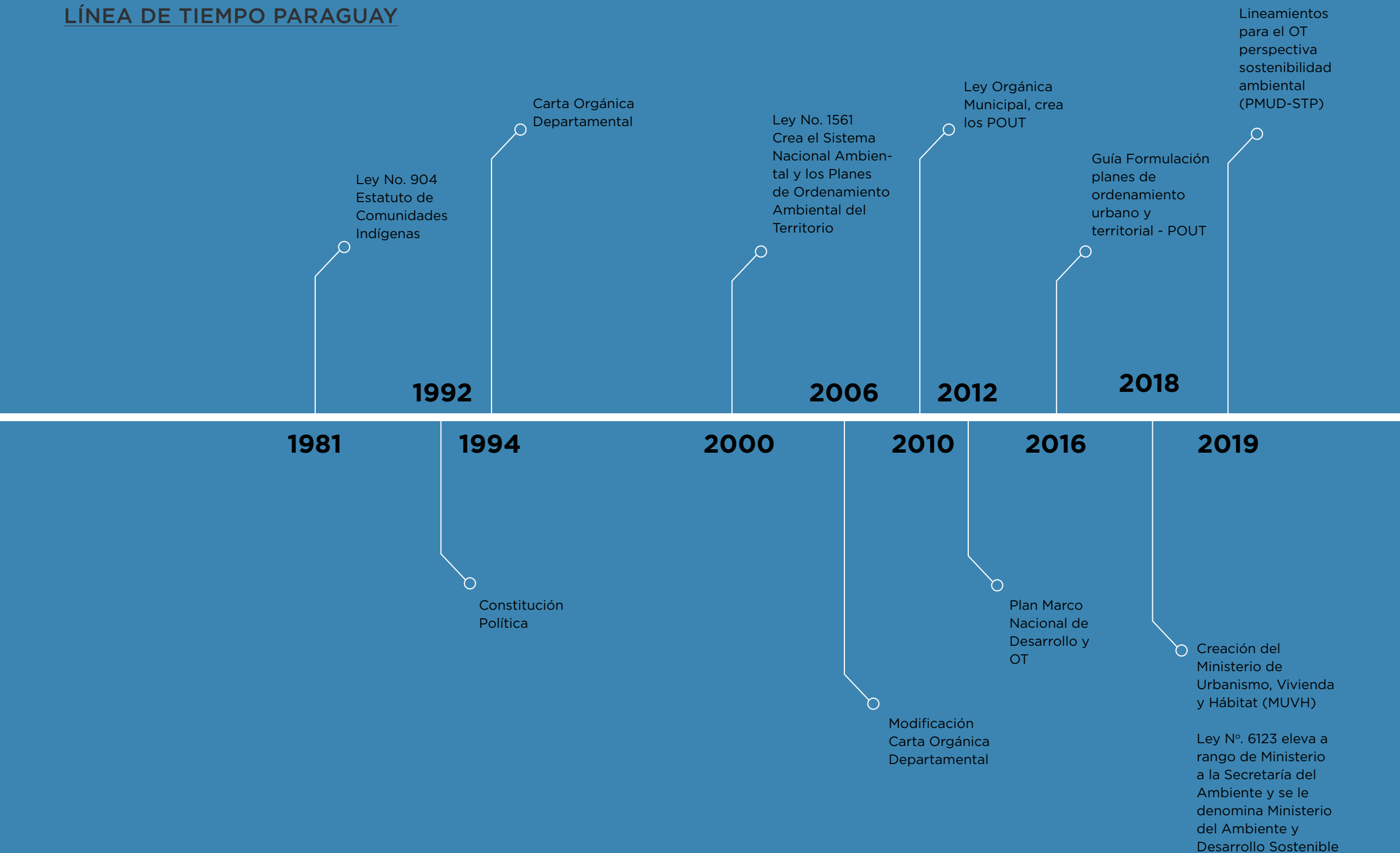
Principales instituciones

- Comisión Municipal de Planificación, Urbanismo y Ordenamiento Territorial.

Principales instrumentos

- Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).
- Plan de Desarrollo Sustentable - PDS.

LÍNEA DE TIEMPO PARAGUAY



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY

	ENFOQUE FÍSICO ESPACIAL		ENFOQUE AMBIENTAL / DESARROLLO SUSTENTABLE	
ESCALAS / NIVELES DE PLANIFICACIÓN	Instrumentos Planificación Sectorial Territorial	Instrumentos Planificación Física Espacial	Instrumentos Planificación Administrativa	Instrumentos Planificación Integral
NACIONAL	<div>Ambiental</div> <div>P</div>	<div>Ambiental</div> <div>P</div>		<div></div> <div>P</div>
DEPARTAMENTAL		<div></div> <div></div>		<div></div> <div>P</div>
MUNICIPAL	<div>Ambiental</div> <div>P</div>	<div></div> <div></div>		

Perú

Perú ocupa un territorio de

1.285.220 km²

repartidos en un área continental de 1.141.748 km² y un área marítima de 928.660 km²

Es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político-administrativa reconoce **REGIONES** (que no se han definido de manera oficial).

24¹³ 196 1.165

DEPARTAMENTOS PROVINCIAS DISTRITOS
(para 2017)

2.534

CENTROS POBLADOS
(para 2017)

El marco normativo nacional posibilita además la creación de entidades administrativas como las áreas metropolitanas, las cuales pueden conformarse por dos o más municipalidades provinciales con continuidad territorial. También pueden crearse mecanismos asociativos y de coordinación como las mancomunidades, las cuales pueden conformarse por dos o más municipalidades para la formulación, aprobación, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos, de forma tal que se mantenga un modelo de desarrollo unitario en el territorio conurbado.

13. Existen dos provincias con regímenes especiales, a saber: la provincia constitucional del Callao, que cuenta con un gobierno regional propio sin pertenecer a ningún departamento; y la provincia de Lima, que no depende del gobierno regional de su departamento homónimo, sino que su municipalidad cuenta con facultades y competencias de gobierno regional, a la vez que se halla excluida del proceso de regionalización.



La planificación y el ordenamiento territorial son entendidos en Perú a partir de tres enfoques complementarios: el físico espacial, el ambiental y el socioeconómico.

En el enfoque físico espacial, que se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio, se utiliza el concepto de “acondicionamiento territorial”, el cual se constituye en componente del ordenamiento territorial y “comprende el proceso de organizar el espacio, las actividades, recursos naturales e intervenciones en el territorio, en armonía con las actividades económicas de la ciudadanía, el ambiente, cultura e historia; a través del conjunto de políticas, planes y acciones político-administrativas llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales y Locales, que definen el manejo, ocupación y transformación del territorio de su jurisdicción” (LDUS, 2021).

En el enfoque ambiental, el ordenamiento ambiental también se constituye en componente del ordenamiento territorial y su objetivo principal es “asegurar que el desarrollo económico y social se lleve a cabo de manera sostenible con el medio ambiente, promoviendo la incorporación de la dimensión ambiental en los diferentes procesos e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial”. También se reconoce la planificación sobre el uso del territorio como un “proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental” (MINAM, 2010).

Por último, el enfoque socioeconómico se relaciona con la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal, señalada por la Constitución Política, con la respectiva separación de competencias y funciones entre niveles territoriales, entre ellas la facultad de adoptar y concordar políticas, planes y normas. Tanto el Gobierno nacional como los gobiernos regionales y locales deben formular planes de desarrollo concertados, planes sectoriales y presupuestos, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y de los otros niveles territoriales, que garanticen la estabilidad macroeconómica.

A partir de lo anterior, se constituye un complejo sistema de competencias, instituciones e instrumentos, que tienen como propósito establecer en los diferentes niveles territoriales los tres enfoques de la planificación, sin que todavía se logre una efectiva armonización de estos, especialmente entre los de acondicionamiento territorial y los de ordenamiento ambiental. No obstante, se observan algunos esfuerzos para mejorar esta condición. En 2008 se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) como un “conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”. En cuanto a sus funciones de coordinación, se le atribuye “promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”. Por otra parte, el Gobierno nacional también define el Sistema Nacional de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP), como el “sistema de organización y clasificación de ciudades y centros poblados, y sus ámbitos de influencia, el cual se constituye para fines de acondicionamiento y planificación sostenible del territorio nacional” (MVCS, 2021).

En el nivel nacional, los tres enfoques se plasman en instrumentos como el plan nacional de desarrollo y sus respectivos planes nacionales sectoriales, la política y lineamientos nacionales para la conducción del proceso de ordenamiento territorial con un enfoque ambiental y, recientemente, la política nacional de vivienda y urbanismo (PNVU, que reemplaza al plan nacional de desarrollo urbano que perdió vigencia en 2015), esta última con un horizonte al 2030. La PNVU “busca responder a los retos del desarrollo urbano en el Perú, transitando de un modelo de desarrollo urbano basado en la continua expansión y regularización de las ciudades, a una de consolidación y democratización de las ciudades. Todo esto con el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad como ejes principales” (MVCS, 2021).

En el nivel regional (regiones y departamentos), la planificación y el ordenamiento territorial se concretan a través de los planes de desarrollo concertado (enfoque socioeconómico) y los planes de ordenamiento territorial (enfoque ambiental). En las municipalidades provinciales y distritales, se formulan además instrumentos de acondicionamiento territorial como los planes de acondicionamiento territorial (PAT, de enfoque sector-territorial) y de planificación urbana (enfoque urbanístico) como el plan de desarrollo metropolitano (PDM), el plan de desarrollo urbano (PDU), el esquema de acondicionamiento

urbano (EAU). Adicionalmente, existen instrumentos para la planificación sectorial local como los planes maestros y los de planificación urbana complementaria, como el plan específico y el de planeamiento integral. Estos planes son de carácter obligatorio y son vinculantes a las actuaciones de los gobiernos locales, personas naturales y jurídicas.

El nuevo marco normativo nacional, particularmente la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (LDUS) de 2021, intenta consolidar el sistema multiescalar y jerarquizado de instrumentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano que creó en 2016 el Reglamento Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostiene (RATDUS) (Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA), tomando como base los instrumentos existentes. El estatus de Ley, y no de Decreto, le brinda actualmente un marco normativo más sólido para el cumplimiento de las competencias y la obligatoria implementación de los instrumentos.

Desde el punto de vista institucional, las mismas normas nacionales definen las instituciones responsables y el marco de competencias para la planificación y el ordenamiento territorial. A nivel nacional, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MIDUV), y el Ministerio de Ambiente (MINAM). A nivel regional y local, los gobiernos autónomos y los concejos de coordinación son piezas clave en la formulación, orientación y seguimiento a la implementación de los instrumentos y el cumplimiento de sus metas.

Algunos elementos a destacar en el modelo de Perú en torno a la planificación y el ordenamiento territorial tienen que ver con la incorporación de instrumentos de planificación complementaria y mecanismos de gestión del suelo y financiación, que facilitan la definición más precisa -predio a predio- de la planificación urbana y las normas urbanísticas en ámbitos específicos del suelo urbano, la incorporación de principios como el reparto equitativo de cargas y beneficios, el cual permite una mayor participación de los propietarios del suelo (y no sólo del Estado) en la financiación del desarrollo territorial.

Como debilidad, se puede mencionar la dificultad para entender el alcance de las competencias y de los instrumentos entre las diferentes municipalidades (provincial, distrital y de centros poblados), especialmente, la relación y articulación entre los PAT y los PDU, o entre los PDU y los planes distritales urbanos. Según Massiris A. (2021), “la normativa de la planificación y ordenamiento territorial nacional, regional y local establece relaciones jerárquicas entre dichos planes que de operar en la práctica serían un avance en la consolidación del sistema de

ordenamiento peruano”. Otros aspectos poco favorables son la falta de un marco normativo integral, coherente y estable que defina con claridad la política de ordenamiento territorial a la que se apuesta; el protagonismo de la normativa ambiental y urbanística sobre otras regulaciones que también inciden en el ordenamiento territorial desde perspectivas sectorial y transversal; la inexistencia de un ente rector nacional con el perfil que demanda una política de ordenamiento territorial concebida con integralidad y multidimensionalidad; la inexistencia de una política o plan nacional que establezca el modelo de ocupación, uso y desarrollo del territorio nacional a largo plazo, y sea el referente para los planes de ordenamiento o acondicionamiento territorial regionales y locales; y por último, la confusión conceptual que se observa en la normativa sobre planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial.

Perú

Desafíos entre niveles territoriales y escalas de planificación que deben superarse para buscar la consolidación de un sistema de planificación y ordenamiento territorial articulado y complementario.

Estructura Administrativa del país:

"Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes". (CP, Art. 43).

Organización política de la República

Organización territorial del Estado a partir de cinco entidades territoriales (CP Art. 189):

- a) Regiones.
- b) Departamentos.
- c) Provincias.
- d) Distritos.
- e) Centros poblados.

Las municipalidades provinciales pueden asociarse y conformar un área metropolitana. Los planes de desarrollo metropolitano delimitan el territorio de su aplicación.

En los casos en que la formulación de los Planes para el Acondicionamiento Territorial (PAT) y Desarrollo Urbano (PDU) involucra a más de una jurisdicción municipal, estas pueden adoptar el mecanismo asociativo de Mancomunidad Municipal, suscribir un Convenio de Cooperación Institucional o establecer el mecanismo de coordinación más apropiado, para la formulación, aprobación, gestión, seguimiento y evaluación de dichos instrumentos; de forma tal que se mantenga un modelo de desarrollo unitario en el territorio conurbado.

Entidades administrativas

Ejemplos:

- a) Áreas metropolitanas.

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales)

- a) Mancomunidad municipal.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tres (3) enfoques complementarios: físico espacial, ambiental y socioeconómico.

I. Planificación físico espacial.

LDUS, Acondicionamiento territorial:

Comprende el proceso de organizar el espacio, las actividades, recursos naturales e intervenciones en el territorio, en armonía con las actividades económicas de la ciudadanía, el ambiente, cultura e historia; a través del conjunto de políticas, planes y acciones político-administrativas llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales y Locales, que definen el manejo, ocupación y transformación del territorio de su jurisdicción.

Su objeto es regular y articular las expectativas del desarrollo económico y social, a las posibilidades y capacidades ambientales y geográficas del territorio, protegiendo el patrimonio natural, cultural y paisajístico, debiendo sujetarse a las políticas nacionales aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se encuentren vigentes.

El proceso de Acondicionamiento Territorial constituye un componente del ordenamiento territorial.

Busca complementar la planificación socioeconómica con la planificación urbana, territorial y ambiental, señalando la proyección espacial o espacialidad del desarrollo (Modelos de Ocupación Territorial). El acondicionamiento territorial y la planificación urbana se constituyen en componentes del ordenamiento territorial.

Acciones centrales:

- Define políticas, planes y acciones político-administrativas para el acondicionamiento del territorio en sus diferentes escalas.
- Clasifica y asigna usos al suelo.
- Establece escenarios para la gestión del suelo y la financiación del desarrollo territorial.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

II. Planificación y ordenamiento territorial ambiental

El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental.

Es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible.

El ordenamiento territorial ambiental se constituye en componente del ordenamiento territorial y su objetivo principal es asegurar que el desarrollo económico y social se lleve a cabo de manera sostenible con el medio ambiente. Promueve la incorporación de la dimensión ambiental en los diferentes procesos e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

III. Enfoque Socioeconómico

El enfoque socioeconómico se relaciona con la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal, señalada por la Constitución Política, con la respectiva separación de competencias y funciones entre niveles territoriales, entre ellas la facultad de adoptar y concordar políticas, planes y normas. Tanto el Gobierno nacional como los gobiernos regionales y locales deben

formular planes de desarrollo concertados, planes sectoriales y presupuestos, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y de los otros niveles territoriales, que garanticen la estabilidad macroeconómica.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

- Constitución Política de 1993.
- Ley N° 31313 de 2021, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Ley N° 27867 de 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972 de 2003, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 28611 de 2005, Ley General del Ambiente
- Decreto Legislativo 1013 de 2008 Por el cual se crea el Ministerio del Ambiente (MINAM).
- Resolución Ministerial 026 de 2010 - MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial.
- Resolución Ministerial 135 de 2013 - MINAM, Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.
- Ley 30230 de 2014 (Art. 22 sobre la definición y la política nacional de ordenamiento territorial).
- Ley 28736 de 2006, sobre Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y de Contacto Inicial.
- Resolución Ministerial 098 de 2016 - MINAM (Lineamientos Estratégicos para la Conducción del Proceso de OT).
- Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Decreto Legislativo N° 1088-2008 Crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

- Diseño de políticas nacionales y sectoriales.
- Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso (MINAM).

Principales instituciones

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS.
- Consejo Nacional de Descentralización - CND
- Ministerio de Ambiente - MINAM.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.
- Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA).

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (MinAmbiente).
- Lineamientos Estratégicos para la Conducción del Proceso de Ordenamiento Territorial.
- Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.
- Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA REGIONAL

Competencias

- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.

Principales instituciones

- Consejo Regional (órgano normativo y fiscalizador del Gobierno regional).
- Consejo de Coordinación Regional (órgano consultivo y de coordinación del Gobierno regional con las municipalidades).

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- Plan de Ordenamiento Territorial (Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, Estudios Especializados - EE, Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT, Formulación del POT).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA DEPARTAMENTAL

Principales instituciones

- Concejo Departamental.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Departamental Concertado.
- Plan de Ordenamiento Territorial.

ESCALA METROPOLITANA

Principales instituciones

- Concejo Metropolitano de Lima (órgano normativo y fiscalizador, aprueba el plan regional de desarrollo concertado metropolitano de Lima).
- Asamblea Metropolitana de Lima.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Metropolitano (Municipalidades Provinciales que forman parte del Área Metropolitana).
- Plan de Desarrollo Metropolitano Interprovincial.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL PROVINCIAL

Competencias

- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.

LDUS

- Formular, aprobar, aplicar y mantener actualizados los PAT y PDU, respecto de los cuales sean competentes y responsables. Estos planes guardan armonía y están articulados a las políticas nacionales aprobadas por el MVCS que se encuentren vigentes, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial que apruebe el Consejo de Ministros; así como otras políticas y planes de desarrollo establecidas por el Gobierno Nacional. Los planes aprobados por las Municipalidades Distritales guardan armonía y están sujetos a los planes y normativas emitidas por las Municipalidades Provinciales en los alcances que la presente Ley y su Reglamento establecen.
- Establecer en los PAT y PDU, parámetros para el aprovechamiento del suelo que consideren la interrelación de las áreas urbanas, periurbanas y rurales del territorio sobre el cual ejerzan jurisdicción; resguardando la preservación, protección y conservación del patrimonio cultural y natural y a la protección de los ecosistemas.
- Las Municipalidades Provinciales tienen competencia para establecer la clasificación del suelo en el PDU o, en los casos de metrópolis nacionales o regionales, en el Plan de Desarrollo Metropolitano, dentro de las siguientes categorías: Suelo urbano (consolidado, de transformación, en consolidación, periurbano, urbanizable, de protección, de conservación, y de riesgo) y suelo rural.

Implementación del Ordenamiento Territorial

Ley Descentralización:

- Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
- Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- Formular con la asistencia técnica del MINAM los estudios y los instrumentos técnicos sustentatorios del Ordenamiento Territorial.
- Implementar y monitorear el proceso de ordenamiento territorial en el marco de sus competencias, para lo cual deberán definir las estrategias y coordinaciones con las diferentes entidades, garantizando la articulación con los diferentes instrumentos de gestión.

Principales instituciones

- Concejo Municipal Provincial.
- Consejo de Coordinación Local Provincial.

Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Provincial Concertado.
- Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT (identifica las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley).
- Plan de Desarrollo Urbano - PDU.
- Plan de Desarrollo Rural - PDR.
- Esquemas de Acondicionamiento Urbano - EAT.
- Plan Específico - PE.
- Plan Maestro o temático.
- Plan de Ordenamiento Territorial - POT.

Implementación del Ordenamiento Territorial

Instrumentos complementarios:

- Instrumentos para la gestión del suelo:
 1. Instrumentos de Reajuste Predial.
 2. Instrumentos de Regulación Urbana.
 3. Instrumentos de Financiamiento Urbano.
 4. Instrumentos Complementarios de Gestión (Unidades Gestión Urbanística, Renovación o Regeneración Urbana, Fideicomiso de Desarrollo Urbano, Operador Público de Suelo, Reserva de Predios de propiedad del Estado, transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado, Inventario de suelos con fines de desarrollo urbano, Banco de tierras).
- Instrumentos de ejecución (Licencia de Habilitación Urbana y Licencia de Edificación).

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA MUNICIPAL DISTRITAL

Competencias

- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.

Principales instituciones

- Concejo Municipal Distrital.
- Consejo de Coordinación Local Distrital.

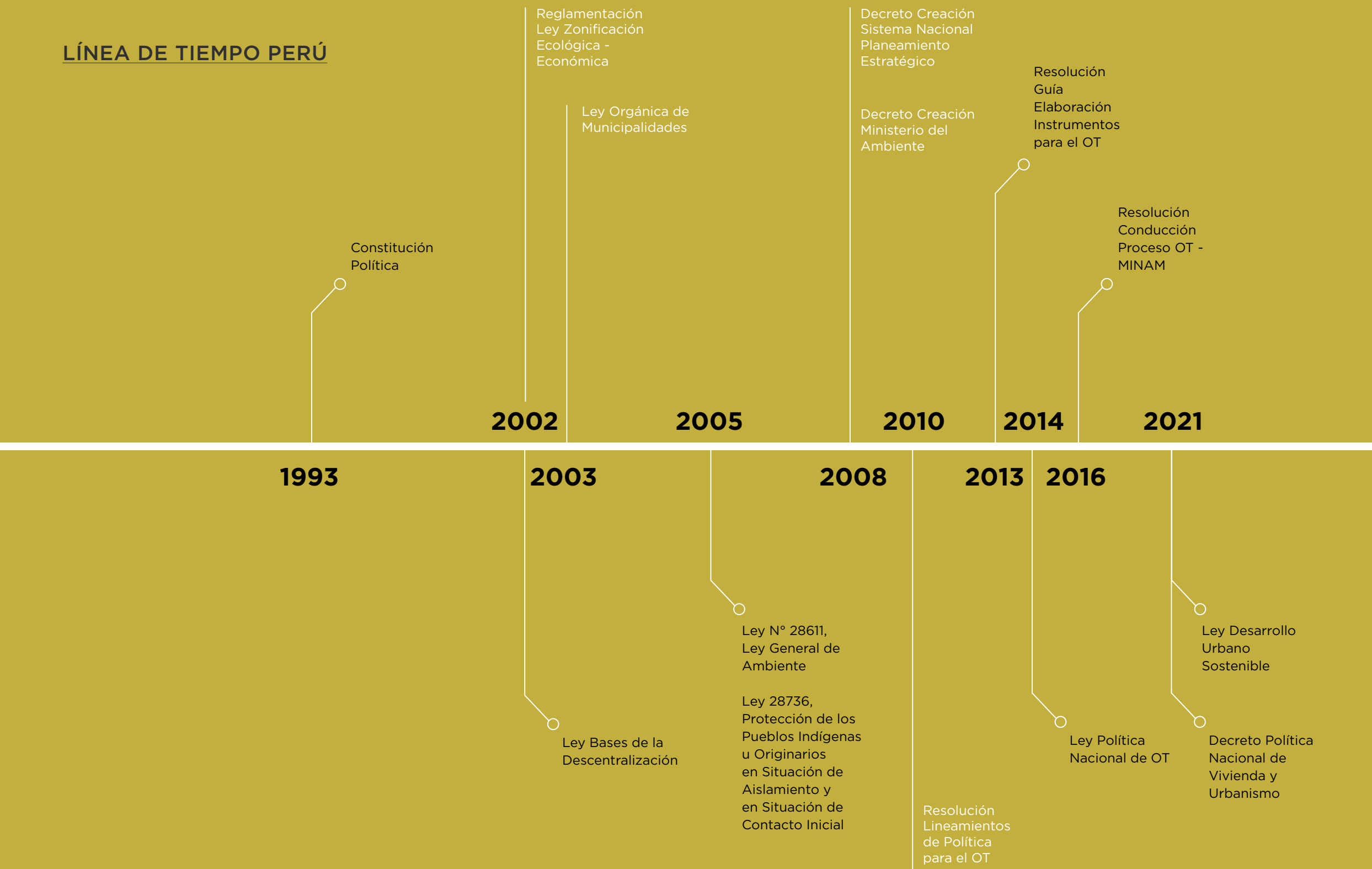
Principales instrumentos

- Plan de Desarrollo Distrital o Local Concertado.
- Plan Urbano Distrital (en los cuales se establezca los instrumentos y mecanismos para la gestión e implementación de los componentes previamente establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano elaborado por la Municipalidad Provincial correspondiente, al cual se encuentran sometidos).
- Plan de Ordenamiento Territorial.

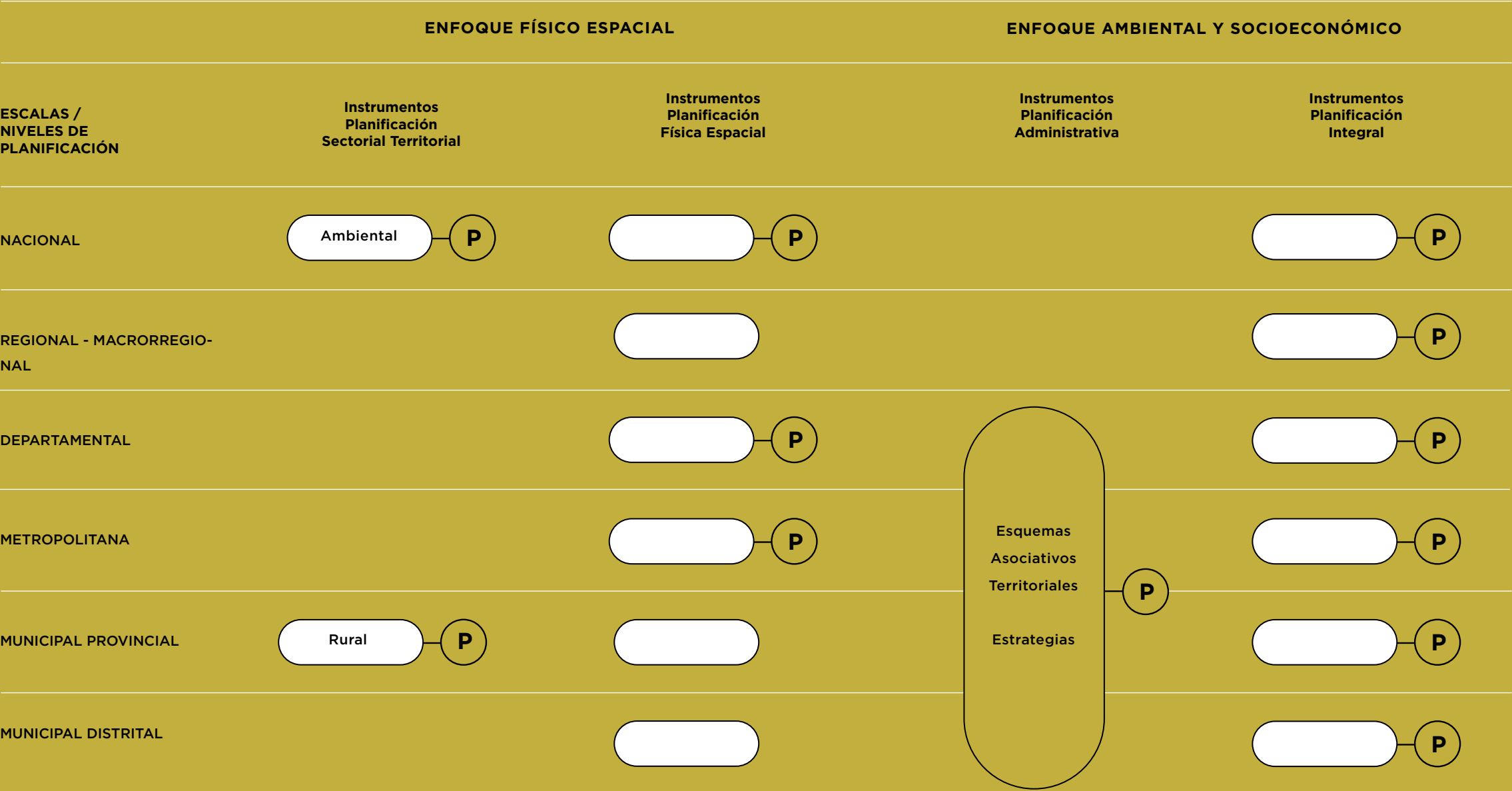


William Justen de Vasconcellos
© Unsplash

LÍNEA DE TIEMPO PERÚ



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PERÚ



República Dominicana

República Dominicana tiene una superficie de

48.311 km²

y es un Estado con organización político-administrativa en forma de república democrática y representativa, unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Se encuentra dividida en un Distrito Nacional, la ciudad de Santo Domingo de Guzmán;

3

REGIONES

31

PROVINCIAS

158

MUNICIPIOS

Las regiones son la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional.



El ordenamiento territorial del país se establece a partir de tres enfoques complementarios: un enfoque ambiental, un enfoque urbanístico y enfoque integral.

Para el enfoque ambiental, el ordenamiento territorial es un *“Proceso de planeamiento, evaluación y control dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con la conservación, el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente, así como garantizar el bienestar de la población”* (Ley 64 de 2000, Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales).

El enfoque urbanístico se asocia en parte al ordenamiento del suelo mediante el cual se adelanta un *“Proceso de planificación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo en el territorio nacional, de acuerdo con sus características y potencialidades, tomando en cuenta los recursos naturales y ambientales, las actividades económicas y sociales y la distribución de la población, en el marco de una política de conservación y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente”* (Ley 64 de 2000, Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales) y que representa una expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad (Ley 496 de 2006).

Por su parte, el enfoque integral incorpora elementos de desarrollo económico, ambiental y de participación social, relacionando el ordenamiento territorial con el desarrollo estratégico territorial. Es el enfoque que primaba en el Proyecto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Usos del Suelo y Asentamientos Humanos que se discutió en el Congreso y finalmente se concretó en la Ley 368-22, aprobada y promulgada en fecha 22 de diciembre de 2022.¹⁴

¹⁴. Esta ley 368-22, regula el uso del suelo y crea las herramientas jurídico-administrativas para la formulación de los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y municipal, los cuales deben ir cónsonos con los intereses medio-ambientales, culturales y de desarrollo sostenible (<https://presidencia.gob.do/noticias/>).

En este marco, el ordenamiento territorial de la República Dominicana ha sido regulado según esos tres diferentes enfoques mediante diferentes normas, las cuales deben armonizarse con lo previsto en la recién aprobada Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos (Ley 368-22).

Dicha Ley crea un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial integrado por órganos, bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), en su calidad de órgano rector del ordenamiento del territorio, según lo establecido en la recién promulgada ley. Sin embargo, es de mencionar, que desde los años 40, el país ha venido creando e implementando una serie de instrumentos de planificación y gestión del ordenamiento, que desde diferentes miradas (Ordenamiento territorial, Ordenación urbanística, Planificación ambiental, Gestión sector-territorial y Gestión sectorial transversal) han influido en el ordenamiento del territorio.

Es así como, desde el ámbito nacional, se formula un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), con un fuerte enfoque ambiental, el cual, en los últimos años, ha intentado fortalecerse con elementos de desarrollo territorial, regional y de gestión de riesgos. No obstante, su trámite ante el Congreso Nacional no ha sido fácil, de manera que el referente nacional del desarrollo y ordenamiento territorial termina siendo en la actualidad el documento de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, formulado desde el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y adoptado mediante la Ley 1 de 2012.

De todas formas, los logros alcanzados en la materia han sido modestos, en cuanto a objetivos como el fortalecimiento de las capacidades de la planificación del ordenamiento territorial en todos los niveles de la administración pública; el diseño e implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial que facilite la gestión integral de riesgos, regule el uso del suelo e incentive el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y la gestión de las políticas públicas en el territorio con base en las Regiones Únicas de Planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

Las directrices nacionales de ordenamiento deberían aterrizar a nivel regional mediante los Planes Regionales de Ordenamiento Y Desarrollo Territorial (PRODT), también formulados por el MEPyD, para contar con lineamientos para crear políticas de movilidad, sistemas de asentamientos humanos y localización de actividades. Esos lineamientos deberán ser considerados por los gobiernos locales, los cuales tienen entre sus instrumentos los Planes Reguladores de Uso del Suelo Urbano,

los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial¹⁵ y los Planes Especiales de Impacto Supramunicipal, estos últimos enfocados en el diseño y ejecución de proyectos estructurantes como aeropuertos, puertos, carreteras y/o a la planificación de espacios específicos como cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas o polígonos industriales.

Los instrumentos mencionados anteriormente se complementan con otros de enfoque ambiental, como los Planes de Manejo de Áreas Protegidas, y de enfoque secto-territorial, a implementar desde miradas como el ordenamiento forestal, turístico, marítimo, de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, etcétera.

Las decisiones nacionales son emitidas desde el MEPyD y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pilares del ordenamiento territorial dominicano, pero no se identifican instancias de coordinación intersectorial y multinivel que permitan articular las miradas sectoriales en los diferentes instrumentos.

Si bien a nivel subnacional las regiones y ayuntamientos tienen competencias sobre el ordenamiento territorial –las provincias no tienen este tipo de competencia– la verdad es que la capacidad real dista mucho de ser suficientemente sólida en planificación del uso y ocupación del territorio, al punto que solo 3 ayuntamientos de 158 han formulado y aprobado formalmente sus planes de ordenamiento territorial.

Para fortalecer el proceso de ordenamiento territorial en el país, es necesario comenzar con tareas como la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial de acuerdo a la Ley 368-22 y el reforzamiento institucional de los niveles subnacionales.

15. En el caso de estos últimos, el ejemplo más representativo corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Nacional, POT Capital 2030, el cual se define como el marco general de la normativa urbana de la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, cuyo alcance está determinado por el establecimiento de lineamientos para la localización y distribución de usos y actividades, la determinación de las infraestructuras requeridas para soportarlas, y el modelo estructural que plantea a nivel general la clasificación del suelo. Contiene, además, normas urbanísticas generales, además de lineamientos, objetivos y estrategias a mediano y largo plazo, alineados con el Plan Estratégico del Distrito Nacional.



Haniel Espinal
© Unsplash

República Dominicana

Un sistema de ordenamiento territorial en consolidación.

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática y representativa.

Estructura Territorial

Organización territorial del Estado a partir de cuatro entidades territoriales:

- a) Distrito Nacional (1).
- b) Regiones (3).
- c) Provincias (31).
- d) Municipios (158).

Las regiones se conforman por provincias y municipios y son la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tres (3) enfoques complementarios: Ordenamiento ambiental, Ordenamiento urbanístico y Planificación Integral.

I. Ordenamiento Ambiental.

Enfoque que enfatiza un ordenamiento territorial para el uso eficiente y sostenible de los bienes naturales de la Nación, preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente.

Busca la protección ambiental de áreas con especiales condiciones de servicios ecosistémicos y de biodiversidad articulándose a la ordenación espacial.

Acciones centrales:

- a) Ordenación de la ocupación y uso del suelo de las áreas protegidas, mediante el cual se busca cumplir los objetivos para el cual fueron creadas dichas áreas, de acuerdo con su naturaleza.
- b) Establecimiento de prohibiciones y autorizaciones específicas de actividades permitidas en las áreas de importancia ambiental de interés nacional.
- c) Definición de normas urbanísticas generales, lineamientos, objetivos y estrategias a mediano y largo plazo.

II. Ordenamiento Urbanístico.

Enfoque asociado al concepto de ordenamiento del suelo, regulación y calificación de usos del suelo definido por la Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Y la reciente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos, que establece la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable.

Establece disposiciones relativas al ordenamiento físico del territorio.

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Tres (3) enfoques complementarios: Ordenamiento ambiental, Ordenamiento urbanístico y Planificación Integral.

Acciones centrales:

- a) Definición de los usos de suelo, zonificaciones, localizaciones del equipamiento comunitario, estacionamientos, estructura vial, límites urbanos, densidades de habitantes y de la expansión de la ciudad.
- b) Planificación y gestión del desarrollo territorial y la ocupación y uso ordenado y sostenible del territorio, incluido los suelos urbanos y rurales y sus conexiones.

III. Planificación integral.

El enfoque integral incorpora elementos de desarrollo socioeconómico, ambientales y de participación social. Se observa en la definición adoptada en la Guía Metodológica para la Formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial publicada en el año 2016 y por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Usos del Suelo y Asentamientos Humanos (LOOTUSyAH).

Se centra en la organización político-administrativa del territorio y en sus competencias en el ordenamiento territorial.

Acciones centrales:

- a) Relaciona el ordenamiento territorial con la gestión integral del riesgo, la regulación del uso del suelo, el aprovechamiento sostenible de los bienes naturales y el desarrollo estratégico territorial.
- b) Establece lineamientos de organización sostenible que consideren la capacidad productiva, relevancia social, identidad cultural y responsabilidad ambiental del territorio.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

- Constitución de la República, 2010.
- Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 64 de 2000).
- Ley 496 de 2006, sobre creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD).
- Ley 1 de 2012 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Guía Metodológica para la Formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, 2016.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso del Suelo y Asentamientos Humanos (LOOTUSyAH), promulgada en fecha 22 de diciembre de 2022..

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

Establece la política general de Ordenamiento Territorial en los asuntos de interés nacional, tales como:

- a) Definición de objetivos de gestión de recursos naturales, promoción de la cohesión territorial, impulso a la competitividad y mejora de las condiciones de vida de la población.
- b) Diseño e implementación de mecanismos para la gestión integral de riesgos, regulación del uso del suelo e incentivo al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- c) Gestión de las políticas públicas en el territorio con base en las Regiones Únicas de Planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- d) Zonificación hidrológica, priorizando las áreas para producción de agua, conservación y aprovechamiento forestal.
- e) Incorporación de elementos de desarrollo territorial, regional y de gestión de riesgos de desastres.

Implementación del Ordenamiento Territorial

Competencias

- f) Establecimiento de prohibiciones y autorizaciones específicas de actividades en áreas de importancia ambiental nacional.
- g) Establecimiento de las directrices, líneas estratégicas, programas y acciones relativas a la planificación secto-territorial.
- h) La delimitación de las áreas urbanas y rurales del municipio.
- i) La reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo.
- j) La reglamentación y fiscalización del régimen de loteamiento inmobiliario y de construcciones públicas y privadas.

Principales instituciones

- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Turismo.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de la Presidencia.

Principales instrumentos

- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT.
- Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030.
- Planes de Manejo de Áreas Protegidas.
- Programa nacional de ordenamiento forestal.
- Planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico.
- Ordenación del espacio marítimo-terrestre.
- Planes de conservación y uso sostenible de

Implementación del Ordenamiento Territorial

- la biodiversidad.
- Gestión integral del riesgo de desastres.
- Política Nacional de Cambio Climático.

ESCALA REGIONAL

Competencias

Busca integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de las políticas públicas, en temas tales como:

- a) Planificación del desarrollo territorial de la región estableciendo lineamientos para la formulación de políticas de movilidad, sistema de asentamientos humanos y la localización de actividades y sus lineamientos deberán ser considerados por los gobiernos locales.
- b) Definición de lineamientos estratégicos de desarrollo orientados a reducir las desigualdades intrarregionales, a partir del ordenamiento de los subsistemas territoriales, la definición del modelo de desarrollo, y la orientación de la inversión pública.

Principales instituciones

- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).
- Consejo de Desarrollo Regional (consultivo).

Principales instrumentos

- Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PROT.

Implementación
del Ordenamiento
Territorial

ESCALA PROVINCIAL

Competencias

Carece de competencias sobre el ordenamiento territorial.

Principales instituciones

- Carece de competencias sobre el ordenamiento territorial.

Principales instrumentos

- Carece de competencias sobre el ordenamiento territorial.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- a) Establece disposiciones relativas a los usos de suelo, zonificaciones, localizaciones del equipamiento comunitario, estacionamientos, estructura vial, límites urbanos, densidades de habitantes y determina la expansión de la ciudad de acuerdo con el crecimiento de esta y los planes de desarrollo municipal, regional o nacional.
- b) Regula la localización y dimensiones de las diversas acciones sectoriales públicas y privadas: agropecuarias, forestales, mineras, industriales, pesqueras, turísticas y de servicios públicos, sociales, ecosistémicos y de seguridad territorial, entre otros.
- c) Establece lineamientos para la localización y distribución de usos y actividades, la determinación de las infraestructuras requeridas para soportarlas, y el modelo estructural que plantea a nivel general la clasificación del suelo. Define además, normas urbanísticas generales, lineamientos, objetivos y estrategias a mediano y largo plazo, alineadas con el

Implementación
del Ordenamiento
Territorial

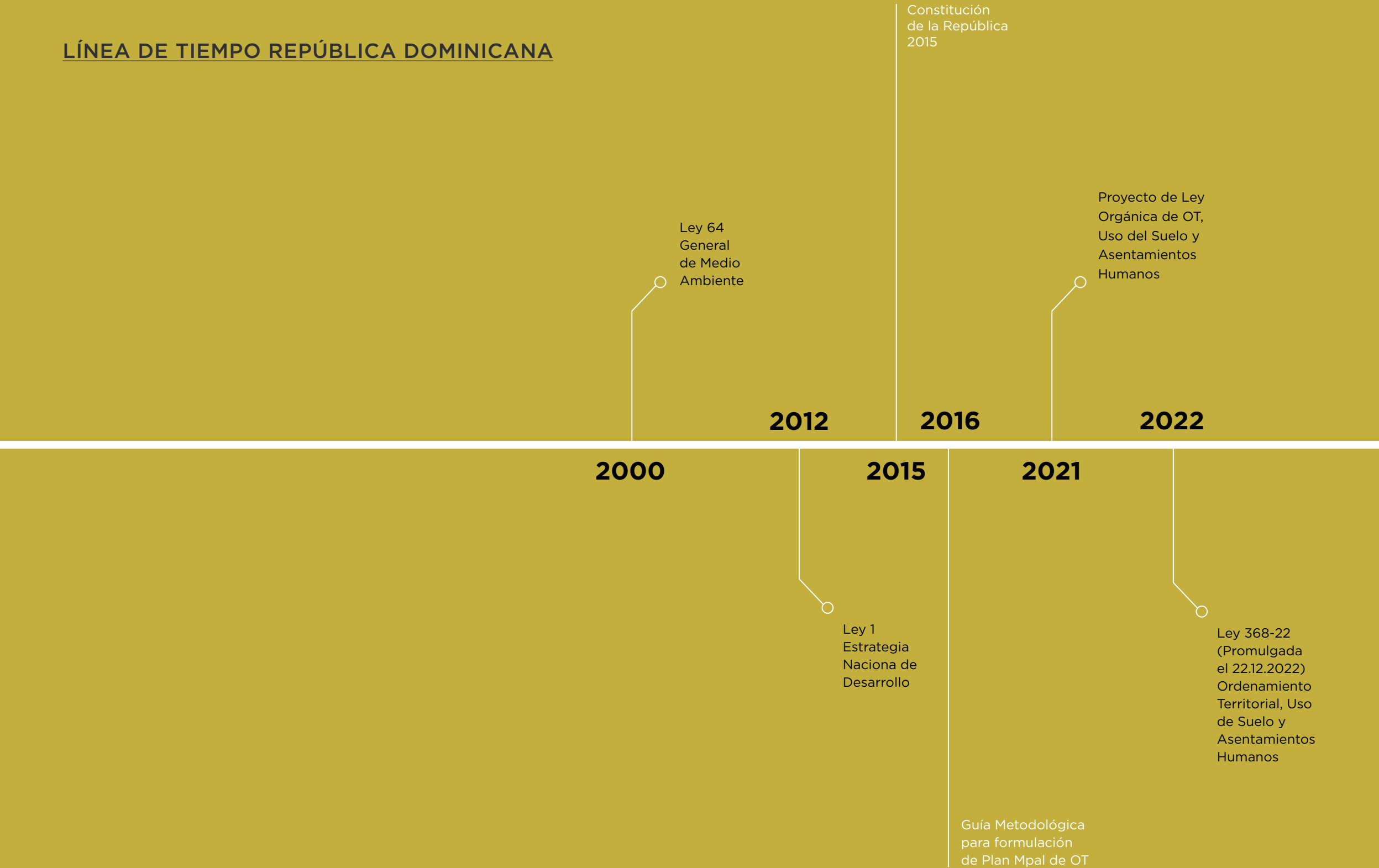
Plan Estratégico del Distrito Nacional.
Principales instituciones

- Oficina de Planeamiento Urbano.
- Juntas de Distritos Municipales.
- Concejo de Desarrollo Municipal (consultivo).

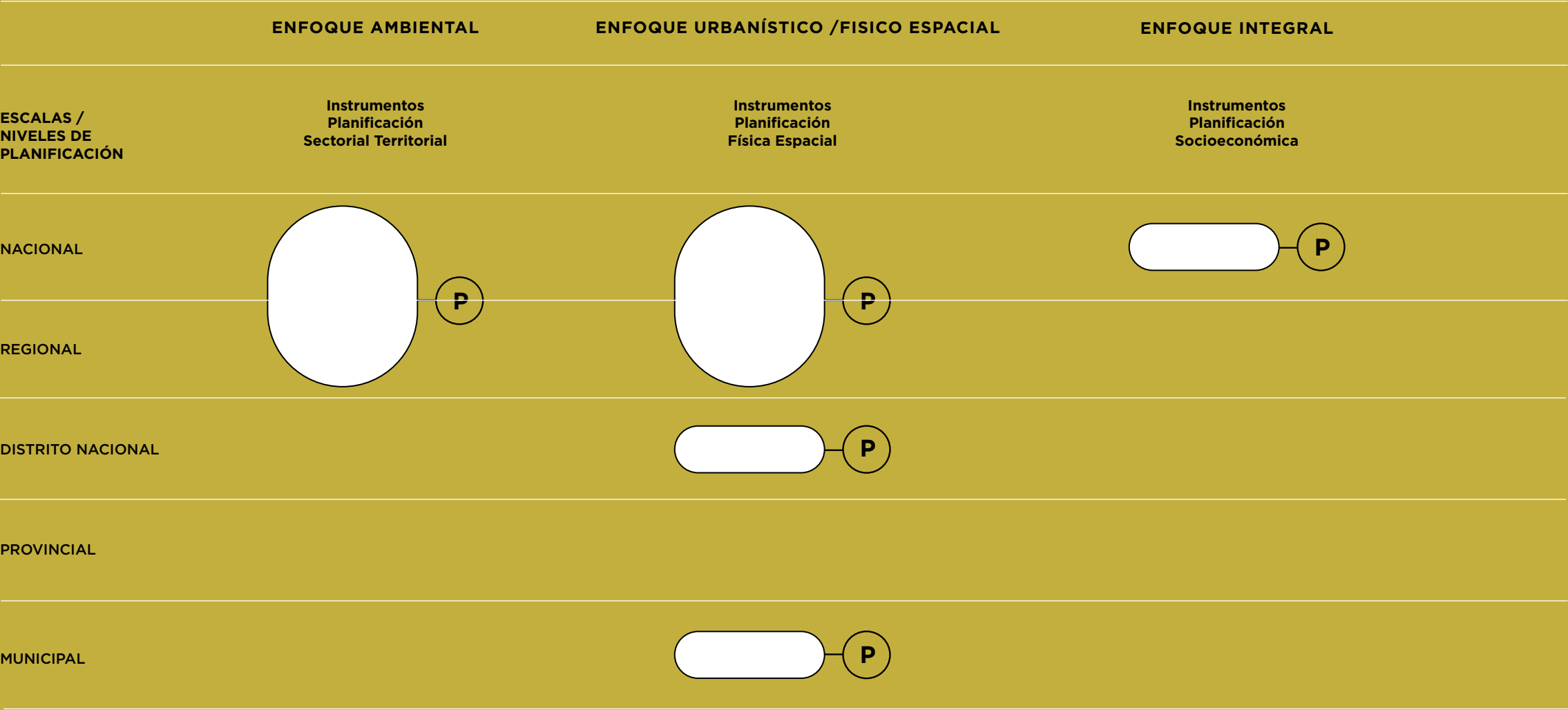
Principales instrumentos

- Planes reguladores de uso del suelo urbano.
- Planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT).
- Planes especiales de impacto supramunicipal.

LÍNEA DE TIEMPO REPÚBLICA DOMINICANA



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA



 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN
Normas – Programas Proyectos

 DIRECTRICES

 Programas Proyectos Especificos

Uruguay

Uruguay ocupa un territorio de

176.220 km²

Es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político-administrativa reconoce

19

DEPARTAMENTOS

125

MUNICIPIOS

El municipio es una entidad territorial de creación reciente en Uruguay, que se encuentra en proceso de consolidación. La primera generación de 89 municipios fue creada en 2010. En 2018 Uruguay llegó a su número actual de municipios. Mientras se consolida el poder municipal, los gobiernos departamentales siguen determinando la gestión local. El marco normativo nacional contempla además dos ámbitos espaciales de planificación: el regional y el interdepartamental. Ambos implican una gestión compartida entre dos o más departamentos.



La planificación urbana y el ordenamiento territorial se pueden entender en Uruguay a partir de dos enfoques complementarios: el físico espacial y el de desarrollo sostenible. Ambos enfoques se integran en uno de los principios de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18.308 de 2008) que establece “la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes”.

Por su parte, el enfoque físico espacial, que se ocupa fundamentalmente de la planeación física del territorio, en el caso uruguayo tiene por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Vincula instrumentos para la categorización del suelo urbano, rural y suburbano; la definición de usos del suelo, especialmente la localización de actividades económicas y sociales; la delimitación de áreas protegidas por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales; y la identificación de zonas de riesgo, entre otros.

Con el enfoque de desarrollo sostenible se promueve la incorporación transversal de la dimensión ambiental y el enfoque de riesgos al ordenamiento territorial en las diferentes escalas de la planificación (nacional, regional, interdepartamental, departamental y municipal). Se incluye directamente en los instrumentos de ordenamiento territorial a través de la zonificación de áreas naturales protegidas y de riesgos, como también en su articulación con las estrategias y planes sectoriales ambientales -cuencas hidrográficas, espacio costero, entre otros.

Estos diferentes enfoques se traducen en una serie de instrumentos de ordenamiento territorial y planificación urbana, implementados en las diferentes escalas territoriales. Según Massiris A. (2021) es evidente el enfoque integral, multidimensional y multisectorial que el Estado uruguayo le ha dado al ordenamiento territorial, como es explícito en las materias que comprende dicho ordenamiento, que integran estrategias de desarrollo socioeconómico territorializadas y de planificación física espacial rural y urbana en los ámbitos departamental y municipal.

Para la planificación física del territorio, la Ley 18.308 de 2008 dispuso la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (OT y DS) para todas las escalas territoriales. En la escala nacional se implementan directrices y programas Nacionales de OT y DS, los cuales definen criterios, lineamientos y orientaciones generales para el suelo urbano y el rural. Los departamentos son el nivel subnacional con mayores competencias para desarrollar este tipo de instrumentos en sus jurisdicciones territoriales o en espacios jurisdiccionales compartidos con otros departamentos. Formulan desde estrategias regionales e interdepartamentales, directrices y ordenanzas departamentales, hasta planes parciales, locales y sectoriales en esta materia. Antes de la creación de los municipios, los departamentos asumían completamente la planificación y el

ordenamiento territorial y urbano; hoy los municipios implementan instrumentos de ordenamiento territorial y ordenación urbanística complementarios como programas de actuación integrada (PAI), inventarios y catálogos, entre otros.

La Ley 18.308 de 2008 y sus reglamentos también definen un sistema urbano nacional, conformado por las capitales departamentales y aquellas otras ciudades que por su relevancia inciden en las relaciones sociales, económicas, productivas y culturales entre ellas. También define los subsistemas urbanos como el conjunto de localidades de una misma región y a las relaciones del mismo tipo que existan o pudieran existir entre ellas.

Asimismo, en 2017 se aprobó la Ley 19.525, la cual establece las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, como instrumento de Política Nacional en esta materia. Y, en 2020, se promulgo el Decreto 30, mediante el cual se reglamenta dichas Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Entre los instrumentos de planificación y gestión sectorial ambiental con incidencia territorial se destacan la zonificación y manejo de áreas naturales protegidas, la gestión de prevención de riesgos, la planificación de cuencas hidrográficas, el ordenamiento territorial del espacio costero y la evaluación ambiental estratégica.

La Estrategia Nacional de Desarrollo de Uruguay 2050 es un documento de planificación estratégica y prospectiva sobre los desafíos más importantes para el desarrollo del país tanto en el presente como en el mediano y largo plazo. Esta Estrategia fue lanzada en agosto de 2019 después de un proceso de elaboración que tomó cinco años de trabajo bajo la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través de la Dirección de Planificación.

En la revisión realizada al sistema de OT y DS (Massiris A. 2021) se observa un significativo avance de la política de ordenamiento territorial en Uruguay, en lo referente a su marco legal, instrumental e institucional. No obstante, en los niveles subnacionales, los departamentos deben incorporar en sus ordenamientos las estrategias de gestión sectorial transversal que tienen incidencia territorial, como las de gestión ambiental y del riesgo de desastres, para articular y armonizar los instrumentos sectoriales y territoriales. También, los municipios deben avanzar en su consolidación como tercer nivel o ámbito de planificación y gestión, no solo en términos de asunción de las funciones de

planificación asignadas por la ley de OT y DS, sino también de las capacidades de ejecución y de impulso a la participación social efectiva en los procesos de ordenamiento territorial.

Dos elementos adicionales a destacar en cuanto a la planificación y el ordenamiento territorial son, primero, incorporar instrumentos de planificación complementaria para concretar el modelo de ocupación territorial, definir predio a predio la planificación urbana y las normas urbanísticas en ámbitos específicos del suelo urbano o rural, e implementar mecanismos de gestión del suelo y financiación; y en segundo lugar la incorporación de principios como el reparto equitativo de cargas y beneficios, el cual permite una mayor participación de los propietarios del suelo (y no solo del Estado) en la financiación del desarrollo territorial, así como la compensación a todos los afectados por las decisiones o actuaciones urbanísticas.

Uruguay

Desafíos por las antiguas formas de ocupación y uso del suelo y las nuevas formas que propone el reciente esquema institucional, normativo y de políticas del ordenamiento territorial.

Estructura

Administrativa del país:

Organización político-administrativa en forma de “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. (CP, Art. 1).

Estructura Territorial o niveles administrativos

Organización territorial del Estado a partir de dos entidades territoriales:

- a) Departamentos (19)
- b) Municipios (125)

El marco normativo nacional contempla además dos ámbitos espaciales de planificación: el regional y el interdepartamental. Ambos implican una gestión compartida entre dos o más departamentos.

Entidades administrativas

Departamentos - Nivel Subnacional
Municipios - Nivel Local
Área Metropolitana de Montevideo (incluye los departamentos de Montevideo, Canelones y San José)

Entidades administrativas de planificación y desarrollo territorial (esquemas asociativos territoriales)

Ejemplos:

- a) Ámbito Regional.
- b) Ámbito Interdepartamental

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y desarrollo sostenible.

I. Planificación física espacial.

Ordenamiento Territorial (Artículo 3 de la Ley 18.308 de 2008) “Conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.

Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio”.

Busca complementar la planificación socioeconómica con la planificación territorial y ambiental.

Acciones centrales:

- a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.
- c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de **conservación del medio ambiente y los recursos naturales.**

Enfoque del Ordenamiento Territorial

Dos (2) enfoques complementarios: Planificación física espacial y desarrollo sostenible.

- d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.
- e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.
- f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes.
- g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio.
- h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.

II. Desarrollo sostenible.

Artículo 47 de la Ley 18.308 de 2008 (Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos).

Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad.

Se centra en la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.

Acciones centrales:

- a) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- b) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.

Marco Legal del Ordenamiento Territorial

- Constitución Política de 1991.
- Ley 18.308 de 2008, sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- Ley 19.525 de 2017, Directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- Ley 19.772 de 2019, Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.
- Ley 16.466 de 1994, Evaluación del Impacto Ambiental.
- Ley 17.234 de 2000, Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP).
- Ley 17.283 de 2000, Protección del Medio Ambiente.
- Decreto 30 de 2020, reglamenta la Ley 19.525 que aprueba las directrices nacionales de OT y DS.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA NACIONAL

Competencias

- a) Elaboración de los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial por sí o mediante la formulación conjunta de éste con otros organismos públicos, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, y con el apoyo de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.
- b) Coordinación y armonización de los instrumentos subnacionales de ordenamiento territorial con la Directrices y Programas nacionales tanto territoriales como sectoriales
- c) Cooperación técnica y financiera para gestionar y evaluar los instrumentos de ordenamiento territorial de competencia de los departamentos.
- d) Elaboración de guías, protocolos y normas técnicas como apoyo a los Gobiernos

Implementación del Ordenamiento Territorial

Departamentales para elaborar los instrumentos de ordenamiento territorial y para el dictado de las normas pertinentes.

- e) Colaboración técnica y financiera con las Intendencias en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Principales instituciones

- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- Ministerio de Ambiente.
- Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Comisiones Asesoras de Ordenamiento Territorial.
- Dirección Nacional de Medio Ambiente.
- Dirección Nacional de Aguas.
- Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio.
- Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático.
- Comisión Asesora de Agua y Saneamiento.
- Consejos Regionales de Recursos Hídricos.
- Comisiones de Cuencas.

Principales instrumentos

- Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050.
- Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS).
- Programas Nacionales de OT y DS.

Implementación del Ordenamiento Territorial

ESCALA REGIONAL

Principales instituciones

- Gobiernos departamentales.

Principales instrumentos

- Estrategias Regionales de OT y DS.

ESCALA INTERDEPARTAMENTAL

Principales instituciones

- Gobiernos departamentales.

Principales instrumentos

- Planes interdepartamentales de OT y DS.

ESCALA DEPARTAMENTAL

Competencias

- a) Categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable.
- b) Elaboración y aprobación de las Ordenanzas Departamentales de OT y DS. Instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento.
- c) Elaboración y aprobación definición del ámbito de cada de los Planes Locales de OT y DS.
- d) Elaborar y aprobar los Planes interdepartamentales de OT y DS. Tendrán la naturaleza de los Planes Locales de OT y DS.

Implementación del Ordenamiento Territorial

- e) Aprobar los instrumentos especiales o complementarios, los cuales tendrán efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble.

Principales instituciones

- Gobiernos departamentales.

Principales instrumentos

- Directrices Departamentales de OT y DS.
- Ordenanzas Departamentales de OT y DS.
- Planes Locales de OT y DS.
- Planes Parciales de OT y DS.
- Planes Sectoriales de OT y DS.

ESCALA MUNICIPAL

Competencias

- a) Adoptar el acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada, de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.
- b) Autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.
- c) Mantener un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados y catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica así como las medidas y grado de protección a que estén sujetos. Esta información deberá ser inscripta en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial.

Implementación del Ordenamiento Territorial

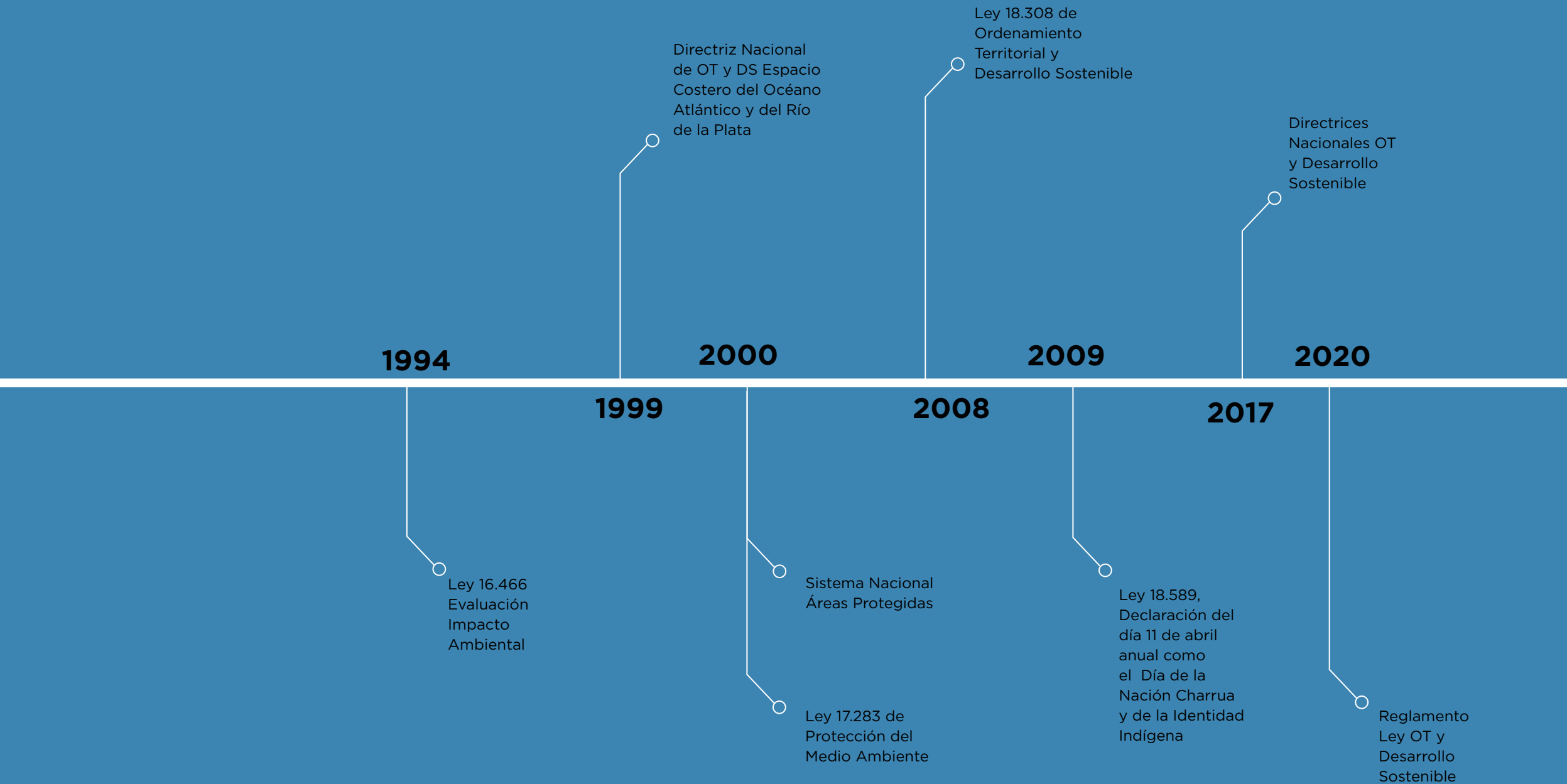
Principales instituciones

- Gobiernos departamentales.
- Gobiernos locales.

Principales instrumentos


- Programas de actuación integrada (PAI).
- Inventarios, catálogos y otros instrumentos.

LÍNEA DE TIEMPO URUGUAY



SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY

	ENFOQUE FÍSICO ESPACIAL		DESARROLLO SOSTENIBLE	
ESCALAS / NIVELES DE PLANIFICACIÓN	Instrumentos Planificación Sectorial Territorial	Instrumentos Planificación Física Espacial	Instrumentos Planificación Administrativa	Instrumentos Planificación Integral
NACIONAL	<div>Ambiental</div> <div>P</div>	<div></div> <div>P</div>	<div>Directrices</div>	<div></div>
REGIONAL			<div>Estrategias</div>	
INTERDEPARTAMENTAL		<div></div> <div>P</div>		<div></div> <div>P</div>
DEPARTAMENTAL	<div></div> <div>P</div>	<div></div> <div>P</div>		<div></div> <div>P</div>
MUNICIPAL	<div></div> <div>P</div>	<div></div> <div>P</div>		<div></div> <div>P</div>

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with numerous high-rise apartment buildings and lush green trees. In the background, a range of mountains is visible under a sky with scattered white clouds. The entire image is overlaid with a semi-transparent green filter.

Síntesis de Casos de Gobernanza de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial Subnacional

El presente capítulo analiza tres casos subnacionales de ordenamiento territorial con el propósito de determinar la manera como se coordinan las políticas nacionales de ordenación territorial con las políticas y sistemas subnacionales en escala urbana y/o metropolitana; con énfasis en la coherencia entre las políticas a nivel nacional y local y el proceso de definición, aprobación e implementación del plan. Los casos seleccionados son:

- Área Metropolitana de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Departamento de Antioquia, Colombia
- Distrito de Cartagena, Departamento de Bolívar, Colombia

Área Metropolitana de Mendoza (AMM), Provincia de Mendoza, Argentina

DATOS GENERALES:

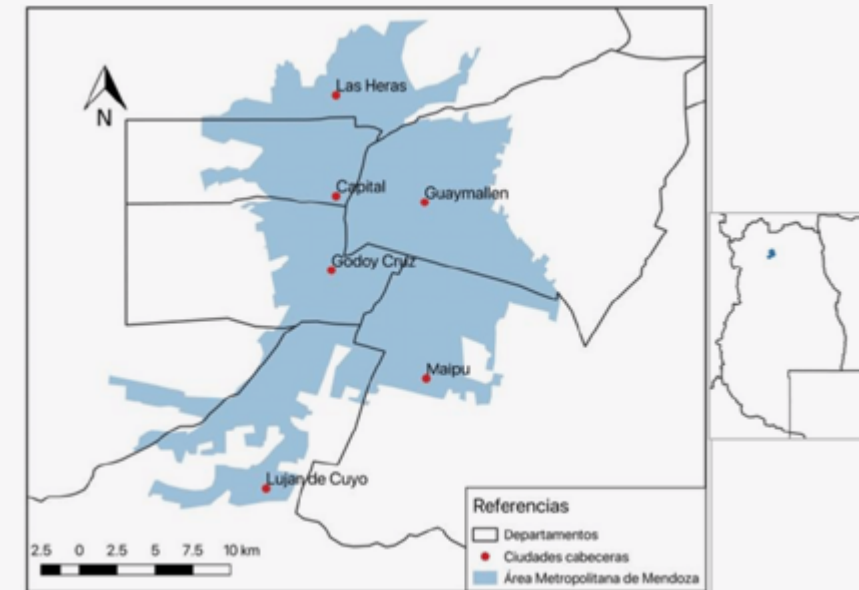
Número de municipios: 6 (Guaymallen, Godoy Cruz, Las Heras, Lujan de Cuyo, Mendoza y Maipu).

Superficie: 313,7 km².

Población: 979.397 habitantes (Censo Nacional 2010)

Marco legal general: Constitución de la Nación Argentina de 1994

Marco legal específico: Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza No 8051 de 2009



Fuente: Ghilardi M. 2018

ELEMENTOS DE CONTEXTO:

- La Provincia de Mendoza ha estado ligada a la superación de limitaciones de acceso al agua, dada las escasas precipitaciones pluviales durante el año y, de modo concomitante, la sequedad de gran parte de las tierras, lo que ha puesto la gestión de los bienes hídricos en un lugar principal en la agenda de la administración pública.
- Concomitante con el patrón de expansión urbana existente, surgen otras demandas relativas al desarrollo territorial sostenible en el AMM que tienen que ver con la conectividad y accesibilidad de sus distintas unidades territoriales.
- El ordenamiento territorial del AMM demanda no solo políticas, estrategias y planes, sino también formas de gobernanza territorial que permitan la coordinación y armonización de los procesos de planificación e implementación de los planes y la coherencia entre las políticas nacionales, provinciales y locales.

- Existen diferentes instrumentos de planificación y el ordenamiento del territorio provincial y metropolitano:
 - Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza 2030.
 - Plan de Ordenamiento Territorial Provincial 2017.
 - Planes de Ordenamiento Territorial Municipal 2019.
 - Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza 2017.
 - Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, piedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, subregiones, bosques nativos)
 - Plan de Gestión Ambiental Provincial
 - Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial
 - Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros.
- Son varias las instituciones públicas provinciales, metropolitanas y municipales con injerencia en la planificación y gestión del ordenamiento territorial del Gran Mendoza. A nivel metropolitano prevalece el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socioambientales Municipales para el Gran Mendoza (UNICIPIO).

PRINCIPALES LOGROS:

- Contar con un instrumento específico para el ordenamiento del territorio metropolitano, articulado a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de la provincia, el cual vela por “asegurar que el Gran Mendoza sea una Metrópolis de oasis con buena calidad de vida, que garantice a sus habitantes un desarrollo sostenible y sustentable” (Ley 8051 de 2009, Art. 4).
- Alianza de actores académicos y científicos, de organizaciones ambientales, actores políticos y de la ciudadanía para hacerse oír e intervenir con carácter decisorio en las determinaciones que atañen al destino de todos los habitantes de la ciudad, el área metropolitana y la provincia.

- Esfuerzos mancomunados realizados por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (SAyOT), el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), el UNICIPIO, la legislatura y las municipalidades, en el proceso de formulación y aprobación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de la provincia y el AMM.
- Es importante destacar también la oportunidad que la institucionalidad y la normativa abren para que los actores no gubernamentales incidan en el proceso de toma de decisiones.

PRINCIPALES DESAFÍOS:

- Integrar en los procesos de participación a otras fuerzas sociales representativas de la vida ciudadana, como las uniones vecinales y cooperativas, entre otras.
- Revisar las normas establecidas en la Ley 8051 de 2009, Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza, para evaluar el posible exceso normativo o rigidez que pudiera estar creando brechas entre la formulación y la implementación de los planes.
- Evaluar la manera como se han tratado los aportes realizados por expertos, organizaciones sociales y la comunidad, en cuanto a su incorporación en el texto del plan, cuando estos son pertinentes y viables en función de los objetivos del plan y la razonabilidad financiera de los aportes.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Departamento de Antioquia, Colombia

DATOS GENERALES:

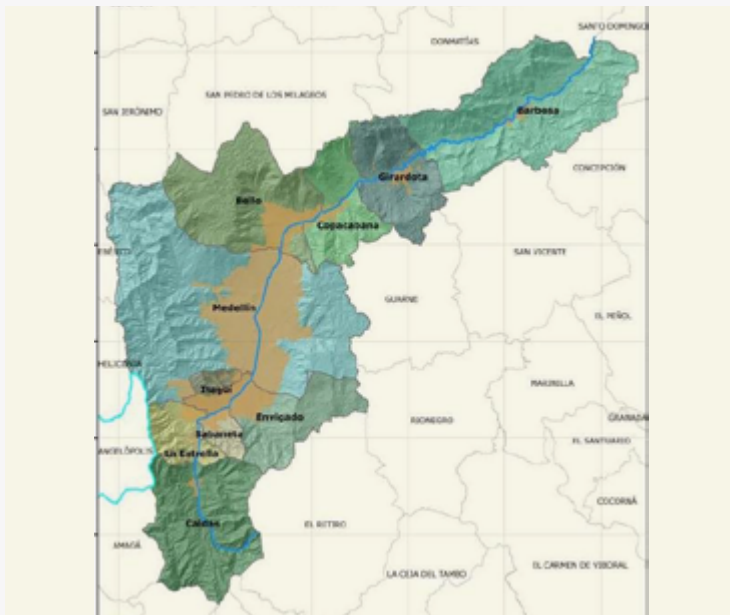
El AM del Valle de Aburrá está conformada por 10 municipios: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta (CONPES, 3819).

Superficie: 1.189 km².

Población: 3.726.219 habitantes (Censo Nacional de 2018).

Marco legal general: Constitución Política de Colombia de 1991, Ley Nacional de Áreas Metropolitanas No 1625 de 2013, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial No 1454 de 2011, Ley de Desarrollo Territorial No 388 de 1997.

Marco legal específico: Ordenanza Departamental No 34 de 1980.



Disponible en: <http://www.metropolgovco.jpeg>

ELEMENTOS DE CONTEXTO:

- La Constitución Política de Colombia de 1991 contempló la conformación de entidades administrativas a partir de asociaciones entre entidades territoriales, tales como las áreas metropolitanas, regiones y provincias.
- Desde 1994 el país cuenta con una ley específica que establece las directrices para la conformación y gobernanza de las áreas metropolitanas, la definición de los hechos metropolitanos y otros asuntos relacionados con su planificación y gestión.
- El Valle de Aburrá es un territorio dentro del Departamento de Antioquia, articulado e influenciado especialmente por dos elementos de la estructura ecológica: la cuenca del Río Aburrá y la topografía irregular y pendiente; como también, por dos elementos característicos de su conectividad, como son el sistema vial principal -vía regional- y el corredor del sistema metro que conecta a varios municipios del AMVA.
- La gestión del AMVA se enmarca en un contexto político-administrativo bastante complejo en el que intervienen distintas instancias de gestión territorial y sectorial de nivel nacional, intermedio y local.
- La planificación y el ordenamiento territorial del AMVA se realiza fundamentalmente a través de dos instrumentos que están estrechamente relacionados:
 - Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2021-2032.
 - Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) 2008-2020.
- Además de los anteriores, existen otros tipos de instrumentos de planificación y gestión metropolitanos utilizados por el AMVA: gestión institucional; planificación sectorial; planificación multisectorial; planificación secto-territorial; planificación ambiental; ordenamiento territorial; planificación de la información y el conocimiento; y gestión de la participación social.

- El análisis de los hechos metropolitanos determinados por el AMVA permite clasificarlos en cinco categorías: transporte y movilidad, desarrollo socioeconómico, desarrollo territorial, desarrollo urbanístico y ordenamiento territorial.
- La coordinación y articulación de la gestión del AMVA se sustentan no solo en la naturaleza multinivel e intersectorial de los hechos metropolitanos que gestiona, sino también en su investidura como autoridad ambiental dentro del perímetro urbano de los municipios que la conforman, así como autoridad de transporte.
- La cantidad y diversidad de instrumentos de planificación y gestión que ha manejado y maneja el AMVA le exige fortalezas institucionales en términos de gobernanza territorial, ambiental y de transporte.
- La distribución de competencias entre las autoridades ambientales del Valle de Aburrá (corporaciones autónomas regionales, área metropolitana y municipios), por área urbana y rural, genera dificultades para la gobernanza de algunos recursos naturales, por ejemplo, del suelo y del agua.

PRINCIPALES LOGROS:

- El AMVA no sólo fue la primera Área Metropolitana creada en Colombia, sino que ha sido, sin duda, la que más lejos ha llegado en incidencia sobre el desarrollo territorial de espacios metropolitanos del país.
- El AMVA ha declarado numerosos hechos metropolitanos durante su historia, cada uno de estos se ha implementado o se está implementando mediante programas y proyectos de desarrollo u ordenamiento territorial.
- Ha sido la única área metropolitana que ha promulgado Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural (DMOTR), en las que se adoptan lineamientos del Decreto Nacional 3600 de 2007, que establece normas nacionales y mecanismos específicos de ordenamiento del suelo rural, tales como las categorías de suelo rural de protección y desarrollo restringido y las unidades de planificación rural (UPR).

- El AMVA determina como hecho metropolitano el ordenamiento territorial, con énfasis en la base ambiental, los sistemas estructurantes metropolitanos y los territorios estructurados (clasificación de suelos, usos generales, tratamientos, etc.).

PRINCIPALES DESAFÍOS:

- La creación e implementación de mecanismos de control de ejecución de los planes y proyectos metropolitanos de modo que los nuevos proyectos se planteen sin detrimento de los que ya están en marcha o no se han desarrollado.
- El AMVA debe velar por la incorporación de sus directrices de ordenamiento territorial y normas obligatoriamente generales de uso del suelo en los planes de ordenamiento territorial municipales.
- La superación de los problemas de coordinación entre los distintos actores de la gestión ambiental, la movilidad y transporte, y el ordenamiento territorial (corporaciones autónomas regionales, departamento de Antioquia, área metropolitana y municipios). La fragmentación de funciones y competencias, y la autonomía fiscal de los municipios, hacen necesaria la concertación y coordinación entre los actores para, por ejemplo, gestionar el uso del suelo.

Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Colombia

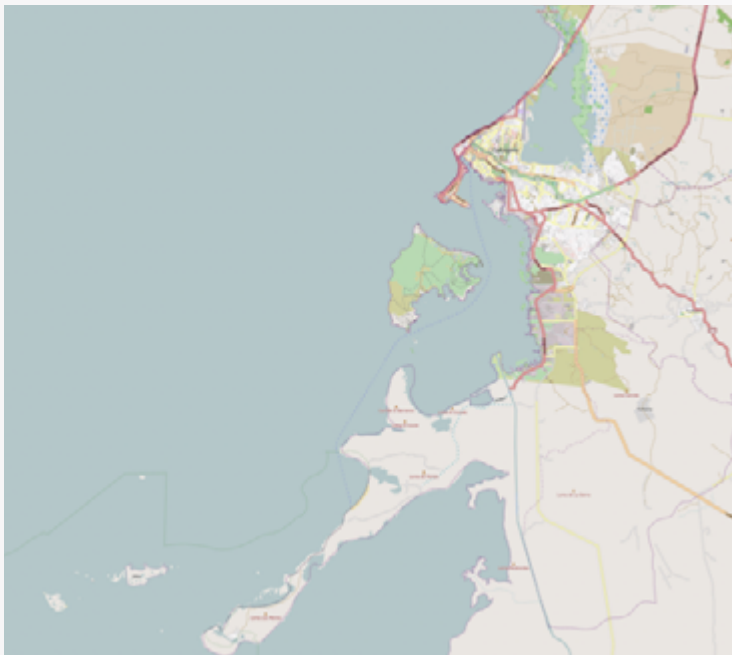
DATOS GENERALES:

Superficie: 623 km².

Población: 1.013.389 habitantes (Censo Nacional de 2018). Cartagena de Indias es una Aglomeración Urbana conformada por 7 municipios: Cartagena, Arjona, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbana y Villanueva (CONPES 3819, 2014).

Marco legal general: Constitución Política de Colombia de 1991, Ley de Desarrollo Territorial No 388 de 2007.

Marco legal específico: Decreto No 0977 de 2001, adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital.



Fuente: <https://es.wikipedia.org>

ELEMENTOS DE CONTEXTO:

- Entidad territorial dotada por la Constitución Política de un régimen legal, político, fiscal y administrativo independiente al del régimen municipal.
- En los últimos cincuenta años la ciudad de Cartagena ha sido objeto de numerosos planes de desarrollo socioeconómicos, ambientales, urbanísticos y de ordenamiento territorial, los cuales no han logrado resolver los graves problemas de pobreza y marginación social, contaminación ambiental, fragmentación territorial, movilidad y conflictos de uso del suelo presentes en el área urbana y suburbana del Distrito.
- La gestión pública no ha superado ni reducido significativamente los fuertes desequilibrios del desarrollo socioeconómico de la población, como tampoco se han tenido logros en la integración socioterritorial y las condiciones ambientales propicias para el buen vivir de todos los ciudadanos, sin excepción.
- Cartagena sigue siendo una ciudad dual, en la que coexisten dos espacios diametralmente opuestos en sus condiciones de vida: la ciudad inserta en la economía global, privilegiada en la calidad de sus bienes y servicios, y la ciudad marginada, excluida, en la que su población vive en condiciones socioambientales deprimentes, muy lejos de ser una ciudad incluyente, segura, resiliente y sostenible.
- La planificación y el ordenamiento territorial del Distrito de Cartagena se realiza fundamentalmente a través de dos instrumentos:
 - Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023.
 - POT 2001 y POT Moderno 2019 (en proceso de culminación y aprobación).
- Adicionalmente, se implementan otros instrumentos de planificación que promueven la articulación de las determinantes de superior jerarquía establecidas por la Ley 388 de 1997, especialmente las relacionadas con la protección del patrimonio ambiental y el patrimonio histórico y cultural.

- El Distrito ha venido trabajando en la formulación del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Centro Histórico, declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, que como instrumento de gestión del patrimonio construido entraría a orientar las acciones de conservación y gestión del principal referente y atractivo turístico de la ciudad, y principal motor de su desarrollo económico.

PRINCIPALES LOGROS:

- Reconocimiento de la necesidad e implementación de instrumentos para la planeación del desarrollo, ordenamiento territorial y secto-territoriales, que permitan la superación de los desequilibrios del desarrollo; sin embargo, la desactualización y desarticulación entre esos instrumentos no permite respuestas integrales y complementarias.

PRINCIPALES DESAFÍOS:

- Superar las dificultades políticas, financieras y técnicas que han impedido la formulación, actualización, implementación y articulación de los diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento territorial del Distrito.
- Alinear los instrumentos de planificación y ordenamiento para la disminución de brechas espaciales y del desarrollo económico y social, principalmente la inequidad, fragmentación y limitaciones de acceso de la población más pobre y vulnerable a la oferta principal de servicios públicos y sociales.
- Dar alcance a las dinámicas de conurbación y aglomeración territorial de Cartagena con los municipios vecinos por medio de la constitución de un esquema de asociatividad territorial.



Secret Travel Guide
© Unsplash



Conclusiones

En términos generales, los países de ALC han utilizado la planificación y el ordenamiento territorial como una estrategia para avanzar en un desarrollo socioeconómico y ambiental acorde con las potencialidades y limitaciones de su territorio, con el fin ulterior de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Para conseguirlo, el proceso de consolidación de esta estrategia ha implicado grandes esfuerzos de coordinación y aún se encuentra en proceso de implementación en varios países.

Las discusiones sobre el enfoque conceptual, competencias e instrumentos, entre otros aspectos de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, continúan vigentes al día de hoy, junto con nuevos retos como la incorporación de nuevos enfoques como la gestión del riesgo, resiliencia urbana o territorial, adaptación al cambio climático, género y revalorización del territorio rural en problemas como la contención a la expansión urbana, la búsqueda de seguridad alimentaria en escenarios de competitividad global, entre otros.

En este marco de referencia, los enfoques alrededor del ordenamiento territorial existentes en ALC varían según las características y necesidades de cada nación, así como con el momento en el que cada país entró a la discusión sobre la organización del territorio y los resultados que ha tenido su propio ejercicio. Como se mencionó en el capítulo de definiciones, en ALC no existe consenso sobre lo que significa un sistema de ordenamiento territorial. Según Massiris A. (2021) se define como el “conjunto articulado e integrado de normas, instrumentos, instituciones y procesos establecidos por el Estado para la planificación y gestión de la ocupación y uso del territorio” en los distintos niveles o escalas territoriales con competencias y/o funciones en esta materia. Algunas definiciones están en los instrumentos siguientes:

- El Salvador - Sistema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- México - Sistema Nacional Territorial.
- Costa Rica - Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Bolivia - Sistema de Planificación Integral del Estado.
- Chile - Sistema de Planificación.
- República Dominicana - Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial

De esta forma, más que la definición de un único Sistema de Ordenamiento Territorial en la región, es posible hablar de diferentes sistemas en proceso de construcción, los cuales se dan de manera

simultánea y con diferentes enfoques. Tal como se mencionó en la parte inicial del presente documento, tampoco se encuentra una definición uniforme de los conceptos de “territorio” y de “ordenamiento territorial”. Las definiciones sobre estos términos en los diferentes países se entremezclan, entre otros, con las de planeación, planeación territorial, planeación física y desarrollo territorial, lo cual impide una lectura unificada sobre el tema.

Entre los enfoques más comunes actualmente, prevalecen los siguientes:

- Ordenamiento territorial con enfoque de desarrollo estratégico territorial.
- Desarrollo y ordenamiento territorial con enfoque integral.
- Ordenamiento territorial con enfoque de ordenación física espacial.
- Ordenamiento territorial con enfoque de ordenamiento ambiental.
- Ordenamiento territorial con enfoque de planificación secto-territorial.

16. Tal y como fue mencionado en el primer capítulo, sobre esto los investigadores Laetitia Montero y Johan García afirman que “América Latina ha experimentado un proceso de urbanización tan rápido que ha sido calificado de explosión urbana, y como resultado es hoy la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Su población total ha sido estimada en 623 millones de personas, de las cuales un porcentaje de 79,5% habita en zonas urbanas (CEPAL, 2017). En los países de América Latina y Caribe hay por lo menos sesenta y cuatro aglomerados urbanos con más de un millón de habitantes, según los criterios de “State of the World’s Cities 2012/2013” (UN-HABITAT, 2012)” (Tomada de Montero, Laetitia, García Johan, 2017:11).

En muchos casos, el enfoque existente en el país no es exclusivo y se complementa con otras perspectivas, a medida que en la estructura territorial y administrativa surgen diferentes actores con capacidad de intervención sobre el territorio.

La concentración de población en ciudades y aglomeraciones urbanas¹⁶ y la complejización de los problemas de funcionamiento del territorio (en temas como protección ambiental y gestión del riesgo, adaptación al cambio climático, movilidad, vivienda, gestión integral de residuos sólidos, provisión de servicios públicos y oferta dotacional) han hecho que se superen las discusiones sobre áreas metropolitanas y conurbación para tratar ahora conceptos como los de distritos metropolitanos, ciudad-región y región metropolitana. En este escenario, las antiguas divisiones entre las competencias de actuación de escala nacional, regional y municipal/local empiezan a resultar limitadas a la hora del ordenamiento territorial.

Tradicionalmente, a escala nacional y regional, el ordenamiento territorial se ha abordado desde una lógica que combina por una parte lo integral y por la otra algunos aspectos secto territoriales, donde priman los lineamientos y directrices generales (norma), con la posibilidad de incidir en la lógica espacial a través de grandes obras de infraestructura y proyectos especí-

ficos de inversión, acompañados de incentivos determinados en función de los objetivos de desarrollo económico. Por su parte, en la escala local los esfuerzos para un ordenamiento territorial y una planificación urbana tienden a seguir un enfoque espacial, en el cual es muy importante la definición de normas urbanísticas – como clasificación y calificación del suelo, definición de usos e intensidades de aprovechamiento–, acompañadas por la definición de programas y proyectos específicos de infraestructura pública.

No obstante, actualmente en la región se evidencian algunos esfuerzos por abordar el problema del ordenamiento de escala intermedia con instrumentos de planificación que buscan articular la planeación física de las escalas inferiores, con los enfoques integrales y secto-territoriales que son más fuertes en los niveles nacional y regional. Es el caso en países como Argentina (planes provinciales de ordenamiento territorial), Chile (planes reguladores metropolitanos e intercomunales), Colombia (planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial), Ecuador (planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos metropolitanos), El Salvador (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños), México (programas de ordenación de zonas metropolitanas o conurbadas interestatales o intermunicipales), República Dominicana (planes regionales de ordenamiento y desarrollo territorial), y Uruguay (Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitano).

Si bien, no hay una estructura de gobernanza única que sea común y apropiada para todas las escalas intermedias, la misma dependerá del contexto nacional y local (incluido el marco legal, las responsabilidades del gobierno local, los problemas particulares y las oportunidades para el área, y la capacidad y tradición institucional). Los acuerdos metropolitanos normalmente resultan de iniciativas desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba. Se necesita tanto coordinación horizontal como vertical (gobernanza multinivel). Los acuerdos institucionales y financieros pueden necesitar evolucionar a medida que cambien los requisitos y las circunstancias. La gobernanza a nivel intermedio tiene varios actores, y en la mayoría de los casos las ciudades sufren un déficit en materia de instituciones o instrumentos apropiados, lo que provoca un crecimiento desequilibrado, con consecuencias para la eficiencia, la igualdad y la sostenibilidad ambiental (Gómez, et al.; 2019).

La capacidad de hacer frente a los retos de las escalas intermedias implica considerar la “coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y

se han definido en entornos fragmentados”, y cuyo resultado tiene un impacto directo sobre la vida, las normas y la estructura social de las ciudadanas y ciudadanos. (Borraz y Le Galés, 2001: 350 en Tomás Mariona, 2020).

Hay múltiples modelos de gobernanza y ninguna fórmula acordada. La diversidad de prácticas y ejemplos de modelos de gobernanza, y la complejidad de los problemas, siguen siendo un desafío para una clasificación o tipificación, por tanto, los modelos de gestión y gobernanza resultan diversos y complejos (Tomás Mariona, 2020).

Otros aspectos que pueden destacarse son¹⁷:

- Los sistemas de ordenamiento territorial varían dependiendo de, si se tratan de repúblicas unitarias o federales; la estructura y escalas territoriales de los países; y sus instrumentos.
- Existencia de diversidad de enfoques: con énfasis en lo físico espacial y en lo urbanístico.
- Existencia de diferentes escalas e instrumentos, los cuales no necesariamente se articulan y complementan.
- Algunos países poseen escalas intermedias entre los diferentes niveles territoriales.
- Existencia de información sobre los esquemas de gobernanza del ordenamiento territorial y la planificación urbana, así como también respecto a los principales instrumentos de orden nacional, regional y subnacional.
- Las escalas intermedias de ordenamiento territorial existentes no cumplen un papel destacado, debido a la falta de definición de competencias bien diferenciadas correspondientes al nivel nacional o local.
- Hay avances positivos en la adopción/actualización de marcos normativos y de política nacional en ALC.
- Existencia de conflictos de competencias que no favorecen la articulación y complementariedad del sistema de planificación y ordenamiento territorial.

Con la aparición de las escalas intermedias de planificación, fruto de la integración formal o de hecho entre entes territoriales de orden municipal/local, y con el fortalecimiento cada vez mayor de miradas sectoriales en protección ambiental, competitividad y la articulación público-privada con perspectiva

17. Documento Síntesis: Memorias, Conclusiones y Lecciones Aprendidas. 2do. Diálogo Regional de Política (DRP), realizado los días 8 y 9 de noviembre de 2021. “Ciudades y Ordenamiento Territorial: Abordando Nuevas Dimensiones de Los Desafíos Urbanos en América Latina y El Caribe”. División de Vivienda y Desarrollo Urbano del BID.

socioeconómica, el ordenamiento territorial en la región empieza a demandar mayores esfuerzos de articulación, tanto en sentido vertical (entre actores de diferentes niveles territoriales y administrativos), como horizontal (entre actores en un mismo nivel territorial).

Aunque en este esquema de gobernanza territorial hay algunos avances en los sistemas de países como Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador y México, la articulación vertical y horizontal entre actores públicos y entre públicos y privados representa el principal reto en la consolidación de los diferentes sistemas de ordenamiento territorial de la región, así como un mayor involucramiento de las legislaciones específicas de los pueblos indígenas u originarios y las organizaciones que los representan.

En muchos casos, la sofisticación de los instrumentos de ordenamiento territorial creados desde la norma, en los diversos niveles de decisión, dificulta la implementación de las medidas, aunado a la limitada coordinación entre los actores, enfoques sectoriales y/o superposición de competencias. Como resultado, muchas veces las autoridades ejecutivas encargadas de la regulación e intervención específica del territorio físico terminan abocadas a decidir entre la inacción, para no contrariar alguna normativa sectorial específica, o la priorización de algunas normativas, de acuerdo con su capacidad real de actuación.

Como aspectos a resaltar, se señaló en el capítulo de definiciones la introducción en las escalas de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, conceptos y mecanismos de planificación complementaria, los cuales permiten la gestión del suelo y planificación predio a predio, la definición de las normas y diseños urbanísticos a escalas adecuadas, y la implementación de instrumentos de financiación, sobre la base de las actuaciones urbanísticas que se definan desde los planes urbanísticos o de ordenamiento territorial. Esta nueva generación de planes que incorporan la planificación complementaria se encuentran en proceso de instrumentación en algunos países, siendo importante destacar estos esfuerzos y la necesidad de establecer las reglamentaciones requeridas, contando con una mayor asistencia técnica y la definición de varios escenarios para su implementación.

En este sentido, es relevante anotar que la construcción de los Sistemas de Ordenamiento Territorial de cada uno de los países de ALC deberá hacerse según sus propias realidades y capacidades, fortaleciendo los aspectos favorables y mitigando las deficiencias según posibilidades y condiciones para la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial. No por ser complejo y profuso en instrumentos y mecanismos, un sistema de ordenamiento territorial es mejor que otro. El éxito dependerá de la capacidad e interés de los gobiernos de afrontar y superar los retos particulares de cada realidad.

También es muy importante reconocer que la consolidación de un sistema de ordenamiento territorial toma tiempo y esfuerzo técnico, administrativo, social y económico, y que no tiene que ser lineal pues se alimenta de sus propios resultados previos. En la medida en que las condiciones reales del territorio rural y urbano se modifican, el sistema de ordenamiento territorial debe ajustarse a las nuevas demandas, a los nuevos conceptos y discusiones.

Como se verá en el siguiente apartado, la posibilidad de fortalecimiento de estos procesos requiere un enfoque diferencial, que tenga en cuenta no solo los aspectos generales sobre el ordenamiento territorial, sino también los aspectos específicos de cada país.

Cabe destacar nuevamente que, de las tres subregiones de ALC presentadas en este estudio -Suramérica, Centroamérica y El Caribe- a partir de las afinidades encontradas en la definición y estructura de los sistemas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Se destaca, en la subregión de Suramérica un mayor avance en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial. Los países con mayor tradición en el tema abordan el problema a partir de enfoques complementarios que incluyen el ordenamiento físico y espacial, el ordenamiento ambiental y la articulación con aspectos socioeconómicos y de desarrollo estratégico e integral.

En Centroamérica, por su parte, se advierte un enfoque fuertemente influenciado por los aspectos físico espaciales y, sobre todo, ambientales, a partir del cual los actores públicos intervienen en el ordenamiento territorial. Esta mirada sectorial territorial aún presenta dificultades de articulación entre los diferentes sectores, en especial los relacionados con el desarrollo socioeconómico.

Finalmente, en el caso de El Caribe, el ordenamiento territorial tiene aún grandes retos por superar. Aunque ha habido esfuerzos por estructurar un sistema de ordenamiento territorial más sólido, aún no se concretan los resultados deseados. Los enfoques espacial y ambiental existentes por ejemplo en la República Dominicana, presentan debilidades y se trabaja todavía para superar las dificultades que implica incorporar un enfoque integral, desde el punto de vista del desarrollo normativo nacional.



Milo Miloszfger
© Unsplash

Recomendaciones

A continuación, a partir del análisis llevado a cabo en los capítulos anteriores, se establece una serie de recomendaciones dirigidas a los diferentes actores involucrados en los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial de ALC, así como a las instituciones de carácter multilateral que brindan apoyo a los procesos de desarrollo territorial en la región.

1. Recomendaciones a los gobiernos nacionales y subnacionales.

- **La región debe avanzar en la unificación de conceptos y alcances de la planificación urbana y el ordenamiento territorial.** Es importante que a través de los diferentes espacios de coordinación de acciones entre los países de la región se promuevan diálogos y se generen acuerdos para unificar y simplificar conceptos y alcances de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, respetando las diferencias y exaltando las complementariedades, especialmente brindándole importancia a los enfoques que den cumplimiento efectivo a las agendas globales relacionadas con el desarrollo sostenible, el cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la conservación del patrimonio, entre otros.
- **Identificar experiencias exitosas en otros países de la región, sobre temas comunes, y evaluar de forma crítica las posibilidades de implementación en las condiciones propias.** Las características del desarrollo socioeconómico y de la región hacen que muchos de los retos enfrentados por los países de ALC sean comunes. Temas como la protección del medio ambiente, la mayor inclusión de los territorios donde habitan los pueblos indígenas u originarios, la solución a los problemas de vivienda, la planificación y ejecución de proyectos estratégicos, el fortalecimiento de los esquemas de gobernanza, son aspectos que se encuentran presentes en diferentes países de la región. Es necesario identificar en el panorama regional aquellas buenas prácticas sobre temas específicos, con el fin de poner en valor los enfoques acertados y aprehender factores aplicables en una realidad propia.

- **Superar las lógicas sectoriales en la definición de lineamientos y directrices desde la escala nacional (inclusive la espacial, como sector).** La diversidad de temas a abordar en los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial induce, en muchas ocasiones, a intentar resolver las problemáticas de forma sectorial. No obstante, en el territorio se producen interrelaciones funcionales y dependencias mutuas que hacen necesario abordar los retos desde un enfoque multidimensional y multiescalar, para evitar conflictos. Los enfoques sectoriales desde los niveles nacionales son proclives a especializar las directrices y normativas, y en muchas ocasiones los conflictos se generan al momento de implementar los lineamientos en las escalas subnacionales. Es necesario un esfuerzo de articulación entre sectores del nivel nacional, y de estos con el nivel subnacional, con el fin de disminuir este tipo de riesgos.
- **Reconocer las dinámicas de asociatividad entre entidades territoriales (donde las hubiere), definiendo estrategias de planificación en una escala que permita resolver problemas metropolitanos y regionales (planes, planificación a través de proyectos estratégicos, etc).** La división tradicional entre escala nacional y escala subnacional se hace cada vez más compleja con la aparición de los esquemas administrativos y territoriales de escala intermedia que buscan dar solución a problemáticas compartidas entre los niveles municipal/local. Es necesario fortalecer las estrategias de intervención en este tipo de escala intermedia con instrumentos de actuación pública acordes con los marcos normativos y capacidades existentes. Desde la articulación a través de la formulación y ejecución de proyectos de escala intermedia, hasta la formulación específica de planes, es en este nivel intermedio donde actualmente se juega el futuro del ordenamiento territorial de la región.
- **Fortalecer los espacios de articulación vertical y horizontal.** La presencia de diferentes actores tomadores de decisión, no solo en un mismo nivel sino también en diferentes niveles de actuación, hace necesario que los

procesos de articulación sean eficaces y eficientes, para disminuir los riesgos de conflictos en la implementación de las medidas de ordenamiento territorial. En este sentido, los espacios de interacción y discusión que se abren no solo antes de la toma de decisiones sino durante la implementación de estas, sirven para ajustar los diferentes instrumentos de ordenamiento. Es de anotar que estos espacios no se refieren exclusivamente a la actuación pública, sino que involucran también la actuación privada (academia, gremios, grupos de interés, comunidad organizada, etcétera).

- **Creación de nuevas instituciones políticas reguladoras regionales para manejar la radical incertidumbre económica, social y ambiental.** El foco de estas instituciones debería pasar del gobierno jerárquico a la gobernanza horizontal e intersectorial. Deberían abordar un enfoque interactivo mediante alianzas público-privadas y alianzas intersectoriales, con la movilización de una pluralidad de actores con diferentes intereses, objetivos y estrategias. (Gómez, et al.; 2019).
- **Importancia de la escala intermedia en la planificación territorial** y de la gestión integradora (articulación) en todos los niveles de gobierno, para dar viabilidad a la política de ordenamiento territorial y de planificación urbana, así como la necesidad de una efectiva coordinación interinstitucional para cumplir con los objetivos, metas y proyectos.
- **El ordenamiento territorial y por tanto los sistemas de ordenamiento territorial y planificación urbana deben constituirse en política de Estado y no en políticas de Gobierno.**
- **Fortalecer las capacidades técnicas de las escalas municipales/locales.** En términos generales, la mayor parte de las actuaciones sobre el territorio urbano y rural, se llevará a cabo en la órbita municipal/local, razón por la cual es necesario el fortalecimiento de la estructura administrativa y técnica de esta escala de gobierno. La más sofisticada normativa de ordenamiento territorial establecida desde los niveles de decisión pública superior tiene poca posibilidad de éxito y de alcance

de metas si no considera adecuadamente el extremo de la capacidad de ejecución, con un débil aparataje institucional. Es necesario el fortalecimiento técnico y administrativo de estas escalas subnacionales del sistema de ordenamiento territorial de cada país.

- **Fortalecer los sistemas de información geográfica en las diferentes escalas, facilitando el acceso a la información por parte de los actores con competencias en el ordenamiento territorial.** Una herramienta fundamental para los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial en cualquier país es la información. En particular, la provisión de información georreferenciada aumenta la capacidad de actuación efectiva sobre el territorio. En este sentido, es necesario fortalecer la presencia y manejo de los sistemas de información geográfica en la región, de forma que se avance hacia una mayor generación de información relevante para la toma de decisiones, facilitando su análisis y uso.
- **Fortalecer el componente rural del ordenamiento territorial.** En los procesos de ordenamiento territorial en la región se ha privilegiado el enfoque urbano, en buena medida por el crecimiento de las áreas urbanas. No obstante, en los últimos años se han puesto en valor las relaciones existentes entre las dinámicas rurales y las del suelo urbano, evidenciando una clara interdependencia. En este sentido, es necesario fortalecer el enfoque rural del ordenamiento territorial, no bajo una mirada desde y para lo urbano, sino reconociendo el rol fundamental del suelo rural y la importancia propia de sus dinámicas.
- **Fortalecer la implementación de instrumentos de gestión del suelo y financiación del ordenamiento territorial.** El ordenamiento territorial es un proceso que genera riqueza y promueve la ocupación adecuada y coherente del suelo urbano y rural; no obstante, tiene el potencial de hacerlo de forma desequilibrada, beneficiando a unos más que a otros. En este sentido, es necesario implementar mecanismos que permitan reducir este tipo de intervenciones no apropiadas, propiciando y garantizando que parte de la riqueza generada a partir, no del esfuerzo propio de los propietarios del suelo, sino de la toma de decisiones



Miguel Bruna
© Unsplash

públicas, pueda ser capturada por el Estado en forma de suelo o de recursos económicos, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población. Este tipo de actuaciones requiere un Estado fuerte y estructurado, de forma tal que es necesario fortalecer las capacidades de este en los diferentes niveles de ordenamiento (sobre todo, en los niveles inferiores más cercanos a la actuación específica sobre el suelo).

2. Recomendaciones a las instituciones multilaterales.

- ➔ **Partiendo de la dificultad de construcción de un único Sistema de Ordenamiento Territorial en la región, es necesario identificar aspectos específicos a fortalecer en los sistemas de ordenamiento territorial de cada país o grupos de países, según los diferentes enfoques existentes.** Factores tales como la diversidad de condiciones geográficas existentes, las desigualdades socioeconómicas, la diversa capacidad de actuación pública y la mayor o menor tradición alrededor de la cuestión del ordenamiento territorial en la región, hacen que en ALC no pueda hablarse de un único Sistema de Ordenamiento Territorial. Cada país ha intentado con mayor o menor éxito y por diferentes caminos que van desde la construcción propia hasta la réplica de sistemas externos, adecuarse a sus problemáticas particulares y brindar soluciones a las demandas por una mejor calidad de vida de sus habitantes. En este marco, es necesario reconocer la presencia simultánea de diferentes estadios en el proceso de ordenamiento territorial de la región, razón por la cual no es posible determinar un único esquema de apoyo al fortalecimiento del ordenamiento territorial para todos los países, si bien es factible desarrollar aproximaciones focales, partiendo de los diferentes enfoques existentes.
- ➔ **Identificar aciertos en los procesos de ordenamiento territorial de los países de la región, que puedan ser replicados en otros países de ALC. Incentivar ejercicios de transferencia de conocimientos a partir de experiencias exitosas (a diferentes escalas).** Los

procesos de construcción de sistemas de ordenamiento territorial propios en la región han permitido obtener victorias parciales en la solución de problemas particulares en algunos de los países, en temas como la protección ambiental, la disminución de la problemática de vivienda, la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Es necesario identificar estas victorias parciales, de manera que puedan servir de referencia para aquellos países que comparten retos similares. Se anota, no obstante, que una transferencia de conocimientos en este sentido no debe entenderse como una receta de aplicación acrítica, sino como la generación de un insumo más adecuado para dar respuesta a la necesidad identificada, el cual debe ser ajustado a las condiciones particulares del medio en el cual se deba implementar.

→ **Apoyar la construcción de marcos legales que permitan definir las competencias y alcances de los sistemas de ordenamiento territorial en los países con menor experiencia en el tema.** Con el fin de dar claridad a las actuaciones públicas sobre el territorio y disminuir el riesgo de conflictos entre los diferentes actores, en los niveles horizontal y vertical, es necesario contar con una reglamentación clara sobre el tema. Es necesaria la construcción de marcos normativos que, si bien puedan ser básicos, permitan sentar unas bases sólidas para la actuación pública. En la región se advierten grandes dificultades para avanzar en la adopción de este tipo de legislaciones. En algunos países como Colombia y su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se logra avanzar en la discusión después de numerosos intentos de promulgación, quedando aún camino por andar. No obstante, se evidencian experiencias en otros países, como República Dominicana y su Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Usos del Suelo y Asentamientos Humanos, en los cuales las discusiones aún no superan fases iniciales de adopción.

→ **Apoyar el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las escalas municipales/locales.** Es necesario que los programas de apoyo multilateral se enfoquen no solo en la asistencia técnica y financiera a los gobiernos nacionales, sino también en los gobiernos

subnacionales, de forma que se pueda fortalecer la capacidad de respuesta a las demandas del proceso de planificación urbana y ordenamiento territorial. En la mayoría de los casos, las mejores capacidades técnicas en cada país se concentran en los niveles superiores de gobierno y en los centros urbanos más importantes, en los cuales la discusión sobre ordenamiento territorial puede verse enriquecida por la presencia de actores políticos, académicos y gremiales. No obstante, como se ha visto hasta aquí, las interrelaciones de carácter subregional y el rol que juegan los territorios rurales y de área de influencia de los principales nodos urbanos, generan la necesidad de que estos gobiernos municipales/locales cuenten con herramientas técnicas suficientes para enfrentar el asunto del ordenamiento de su territorio.

→ **Apoyar la construcción y el acceso a la información técnica por parte de las entidades planificadoras, para facilitar la toma de decisiones en el ordenamiento territorial.** En sintonía con la recomendación anterior, entre las herramientas a fortalecer para facilitar la toma de decisiones eficaces y eficientes se encuentra el acceso a la información sobre el territorio y sus dinámicas. Esta información resulta de mayor o menor facilidad de acceso, dependiendo de las condiciones de desarrollo institucional y socioeconómico de cada país, pero la mayor parte de los Estados de la región tienen en este aspecto un largo camino por recorrer.

Este tema de los sistemas de información territorial y urbana (construcción y/o actualización) es fundamental para garantizar un adecuado Sistema de Ordenamiento Territorial.



Andres Medina
© Unsplash

Bibliografía

Bibliografía Consultada

GENERAL

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Consultor Massiris Ángel. (2021). Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Consultores Pinto Augusto y Espinoza León. (2021). Documento Resumen. Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina El Caribe.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2014). Los Pueblos Indígenas en América Latina. Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA.

Cuesta Rosa, Sili Marcelo, Vieyra Antonio, Villagómez Martha. (2020). Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. Artículo publicado en la Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA). México.

David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington: BID, 2019. La publicación puede ser descargada de: www.iadb.org/metrogov.

González Mejía Hernán. (2020). Ordenamiento Territorial en América Latina. Situación actual y perspectivas. Programa Eurosocietal de Unión Europea. Colección Eurosocietal No. 17. Madrid.

Hadad Fernando, Krause Cleandro, Rossbach Anaclaudia, Scholz Bárbara, Todtmann Montandon Daniel, y otros. (2017). Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y el Caribe. Estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador. Cities Alliance. Brasil.

Pinto, Augusto. (2019). Informe Hacia una Centroamérica Mas Resiliente: Pilares para la Acción. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial.

Tomás, Mariona (2020). Modelos de gobernanza metropolitana. Metrópolis. Barcelona: España.

ARGENTINA

Barreto y otros (2015) "Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste". Consultado el 15 de enero de 2021 en: <https://bit.ly/3oPmeoB>

Cirio, Gastón. (2016). Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <https://bit.ly/3oYvFSX>

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008). Ley 2930 sobre Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

Cravacuore, Daniel (2015). "La coordinación interjurisdiccional en las áreas metropolitanas argentinas". Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Gobiernos Municipales y Metropolitanos - Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, 25 de noviembre de 2015.

Duarte, Juan Ignacio (2019). "La banalización de la planificación territorial en Argentina. Crítica Urbana". En Revista de Estudios Urbanos y Territoriales, Vol. 2, núm. 7. Patrimonio. A Coruña: Crítica Urbana, julio.

Galimberti, Cecilia Inés (2016). "Planificar el territorio metropolitano: Historia de la planificación regional de Rosario (1935-1976)". En Revista de Historia Americana y Argentina, Vol. 51, núm. 1, Mendoza (Argentina), Universidad Nacional de Cuyo, ISSN: 0556-5960, pp. 69-101.

Massiris, Ángel (2006). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colección de Investigación, UPTC 4.

MDTH (2021). "El Gobierno Nacional presentó hoy el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial". Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Buenos Aires. Recuperado el 15 de marzo de 2021, desde: <https://bit.ly/30TbcnP>

Oporto, G. (2008). "Densidad de infraestructura: su relación en distintos países y épocas. Planeamiento estratégico territorial". Conferencia presentada en la 56ª Convención Anual de la Cámara de la Construcción. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de Argentina.

Pírez, Pedro (2008). "Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina". En Badía, G. y Carmona, R. (Comp.) La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Provincia de Buenos Aires (2017). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Buenos Aires, Argentina.

Provincia de Buenos Aires (1977). Decreto Ley 8912 sobre ordenamiento del territorio y uso del suelo. Buenos Aires, Argentina.

Provincia de Jujuy (2018). Ley 6099 sobre Ordenamiento Territorial. San Salvador de Jujuy, Argentina.

Provincia de Mendoza (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina.

Provincia de Mendoza (2009). Ley 8051 sobre Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina.

República Argentina (2020). Resolución 19. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Buenos Aires, Argentina.

República Argentina (2019a). Guía para la elaboración de normativa de ordenamiento territorial, escala provincial. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública; Buenos Aires, Argentina.

República Argentina (2019b). Decreto 7 sobre modificación a la Ley de Ministerios, Buenos Aires, Argentina.

República Argentina (2018). Plan Estratégico Territorial Argentina, Avance 2018. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires, Argentina.

República Argentina (2010). Decreto 420 que aprueba el Acta de Acuerdo de constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires, Argentina.

República Argentina (2008). Acta Acuerdo sobre bases para la constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. Firmado el 17 de marzo de 2008. Buenos Aires, Argentina.

República Argentina (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, (MP-FIPS) Buenos Aires.

BOLIVIA

Ley Marco de Autonomías y Descentralización, “Andrés Ibañez,” (Ley 031 de 2010).

Ley de Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria (Ley 144 de 2011).

Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012).

Ley de Participación y Control Social (Ley 341 de 2013).

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (Ley 482 de 2014).

Ley de Creación de la Región Metropolitana “Kanata” (Ley 533 de 2014).

Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE (Ley 777 de 2016).

Resolución Ministerial 018 de 2016 sobre Lineamientos Metodológicos para Formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Territorial para Vivir Bien (PTDI), 2016.

Resolución Ministerial 032 de 2016 sobre Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC), 2016.

BRASIL

De Cássia, Rita (2010), “Política nacional de ordenamiento territorial. El caso de Brasil, en: Espacio y Desarrollo”, N° 22, 2010, pp. 119-134 (ISSN 1016-9148).

Gobierno do Estado de São Paulo (2014), Estudio Comparativo sobre Gobernanza Metropolitana, Empresa Paulista de Planificación Metropolitana (Emplasa), São Paulo, Brasil.

CHILE

Orellana y otros (2020). “Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional”. En Revista de Geografía Norte Grande, 77: 31-49; Pontificia Universidad Católica de Chile.

República de Chile (2021). Sistema Nacional de Áreas Silvestres del Estado, Consejo Nacional Forestal (CONAF). Santiago de Chile. Recuperado el 18 de marzo de 2021, en: <http://www.parquesnacionales.cl/que-es-el-snaspe/>

República de Chile (2018). Ley No. 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país, Ministerio de del Interior y Seguridad Pública. Diario Oficial No. 41.984. Santiago de Chile.

República de Chile (2017). Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), Secretaría Técnica. Aprobada por la COMICIVYT el 11 de diciembre de 2017.

República de Chile (2016). Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030, Ministerio de Ambiente, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile.

República de Chile (2015). Decreto 34 de 2015 sobre creación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile.

República de Chile (1994). Decreto 475 sobre Política Nacional de Uso del Borde Costero. Ministerio de Defensa. Santiago de Chile.

República de Chile (1992). Decreto 47 que fija el nuevo texto de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile.

SOFOFA (2018). Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), Presentación de la Dirección de Política Públicas de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), realizada el 18 de julio. Disponible en <https://bit.ly/39xrXKs>

COLOMBIA

CONPES (2014). Política para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 3819), Bogotá, (Colombia).

CONPES (2016). Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). CONPES 3870, Bogotá (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia C-313/9 de mayo de 2009. Bogotá Colombia).

COT (2020). Acuerdo 027 de 2020, por el cual se crea el observatorio de Ordenamiento Territorial, Comisión de Ordenamiento Territorial, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá (Colombia).

Secretaría Técnica de la COT (2017). Informe consolidado sobre el estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia periodo 2012-2017. Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Comité Especial Interinstitucional-CEI, Bogotá (Colombia).

Massiris, Ángel. (2017a). Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial agropecuario en los planes de ordenamiento territorial municipales. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Bogotá (Colombia).

Massiris, Ángel (2017b). Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Bogotá (Colombia).

Massiris, Ángel (2012). Gestión Territorial y Desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Dirección de Investigaciones, Colección investigación UPTC, No. 47. Tunja (Colombia).

Massiris, Ángel (2008). “Diez años de planes de ordenamiento territorial en Colombia. Un balance”. En Ángel Massiris Cabeza (Coord.), Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colección Investigación No. 21. Tunja, (Colombia).

Massiris, Ángel (2006). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Dirección de Investigaciones, Colección investigación UPTC, No. 4. Tunja (Colombia).

Massiris, Ángel (1998). “Determinantes de los planes de ordenamiento territorial”. En Revista Perspectiva Geográfica, No. 2, Primer semestre. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), pp: 7-70. Tunja (Colombia).

MAVDT (sf). Plan de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá (Colombia).

Minvivienda (2021). Funciones, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, página web institucional, visitada el 1 de febrero de 2021 (Bogotá, Colombia).

Minvivienda (2015). Balance general de los POT de primera generación. Ponencia central. Comité Especial Interinstitucional. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Junio 2015. Bogotá (Colombia).

COSTA RICA

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo-INVU de Costa Rica. (2017). Reglamento de Renovación Urbana.

República de Costa Rica (2020). Decreto No. 42316 sobre Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos para las Tierras de Uso Agroecológico de Costa Rica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José, Costa Rica.

República de Costa Rica (2018). Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial (actualización), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). San José, Costa Rica.

República de Costa Rica (2017). Manual de Elaboración de Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre. Instituto Costarricense de Turismo e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. San José, Costa Rica.

República de Costa Rica (2015). Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030, Instituto de Desarrollo Rural (INDER). San José, Costa Rica.

República de Costa Rica (2013). Plan Nacional de Ordenamiento territorial 2014 a 2030, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), San José, Costa Rica.

República de Costa Rica (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), San José, Costa Rica.

República de Costa Rica (1995). Ley Orgánica del Ambiente, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

ECUADOR

República de Ecuador (2019a). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Asamblea Nacional, Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 306, de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 6 de mayo de 2019.

República de Ecuador (2019b). Plan específico de gestión de riesgos 2109-2030. Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2018a). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Asamblea Nacional. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 790, de 5 de julio de 2016. Última modificación: 23 de octubre de 2018.

República de Ecuador (2018b). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Asamblea Nacional. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303, de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 23 de octubre de 2018.

República de Ecuador, (2017a). Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2017b). Código Orgánico de Ambiente, Asamblea Nacional. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2016a). Áreas protegidas del Ecuador, socio estratégico del desarrollo. Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2016b). Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030. Ministerio del Ambiente, Quito.

República de Ecuador (2015). Agenda Zonal, Zona 5-Litoral Centro. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Asamblea Nacional. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2013). Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador, Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2012a). Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2012b). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025. Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2011). Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010. Última modificación: 11 de mayo de 2011. Quito, Ecuador.

República de Ecuador (2008). Constitución de la República de Ecuador. Quito, Ecuador.

MÉXICO

Massiris, Ángel (2018). "Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina". En Joaquín Farinós Dasí (coord.), Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el Siglo XXI. Tirant Humanidades, Valencia (España); págs: 1211-1240.

SEDATU (2021). Leyes estatales modificadas de acuerdo con la LGAHOTDU, recuperado de: <https://bit.ly/2OxRKus> el 15 de febrero del año 2021.

SEDATU e INSUS (2020). Política Nacional de Suelo, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) e Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSU), México D.F., agosto.

SEMARNAT (2021). Ordenamiento ecológico del territorio, consultado el 8 de marzo de 2021 en: <https://bit.ly/2PI9ONH>

PANAMÁ

PNUD (2021). Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las zonas de producción marino-costeras, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado el 9 de abril de 2021, en: <https://bit.ly/32bQoIQ>

República de Panamá (2021). Programa Nacional de Zonificación Agroecológica, Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Consultado el 9 de abril de 2021, en: <https://bit.ly/39YWS2k>

República de Panamá (2019). Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Aprobada mediante la Resolución No. 468 del 27 de junio de 2019. Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2017a). Resolución 389 de 2017 que aprueba la Guía de elaboración y explicación para la Incorporación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial de Panamá, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2017b). Decreto Ejecutivo No. 99 de 2017 que reglamenta los artículos 18 y 26 de 2006. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2016). Ley General de Ambiente, texto único. Asamblea Nacional, Gaceta, versión digital No. 281831-A del martes 4 de octubre de 2016. Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2015). Ley 66 de 2015 que reforma a la Ley de Descentralización de la Administración Pública, Asamblea Nacional. Gaceta Oficial: 27901-A publicada el 30 de octubre de 2015. Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2009). Ley 37 de 2009, sobre descentralización de la administración pública. Asamblea Nacional, Gaceta Oficial: 26314 publicada el 30 de junio de 2009. Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2006a). Ley No. 6 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones. Asamblea Nacional. Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2006b). Decreto Ejecutivo No. 283, por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 41 de 1998, Ministerio de Economía y Finanzas, Ciudad de Panamá.

República de Panamá (2004). Constitución Política de la República de Panamá. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004. Ciudad de Panamá.

PARAGUAY

Espínola Torres, María; Amarilla Rodríguez Stella; Pinazzo, Jorge (2020). “Planes de manejo de las áreas silvestres protegidas en Paraguay: Un análisis histórico”. En Revista de Ciencias Ambientales, Enero-Junio, Vol 54 (1): 177-189.

República de Paraguay (2021a). Estructura Orgánica del MADES, consultada el 15 de abril en: <http://www.mades.gov.py/el-ministerio/estructura-organica/>

República de Paraguay (2021b). Plan de ordenamiento urbano y territorial. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Consultado el 13 de abril de 2021 en: <https://www.stp.gov.py/v1/pout/>

República de Paraguay (2019). “Impulsan estudio sobre Ley de ordenamiento territorial”. Honorable Cámara de Senadores, Congreso Nacional. Asunción. Consultado el 16 de abril de 2021, en: <https://bit.ly/3uQMkdm>

República de Paraguay (2014). Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030. Gobierno Nacional. Asunción.

República de Paraguay (2013). Modelo de Gestión Articulada en el Territorio. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

República de Paraguay (2012). Plan marco de desarrollo y ordenamiento territorial. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

República de Paraguay (2010). Ley Orgánica Municipal No. 3966 de 2010. Congreso de la Nación.

República de Paraguay (2007). Resolución 1788 de 2007 que establece el organigrama general de la Secretaría del Ambiente.

República de Paraguay (2004). Decreto No. 4070 de 2004 por medio del cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Congreso de la Nación.

República de Paraguay (1994). Ley 352 de 1994 de áreas silvestres protegidas. Congreso de la Nación.

PERÚ

MVCS (2009). Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano.

MVCS (2021). Manual de Planes de Desarrollo Metropolitano.

Republica del Peru (2021). Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley No. 31313), publicada el 22 de julio de 2021 en el Diario Oficial El Peruano.

REPÚBLICA DOMINICANA

Dorrego, Erick (2020), El desorden del uso de suelo. En: Diario Libre.com. Consultado el 30 de abril de 2021, desde: <https://bit.ly/2PAK9M7>

Heredia Lorenzo, Felicita (2011). Manejo Integrado Costero Marino en República Dominicana. Descargado el 30 de abril desde: <https://bit.ly/2RboB9w>

MEPyD (2020). Memoria Institucional. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.

MEPyD y PNUD (2016). Guía metodológica para la formulación del plan municipal de ordenamiento territorial. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.

MEPyD-BID (2012). Indicadores de la Gestión de Riesgos de Desastres en República Dominicana 2012: Desafíos pendientes y acciones para el avance. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.

Mateo José Manuel y López, Adolfo (2011). Áreas protegidas de la República Dominicana, Naturaleza en Estado Puro. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, ed. Santo Domingo, República Dominicana.

URUGUAY

Ministerio de Ambiente (2021a). ¿Qué es el SNAP? consultado el 2 de mayo de 2021, en: <https://bit.ly/3eel6lu>

Ministerio de Ambiente (2021b). Dirección Nacional de Ambiente. Consultado el 5 de mayo de 2021, en: <https://bit.ly/2SuViPR>

Ministerio de Ambiente (2021c). Comisiones de cuencas y Acuíferos. Consultado el 5 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3eRf2EK>

Ministerio de Ambiente (2021d). Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), Consultado el 5 de mayo en: <https://bit.ly/3xPPf8E>

Ministerio de Turismo (2020). Plan Nacional de Turismo 2030.

MVOT (2021). Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Consultado el 5 de mayo de 2021, en: <https://bit.ly/3eWnhIP>

