



ORDENAMIENTO TERRITORIAL A NIVEL INTERMEDIO EN AMÉRICA LATINA

Hernán González Mejía 2020

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor/a/es/as y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea. Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
I. INTRODUCCIÓN	10
II. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO EN SUS DISTINTOS NIVELES: NACIONAL, REGIONAL, TERRITORIAL Y LOCAL.....	11
III. CONCEPTOS, MÉTODOLÓGÍAS Y HERRAMIENTAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	16
IV. LOS NIVELES INTERMEDIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA	33
a. ESTADOS FEDERALES.....	33
1. MÉXICO	33
2. BRASIL	37
3. ARGENTINA.....	42
a. ESTADOS UNITARIOS DESCENTRALIZADOS.....	48
1. COLOMBIA	48
2. ECUADOR	55
3. PERÚ.....	59
4. BOLIVIA	61
5. PARAGUAY	64
6. URUGUAY.....	69
7. CHILE	72
b. ESTADOS UNITARIOS CENTRALIZADOS	75
1. GUATEMALA	75
2. HONDURAS	78
3. EL SALVADOR	81
4. COSTA RICA.....	83
5. PANAMÁ	86
6. REPÚBLICA DOMINICANA	88
V. SITUACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL NIVEL INTERMEDIO EN AMÉRICA LATINA	93
a. ESTADOS FEDERALES.....	94
i. MÉXICO	94
ii. BRASIL	97
iii. ARGENTINA.....	100
b. ESTADOS UNITARIOS DESCENTRALIZADOS.....	103
i. COLOMBIA	103

ii.	ECUADOR	108
iii.	PERÚ.....	112
iv.	BOLIVIA	116
v.	PARAGUAY	119
vi.	URUGUAY.....	122
i.	CHILE	127
b.	ESTADOS UNITARIOS CENTRALIZADOS	132
i.	GUATEMALA	132
ii.	EL SALVADOR	133
iii.	HONDURAS	137
iv.	COSTA RICA.....	140
v.	PANAMÁ	146
vi.	REPÚBLICA DOMINICANA	147
VI.	INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL NIVEL INTERMEDIO	149
a.	ZONIFICACIÓN ECONÓMICA ECOLÓGICA (ZEE)	150
b.	PLANES DE USO DEL SUELO.....	156
c.	PREVENCIÓN DE DESASTRES: GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.....	157
d.	CATASTRO	159
e.	SISTEMAS DE INFORMACIÓN	160
f.	LA GOBERNANZA MULTINIVEL.....	164
VII.	AVANCES Y RETOS DEL ORDENAMIENTO EN LOS NIVELES INTERMEDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	169
f.	AVANCES	170
4.	PAISES FEDERALES	170
5.	PAÍSES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS	171
6.	PAISES UNITARIOS CENTRALIZADOS.....	172
g.	RETOS	172
1.	PAISES FEDERALES	173
2.	PAISES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS	174
3.	PAISES UNITARIOS CENTRALIZADOS.....	174
VIII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	177
h.	CONCLUSIONES	177
i.	CONSIDERACIONES GENERALES	177
ii.	MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA.....	180
iii.	PAISES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS: COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, BOLIVIA, PARAGUAY, URUGUAY Y CHILE	182

iv.	PAISES UNITARIOS CENTRALIZADOS: GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS, COSTA RICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA	185
v.	INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL NIVEL INTERMEDIO.....	187
b.	RECOMENDACIONES PARA LA RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DESARROLLO REGIONAL.....	188
	BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	190

ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	20
ILUSTRACIÓN 2. ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO	36
ILUSTRACIÓN 3. REGIONES DE MÉXICO.....	37
ILUSTRACIÓN 4. ESTADOS DE BRASIL.....	40
ILUSTRACIÓN 5. REGIONES DE BRASIL.....	41
ILUSTRACIÓN 6. REGIONES DE ARGENTINA.....	46
<i>ILUSTRACIÓN 7. PROVINCIAS DE ARGENTINA.....</i>	<i>47</i>
ILUSTRACIÓN 8. MAPA DE COLOMBIA CON LOS TERRITORIOS DEPARTAMENTALES	54
ILUSTRACIÓN 9. MAPA POLÍTICO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR.....	57
ILUSTRACIÓN 10. ZONAS DE PLANIFICACIÓN DE ECUADOR	58
ILUSTRACIÓN 11. DEPARTAMENTOS/REGIONES DE PERÚ. MAPA POLÍTICO DEL PERÚ.....	61
ILUSTRACIÓN 12. DEPARTAMENTOS DE BOLIVIA	64
ILUSTRACIÓN 13. LAS DOS GRANDES REGIONES DE PARAGUAY	65
ILUSTRACIÓN 14. DEPARTAMENTOS DE PARAGUAY	68
ILUSTRACIÓN 15. DEPARTAMENTOS DE URUGUAY.....	72
ILUSTRACIÓN 16. LAS REGIONES DE CHILE	75
ILUSTRACIÓN 17. DEPARTAMENTOS DE GUATEMALA	77
ILUSTRACIÓN 18. DEPARTAMENTOS DE HONDURAS	80
ILUSTRACIÓN 19. REGIONES DE HONDURAS	81
ILUSTRACIÓN 20. DEPARTAMENTOS DE EL SALVADOR	83
ILUSTRACIÓN 21. PROVINCIAS DE COSTA RICA	85
ILUSTRACIÓN 22. REGIONES DE PLANIFICACIÓN DE COSTA RICA.....	85
ILUSTRACIÓN 23. PROVINCIAS DE PANAMÁ.....	87
ILUSTRACIÓN 24. LOCALIZACIÓN DE LAS COMARCAS DE PANAMÁ	87
ILUSTRACIÓN 25. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA.....	90
ILUSTRACIÓN 26. MACRORREGIONES, REGIONES Y PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA.....	92
ILUSTRACIÓN 27. PROCESO Y COMPONENTES DE LOS PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	128
ILUSTRACIÓN 28. ESTADO SITUACIONAL DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICA A NIVEL REGIONAL EN PERÚ	152

TABLAS

TABLA 1. ENTIDADES FEDERATIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	34
TABLA 2. ESTADOS FEDERADOS Y DISTRITO FEDERAL, EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN.....	38
Tabla 3. Provincias de Argentina, incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Población, superficie y densidad de habitantes por kilómetro cuadrado	43
TABLA 4. DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN	50
TABLA 5. PROVINCIAS DE ECUADOR. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN	55
TABLA 6. DEPARTAMENTOS/REGIONES DE PERÚ.....	60
TABLA 7. DEPARTAMENTOS DE BOLIVIA. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN	62
TABLA 8. DEPARTAMENTOS DE PARAGUAY. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN.	66
TABLA 9. DEPARTAMENTOS DE URUGUAY. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN..	70
TABLA 10. REGIONES DE CHILE. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACIÓN	73

TABLA 11. DEPARTAMENTOS DE GUATEMALA. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN	76
Tabla 12. REGIONES DE GUATEMALA	78
TABLA 13. DEPARTAMENTOS DE HONDURAS. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN	79
Tabla 14. Departamentos de El Salvador. Superficie, población y densidad de población	82
Tabla 15. Provincias de Costa Rica. Extensión, población y densidad de población.	84
TABLA 16. PROVINCIAS DE PANAMÁ. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACIÓN.....	86
TABLA 17. COMARCAS DE PANAMÁ. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACIÓN.....	86
TABLA 18. PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN.....	89
TABLA 19. MACRORREGIONES, REGIONES Y PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA	91
TABLA 20. MODELO DE DESARROLLO REGIONAL DE HONDURAS	139
TABLA 21. COMPETENCIAS EN ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	141

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABIPTI	Asociación Brasileña de las Instituciones de Investigación Tecnológica, Brasil
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones, Chile
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CANOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, Honduras
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales, Colombia
CEPAL	la Comisión Económica para América Latina
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú
CNODT	Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, El Salvador
CODERES	Consejo Regional de Desarrollo Regional, Costa Rica
COFEPLAN	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Argentina
COFEPLAN	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Argentina
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMICIVYT	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, Chile
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONPORBY	Consultoría en Gestión Urbana y Ambiental, México
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias, Honduras
COREDES	Consejos Regionales de Desarrollo, Costa Rica
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial, Colombia
CTDR	Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, Costa Rica
DGEDES	Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, República Dominicana
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador
DNP	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
DNPET	Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial , Argentina
DNPET	Dirección Nacional De Planificación Estratégica Territorial, Argentina
ENDES	Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, Brasil
ERD	Estrategias Regionales de Desarrollo, Chile
FIIAPP	Fundación Interamericana para Iberoamérica de Administración y Política Pública
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Chile
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Chile
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONADEP	Fondo Nacional de Preinversión, Uruguay
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ecuador
GORE	Gobierno regional, Chile
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario, Costa Rica
IGN	Instituto Geográfico Nacional, Perú
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INA	Instituto Nacional Agrario, Honduras
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INDER	Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica
INE	Instituto Nacional de Estadísticas, Bolivia

INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Costa Rica
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada, Brasil
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Costa Rica
JUDESUR	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Costa Rica
LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial , El Salvador
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia
MDS	Ministerio de Desarrollo Sostenible, Bolivia
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana
MI	Ministerio del Interior, Brasil
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica
MINAE	
MNZT	Mapa Nacional de Zonificación Territorial, Honduras
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Uruguay
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, Perú
PANAMAUSM	Panamá
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Ecuador
PDR-OT	el Plan de Desarrollo Regional con enfoque de Ordenamiento Territorial, Honduras
PEOTs	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, México
PET	Plan Estratégico Territorial, Argentina
PET	Plan Estratégico Territorial Nacional, Argentina
PETO	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial
PLANOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, Costa Rica
PMNDOT	Plan Marco Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Paraguay
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Territorial de Brasil
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Regional, Brasil
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Brasil
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Guatemala
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Panamá
PNUD	
POTs	Planes de Ordenamiento Territorial, Costa Rica
POUT	Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial, Paraguay
PPA	Plan Plurianual del Gobierno, Brasil
PROPIR	Programa Público de Inversión Regional, Chile
PROT	Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Chile
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RED	Red Latinoamericana de Políticas de Desarrollo Regional
SEAM	Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaria del Ambiente, Paraguay
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de México
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial, México
SEGEPLAN	Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala

SEPLAN	Secretaría de Planificación Nacional, Honduras
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Costa Rica
SIGOT	Sistema de información geográfica para el ordenamiento territorial nacional, Colombia
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Costa Rica
SINAGIR	El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo, Argentina
SINDO	Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Argentina
SINDOT	Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Argentina
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial, Honduras
SIVAT	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SIVAT	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Argentina
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Paraguay
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Paraguay
SUDAM	Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia, Brasil
SUDAM	Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía
SUDECO	Superintendencia de Desarrollo del Centro Oeste, Brasil
SUDECO	Superintendencia de Desarrollo del Centro Oeste
SUDENE	Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, Brasil
SUDENE	Superintendencia de Desarrollo del Nordeste
TERRIDATA	Repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país, Colombia
UNED	Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
VPOT	Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial, Bolivia
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

I. INTRODUCCIÓN

Este informe, preparado para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED) de acuerdo al contrato establecido por este consultor y la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), constituye un diagnóstico del estado actual del ordenamiento territorial a nivel intermedio (regional, departamental y estatal) de cada uno de los países de la RED.

El trabajo se realizó con información documental elaborada por cada uno de los países, la información suministrada por estos países en sus sitios web y los estudios realizados por organismos especializados en el tema provenientes de instancias académicas en el campo de la geografía, otras ciencias sociales y la arquitectura, así como las investigaciones realizadas por organismos internacionales como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El trabajo se inicia con una sistematización de los conceptos, metodologías y herramientas del ordenamiento territorial en un intento por rescatar el enfoque de mayor aplicación en los países en la medida que todos ellos han realizados avances significativos en esta materia, que está revalorizando la escala local y regional, en la búsqueda que las políticas y los planes correspondan con las tendencias, necesidades y aspiraciones de los territorios, para alcanzar objetivos tales como la optimización del uso del espacio físico, el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos, el incremento de la cobertura y uso adecuado de la infraestructura y el equipamiento, la preservación de los recursos culturales, la mejora de las condiciones naturales y el paisaje y en última instancia, la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de cada uno de los territorios. **Sobre este enfoque metodológico se hace una descripción de sus tres grandes fases: 1) el análisis territorial, 2) la planificación del territorio y 3) la gestión.** Se hace énfasis en la participación de los diferentes actores sociales e institucionales que habitan en los territorios y a los procesos de gobernanza y articulación interinstitucional e intersectorial bajo una perspectiva ascendente. Por último, se elabora la idea de la continuidad e interrelación del ordenamiento territorial con la **planificación de los territorios (proceso que incluye la planificación o programación de la inversión)**, poniendo estas dos funciones como partes integrales de un mismo proceso, que debería tener un horizonte de largo plazo para que le permita atender en forma efectiva y realista la modificación de las estructuras de mayor persistencia que impiden su ordenamiento y desarrollo.

Visto lo anterior, se hace una descripción y caracterización de niveles intermedios de los países, clasificándolos en tres categorías: **a) estados federales, b) estados unitarios descentralizados y c) estados unitarios centralizados.** La lectura de este título le permite al lector apreciar con objetividad dicha estructura, así como el tamaño y su población y la manera como están organizados los niveles intermedios de acuerdo a sus constituciones políticas, normas y leyes. Los lectores encontrarán una importante diversidad en tamaño y poblamiento de los territorios, así como en las características de las estructuras intermedias y algunos de sus rasgos de funcionamiento.

En el capítulo IV se hace **una descripción de la situación del ordenamiento territorial en el nivel intermedio como una continuación lógica de los elementos desarrollados en el capítulo III.** De esta forma, el lector estará en capacidad de comprender la dinámica de estas instancias, de acuerdo a las categorías de países que se han establecido. Este capítulo es el mayor aporte de este informe, pues

permite comprender la importancia o no que cumplen estos niveles intermedios en los respectivos países estudiados. De una lectura cuidadosa de este capítulo las personas lectoras de este trabajo podrán derivar sus propias conclusiones y reflexiones, sin que ello impida la expresión de las conclusiones de este trabajo. Y con ello, se percatarán de la complejidad de la temática, de la diversidad de situaciones y de los diferentes ritmos y sentidos que se siguen en la región tanto en los niveles intermedios como en las instancias nacionales.

El capítulo V está dedicado a hacer una relación de los principales instrumentos para el ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial principalmente la Zonificación Ecológica Económica, los planes de uso del suelo, la prevención de desastres o gestión de riesgo de desastres, el catastro, los sistemas de información y la gobernanza multinivel. Se hace una caracterización de cada uno de estos instrumentos ejemplificando la forma de utilización por algunos países que han avanzado en ellos, sin que ello signifique que los otros países no hagan uso de ellos. Lo que sí queda en evidencia es que países de la región avanzan con estas herramientas y métodos que pueden traducirse en avances importantes en el tema del ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial.

Antes de exponer las **conclusiones y recomendaciones** del trabajo se hace una relación de avances y retos que enfrentan los países, según la caracterización y clasificación que se ha establecido para este trabajo. De su lectura detallada, las personas que lean el documento podrán deducir algunos más o en sentidos diferentes, lo cual constituirá un importante aporte.

Por último, se exponen las conclusiones y recomendaciones sobre las cuales debemos decir que les hacemos una invitación muy cordial a leer y a reflexionar.

II. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO EN SUS DISTINTOS NIVELES: NACIONAL, REGIONAL, TERRITORIAL Y LOCAL

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

El momento histórico de auge de la planificación regional del desarrollo en Latinoamérica se sucedió en la década del setenta, pues varios de sus países tomaron medidas de política pública que estimularon la ejecución este enfoque territorial del desarrollo en los niveles regionales, mediante políticas públicas, organización institucional, delimitación y organización de las regiones y elaboración de planes y programas de desarrollo regional. No obstante, el paradigma que dominó en la planificación regional de esa época tuvo una orientación estatista en la medida que concebía las regiones de planificación como poleas de aplicación de los programas de desarrollo regional, pensados e impulsados desde el nivel nacional como una manera de regionalizar los planes de

desarrollo nacional. Por otra parte, las regiones se delimitaron, en la generalidad de los casos sobre la base de ciertos indicadores comunes siguiendo patrones básicamente formales.

Los marcos conceptuales dominantes para esa época se basaron principalmente en el enfoque centro-periferia elaborado por la Cepal, la teoría de los polos de crecimiento de Perroux, la teoría de la causación circular acumulativa de Myrdal, el desarrollo desequilibrado de Hirschmann y la teoría de la base de exportación de North. En elemento en común de estas propuestas partía de una visión crítica sobre el mecanismo del mercado como vía para lograr la superación de los desequilibrios territoriales, abogando por una participación activa del Estado para lograr para lograr reducir las exclusiones territoriales existentes. (RIFFO, 2013)

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

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

La duración de este auge de la puesta en acción de la planificación regional fue corta, pues con las políticas y medidas orientadas a la reducción de la intervención del Estado en el desarrollo, se desestimaron los avances logrados y la estrategia derivada se concentró principalmente en el impulso de procesos de descentralización hacia niveles más pequeños que los regionales. Esto significó el debilitamiento de las regiones como ámbitos de la planificación del desarrollo.

Los deficientes resultados de estas políticas públicas, pusieron nuevamente el tema de enfoque de planificación que tomara en consideración las diferencias históricas, económicas, sociales y culturales de los diversos territorios que componen un determinado Estado o país. El proceso de globalización de la economía dejó de verse contradictorio con el desarrollo local o regional y por el contrario se construyó una relación complementaria y sinérgica entre estos dos procesos: lo global y lo local. Indujo a la necesidad de generar políticas diferenciadas que respondieran con mayor rigurosidad, efectividad y eficacia a las necesidades y potencialidades específicas de los distintos y heterogéneos territorios que configuran un país. Pero además que dichas políticas fueran potenciadas, acordadas,

compartidas y renovadas por los actores sociales e institucionales presentes en dichos territorios. Este planteamiento regional-participativo puso énfasis en la construcción política y social de las regiones y en una nueva forma de articulación entre el Estado y las regiones. Ello implica la necesidad de impulsar la construcción socio política de los territorios donde la descentralización aparece como un requisito para apoyar este nuevo escenario donde las relaciones rezagadas pueden tener mejores opciones de desarrollo, lo que planteó la necesidad de repensar estructuralmente las relaciones entre el Estado y la región.

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

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

De esta forma el desarrollo territorial no es una simple aplicación de políticas nacionales en los ámbitos regionales o municipales, sino un proceso de diseño de estrategias elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores de los territorios, ya sea en su expresión local, regional, macro regional o nacional. Se trata de una construcción social surgida desde abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, mediante mecanismos de diálogo y negociación. Un creciente rol como actor social de la región requiere, entonces, de una reformulación de las interacciones con el Estado, entendido este como aparato público, para lo cual se propone considerar al menos tres importantes funciones: la asignación de recursos desde el nivel central, una función de compensación de los efectos territoriales negativos derivados de la implementación nacional de la política económica y una tercera, ahora de gran importancia, la de activación social de los recursos endógenos de la región.

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

El enfoque territorial del desarrollo es multidimensional y simultáneo, lo que equivale a decir que no responde a la mecánica tradicional de sucesivas dimensiones (primero lo económico, luego la social, luego lo ambiental y luego lo cultural). Este enfoque multidimensional se deriva en gran parte de la consideración de que el desarrollo humano basado en el desarrollo de capacidades que plantea la

necesidad de incorporar otros elementos diferentes y que van más allá de las variables económicas. Es un aporte correlativo con el planteamiento del desarrollo sustentable capaz de asegurar las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las necesidades de las generaciones futuras.

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

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

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

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

La noción de la multi-escalaridad del desarrollo de los territorios y el rol del Estado en su organización y funcionamiento son dos temas estrechamente relacionados de gran importancia para enfrentar los retos del desarrollo regional, que incluye los procesos de ordenamiento de los territorios, la elaboración de sus planes de desarrollo y la gestión social del desarrollo regional-territorial. El tema de las escalas es uno importante ante la necesidad de superar las visiones excesivamente localistas, pero también en la búsqueda de escalas que permitan identificar motores estratégicos de desarrollo, pero sin perder las relaciones de identidad, participación, colaboración y responsabilidades compartidas. Además de la escala, con la formulación de una visión global capaz de articular la región-territorio desde su particularidades y cotidianidad, con las tendencias y relaciones globales en el propósito de articular conexiones en un espacio más amplio. En la actualidad las regiones-territorios

están conectadas transnacionalmente a las ideas, información y conocimiento, el flujo de capitales e inversiones, las relaciones de confianza, cooperación y solidaridad, así como a las redes culturales de carácter transnacional y un aspecto muy importante: al flujo y disponibilidad de las tecnologías del más diverso orden.

Las relaciones entre la escala regional-territorial y la escala nacional son de gran importancia, y su consideración es una condición necesaria para entender las dinámicas regionales. Estas relaciones no pueden entenderse unilateralmente como contradictorias o como obstáculos para procesos virtuosos de desarrollo territorial, por el contrario, el papel de las políticas nacionales en el desarrollo territorial es de extraordinaria importancia y su éxito depende de la sinergia que se logre establecer entre ellas. Pero, además, la consideración de los espacios locales, entendidos como las delimitaciones municipales, cantonales o provinciales (dependiendo de la denominación adoptada por los países), tienen un rol importante en la dinámica de los niveles intermedios o regionales, pues son parte integrantes de ella en sus relaciones físicas, económicas, sociales, ambientales y político institucionales. Este último aspecto de gran importancia toda vez que hacen parte, o pueden hacer parte, de las estructuras de gobernanza en el nivel regional.

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

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

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

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

La configuración de las regiones como sujetos sociales se plantean objetivos hacia transformaciones en las estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas que dificultan la satisfacción de las necesidades fundamentales de su población por medio de una serie de acciones capaces de incrementar la diversificación de la producción, generar procesos de inclusión social y en

consecuencia de distribución de los ingresos, así como posibilitar la ampliación de las estructuras democráticas y de participación ciudadana. Las regiones en acción, como sujetos sociales, buscan de esta manera producir cambios integrales y sistémicos capaces de generar emergentes significativos tanto para los habitantes del territorio como para el conjunto del desarrollo nacional.

III. CONCEPTOS, MÉTODOLÓGÍAS Y HERRAMIENTAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

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

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

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

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

Las tendencias relativamente recientes han experimentado un proceso de reorganización social cuya dimensión territorial es fundamental. Estas tendencias han revalorizado la escala local y regional, lo que ha generado efectos en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo que no habían tomado en consideración los territorios con sus múltiples y diversas características. Dichas políticas y planes concebidos desde los centros de los Estados al omitir las particularidades de las características y dinámicas de los diversos territorios no lograban concretar y generar los resultados e impactos deseados, no solamente por los centros del poder, sino particularmente por las poblaciones existentes en la diversidad territorial.

De una manera especial, el concepto de la sustentabilidad del desarrollo, principalmente en los aspectos ambientales, pero también social y política, se ha convertido uno de los paradigmas más importantes de las propuestas y estrategias del desarrollo. Y este paradigma, ha puesto de manifiesto muchas de las debilidades de la planeación o planificación tradicional, especialmente con relación a su falta de operatividad y su incapacidad para responder a las incertidumbres de las realidades de los

países. De esta situación ha resurgido la necesidad no sólo de nuevas normas e institucionalidad, sino además de métodos y herramientas coherentes y consistentes con este importante paradigma del desarrollo y la irrupción de los territorios como sujetos sociales y políticos.

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

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

Las decisiones políticas de los Estados centrales, así como de los gobiernos subnacionales (estados o departamentos) y los gobiernos locales, constituyen el marco legal e institucional y deben ser la fuente de los instrumentos a emplear. Son determinaciones o decisiones de gran importancia y poder, pero en sí mismas, no son suficientes. Es preciso considerar el proceso bajo el cual esas determinaciones políticas y jurídicas se pueden concretizar bajo la expresión de planificación o planeación territorial bajo un enfoque integral y multifactorial, capaz de reflejar la naturaleza compleja y dinámica de los territorios; es decir, entiende el territorio como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, sociales, culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, con relaciones dinámicas a través del tiempo.

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

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

- 1. Localización y dimensionamiento de los asentamientos humanos**, tomando en consideración la reglamentación de usos del suelo, la intensidad de la ocupación de estos espacios y las normas urbanísticas que los rige. Este es un tema de progresiva importancia en la gran mayoría de los países de América Latina en que los flujos de población han sido muy fuertes y rápidos, generando situaciones de mucha complejidad y de difícil intervención. Esto conduce a entender la dinámica de las ciudades como si estuvieran vivas, pues *“nacen, crecen, se multiplican, se extienden, se reproducen, se enferman, se atrofian, y mueren”* (Maldonado, 2014, pág. 219). El poblamiento urbano, es necesario comprenderlo en forma multidimensional desde la arquitectura y el urbanismo, la demografía y economía, la ecología

y biología y también desde la física. El tamaño de las ciudades es aspecto de gran importancia por sus múltiples posibilidades, el creciente costo de la contaminación, la polución y el estrés y las variadas y crecientes manifestaciones de violencia. Pero también las diferencias de oportunidades entre las ciudades grandes y las de tamaño mediano o menor.

La relación entre estos asentamientos humanos citadinos y la localización y dimensionamiento de los asentamientos rurales y en esta apreciación es muy importante las definiciones que tiene cada país para hacer estas diferencias. Esta separación entre población urbana y población rural no ha sido totalmente resuelta, predominando hasta ahora los criterios censales. La dificultad para aclarar estas relaciones se desprende de la dificultad práctica de separar las zonas urbanas de las rurales, puesto que existe transiciones entre las comunidades puramente rurales a las urbanas, con la ausencia de una línea de delimitación absoluta que pueda mostrar claramente su separación.

La identificación y caracterización de las reglas existentes para la formación de los asentamientos humanos, la intensidad de la ocupación de los espacios y las normas urbanísticas existentes debe ser uno de los énfasis de los planes de ordenamiento de los territorios.

2. **La ocupación del uso del suelo no residencial**, tales como las áreas patrimoniales, el uso industrial, el uso turístico, el uso de equipamiento o logístico como aeropuertos, puertos y zonas industriales, que sea coherente y compatible con las características, vocaciones y potencialidades del territorio.
3. **Localización y determinación de la infraestructura**. Las infraestructuras son el conjunto de construcciones e instalaciones que se requieren para asegurar las necesidades vitales, así como el funcionamiento de la actividad productiva. Los tipos más importantes de infraestructuras son las básicas como los servicios de energía y agua, principalmente y tiene una influencia importante en el condicionamiento del desarrollo del territorio; y las de transporte, que articulan los distintos territorios, en sus diferentes escalas y pueden generar encadenamientos sobre otras actividades. Es muy importante el estudio y valoración de los equipamientos y servicios públicos: sanitario, educativo, servicios sociales, cultural y deportivo. Pero además los servicios de transporte público, como el transporte colectivo y todos los arreglos necesarios para su funcionamiento. Adicionalmente es clave el tema de las reservas viales o disposición de suelo para poder construir dicha infraestructura de acuerdo a las proyecciones de demanda de la misma.
4. **Localización y dimensionamiento de la infraestructura vial (movilidad, conectividad)** La localización y dimensionamiento de esta infraestructura, puede ser considerada en el acápite anterior o hacerla aparte, de acuerdo a la importancia de los efectos estructurantes de las redes de transporte en los procesos de desarrollo. La tipología, jerarquía y estado de las redes de infraestructuras son elementos constitutivos de este tema que hará parte importante en la vinculación de la planificación territorial con la planificación sectorial (transportes).

La evaluación de la movilidad del territorio por medio de la medición y caracterización de los flujos de transporte en relación con la jerarquía de los centros o núcleos de población es un tema de gran importancia en la comprensión de la dinámica económica y social de los territorios y en consecuencia para la planificación regional.

Bajo una perspectiva relacional, es preciso analizar la disponibilidad actual de los equipamientos, sus áreas de servicio, el carácter público/privado y la accesibilidad en términos de distancia, tiempo y costo, con la distribución y caracterización de la población.

5. **Delimitación de zonas de conservación:** recursos naturales, paisajes, amenazas y riesgos, mejora ambiental en general. Esta delimitación obedece a criterios normativos y técnicos establecidos por las autoridades ambientales, mediante el cual se han definido y delimitado las diferentes categorías de protección de los recursos naturales. Además de las zonas o áreas de conservación (bajo las categorías que haya definido la legislación de cada país) se hace referencia a las zonas marítimo terrestre, áreas de recarga acuífera y zonas de amortiguación, zonas de protección de nacientes, zonas de páramos. También, es de gran importancia la delimitación de las zonas sujetas a amenazas y riesgos.
6. **Definición y ocupación del uso del suelo.** El suelo es un recurso natural importante que debe ser conservado, desde el punto de vista edafológico y biológico. En los estudios de ordenamiento territorial, se deben tener en cuenta su capacidad de uso agropecuario y de acuerdo con ello, valorar las posibles modificaciones de uso o aprovechamiento. Por otra parte, se debe producir información sobre los factores negativos que favorecen la pérdida de los suelos o su degradación. Dentro de este aspecto a estudiar, la cubierta vegetal es uno de los elementos más visibles y significativos en un territorio, no sólo como productor primario de casi todos los ecosistemas, sino también por ser uno de los indicadores más importantes de las condiciones ambientales generales del territorio. En la realización del estudio de este tema se debe diferenciar tanto la flora como la vegetación. Pero de igual importancia es el estudio de las especies domésticas y la manera como en su crianza se está haciendo uso en el territorio.
7. **Condiciones de protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuarias.** La protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria están regulados por leyes, institucionalidad, programas y proyectos orientados a impulsar el manejo, así como la conservación y recuperación de suelos en forma sostenida e integrada con los demás recursos naturales. Esas condiciones buscan promover la planificación por medio de inventarios de las zonas de producción agropecuaria para el aprovechamiento balanceado entre la capacidad de uso y el potencial productivo. De ello, se desprenderán los planes de manejo y de conservación de suelos sustentados en principios técnicos tales como: la sostenibilidad del recurso suelo, ya sea en su forma natural o en cualquier forma de uso; el aumento de la productividad; el aumento de la cobertura vegetal del terreno; el aumento de la infiltración del agua en el perfil del suelo; el manejo adecuado de la fertilidad del suelo y la manutención de la materia orgánica y la reducción de la contaminación.

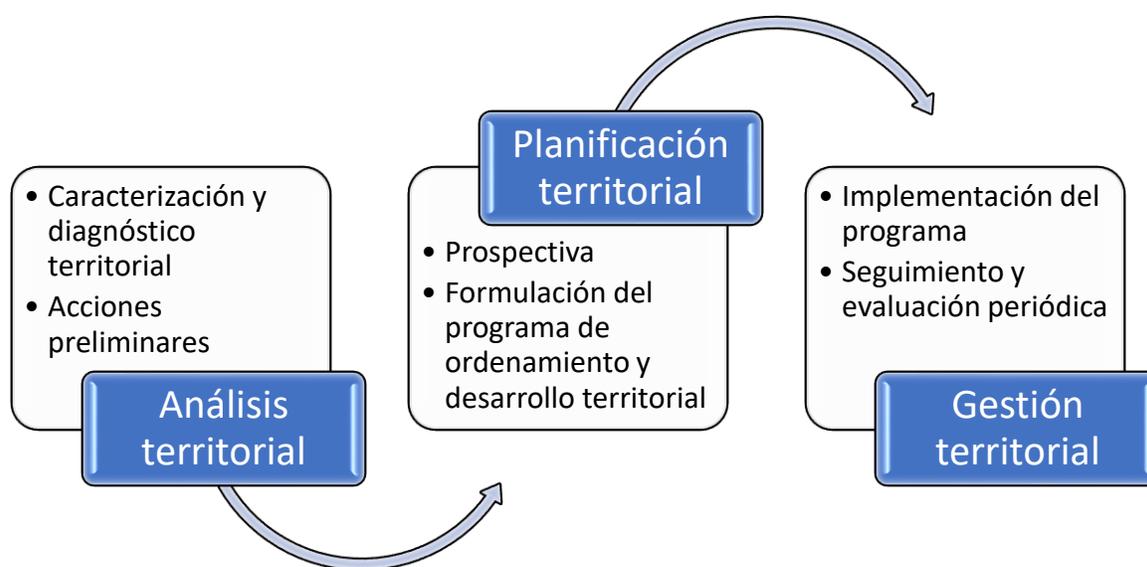
El ordenamiento territorial se propone objetivos del siguiente tipo: a) optimización del uso del espacio físico, b) mejorar la eficiencia del uso de los recursos, c) aumentar la cobertura y optimizar el uso de la infraestructura y equipamiento, d) preservar los recursos culturales, e) mejorar las condiciones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

El ordenamiento territorial es un proceso compuesto de una serie de fases, pasos, tareas y actividades que en forma creciente van haciendo parte de la construcción de una propuesta

suficientemente coherente en concordancia con las condiciones, potencialidades y posibilidades de cada territorio.

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

Se podría decir que el proceso tiene tres grandes fases: 1) Análisis territorial, 2) Planificación territorial y 3) Gestión Territorial, tal como se puede apreciar en la siguientes Ilustración:



Fuente: elaboración propia

ILUSTRACIÓN 1. EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

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

La concepción de que el ordenamiento territorial se aplica exclusiva o principalmente para los territorios de las escalas locales y no para escalas mayores, proviene de una práctica muy generalizada en los países de aplicarlo principalmente en estos niveles, que también es muy válido y útil. Pero ello no significa que los procesos de desarrollo regional no los requiera. Por el contrario, la identificación, caracterización y proyección de sus dinámicas, así como los ejercicios técnico-

científicos requeridos por la prospectiva estratégica, la construcción de los escenarios correspondientes y la formulación y apropiación de una visión compartida de futuro, deberán sustentarse, entre otros aspectos, en las potencialidades y debilidades del territorio-región.

Análisis territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con relación a los recursos culturales se sugiere considerar los principales elementos que definen la identidad del territorio y el sentido de pertenencia de sus habitantes. ¿Qué comparte y qué tienen en común con otros habitantes del territorio? ¿Qué aspectos los diferencian de los habitantes de

otros territorios o zonas aledañas? Identificar y caracterizar los aspectos culturales más significativos relacionados con los procesos de producción (existencia de material genético autóctono, prácticas usuales de producción), así como las expresiones artísticas, gastronómicas, espirituales, formas de gobierno e interacción social, sistemas de comunicación, salubridad tradicional y patrimonio histórico cultural.

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

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

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

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

Lo anterior posibilita saber quiénes son los interlocutores en el territorio, quiénes lo dinamizan, quienes tendrían interés y posibilidad de participar desde el inicio de un proceso de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial y quiénes podrían sumarse posteriormente. Por otra parte, permitirá identificar a otros actores con los cuales será necesario interactuar, o cuya resistencia a dicho proceso conviene tratar de conciliar o negociar. También es importante saber quiénes están invisibilizados o excluidos, cómo podrían estar representados, y qué se requiere para fortalecer su capacidad de acción colectiva.

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

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

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

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

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

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

Las empresas privadas o asociativas basadas en un territorio específico, cuyos intereses estratégicos convergen con los de otros actores territoriales y se compagan con iniciativas de desarrollo integral

y sustentable, son potenciales aliadas del ordenamiento y el desarrollo territorial. Pueden cumplir funciones relevantes al impulsar determinados motores de desarrollo o al promover inversiones que generen nuevas oportunidades. También pueden realizar innovaciones necesarias o positivas y facilitar ciertas dinámicas transformadoras.

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

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

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

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

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

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

La conformación de una institucionalidad con capacidad de articularse y generar cambios positivos en el territorio se verá enriquecida con la comprensión de las redes sociales¹, puesto que esto permite diseñar estrategias para fortalecer el tejido social y la capacidad de acción colectiva del territorio.

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

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

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

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

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

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

Planificación Territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este ejercicio de prospectiva tiene dos componentes: el contenido y el proceso y tanto el uno como el otro son de gran importancia. Para ello emplea métodos de planificación y gestión del desarrollo basados en la concertación, la creación de pensamiento estratégico, la formación de redes, todas ellas orientadas al logro de confianza entre los actores participantes y la formación de sinergias entre ellos, de tal manera se sucedan los cambios mentales necesarios para que se asimile el futuro del territorio como un espacio de grandes posibilidades, para todos sus habitantes.

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

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

Uno de los autores más notables de la prospectiva, Michel Godet en su libro “De la anticipación a la acción” (Godet, 1993), pone como elemento mediador y fundamental para la acción la apropiación, la motivación y movilización, expresado de la siguiente forma: “La *apropiación* intelectual y efectiva constituye un punto de paso obligado para que la *anticipación* cristalice en *acción* eficaz. Nos encontramos, pues, ante los tres componentes del triángulo griego: *logos* (el pensamiento, la racionalidad, el discurso), *epihumia* (el deseo en todos los aspectos, los nobles y los menos nobles), y *erga* (las acciones, las realizaciones). El matrimonio entre la pasión y la razón, entre el corazón y el espíritu es la clave del éxito de la acción y del completo desarrollo de los individuos (el cuerpo).” (Godet, 1993, pág. 4)

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

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

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

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

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

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

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

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

Construido y acordado el “escenario apuesta” se pasa a la tarea de definir los objetivos estratégicos que se fundamentan en el análisis del territorio y en la prospectiva formulada. Estos objetivos representan el principal acercamiento a las intenciones y acciones con las que se pretende administrar y gestionar el territorio. Indican la orientación o el carácter de las medidas que se quieren poner en práctica, tales como consolidar, impulsar o controlar el crecimiento de los asentamientos humanos, prevenir y controlar conflicto de uso del suelo y riesgos naturales; corregir los problemas de integración funcional entre asentamientos urbanos y rurales; conservar el patrimonio histórico cultura, el paisaje cultural del ámbito rural y la imagen de los centros de población. Pero, además, otros objetivos relacionados con el desempeño económico del territorio, la promoción de inversiones, la generación de empleo. Y muy importante el incremento de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios sociales, la creación de espacios y bienes públicos y; muy importante, el fortalecimiento de los organismos o espacios de gobernanza del territorio y de participación ciudadana, incluyendo los procesos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría ciudadana.

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

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

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

Gestión Territorial

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

Se aportan los elementos necesarios para la instrumentalización jurídica del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, lo que le da el carácter de instrumento de gestión. Es importante decir que de la manera como se conduzca todo el proceso depende en gran parte la posibilidad de generar los resultados establecidos, pues todo el proceso hace parte de la estructura jurídica e institucional vigente para el territorio. La instrumentación consiste en determinar, de manera precisa, los medios y mecanismos jurídicos, operativos y financieros necesarios para alcanzar las metas establecidas en la fase anterior.

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

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

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

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

será la referencia para evaluar cambios experimentados por el sistema territorial, a partir de los proyectos.

En cuanto al proceso de gestión no se limita a la ejecución fragmentada de los proyectos, sino la contribución de todos estos a la visión compartida de futuro que el territorio, como sujeto social, ha logrado construir. En este sentido, la línea base del proceso de gestión la constituyen los acuerdos y compromisos asumidos por las instancias públicas y privadas, las organizaciones productivas y la sociedad civil organizada; compromisos pactados por medio de acuerdos formalizados.

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

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

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

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

Con lo dicho hasta aquí se puede apreciar que el proceso de Ordenamiento y Planificación del Desarrollo Territorial es un proceso complejo, participativo y de múltiples dimensiones, que involucra los actores del territorio, pero además que tiene tres tipos de énfasis: uno de carácter principalmente técnico que está orientado a la comprensión de todos los factores y actores que influyen en la configuración de la realidad territorial y para hacerlo se necesitan métodos y herramientas que nos den la información más precisa posible, pero también implica la participación de los actores sociales e institucionales presentes en el territorio. Además de ello es un proceso técnico político puesto que exige planificación, la definición de una visión compartida del futuro, por medio de ejercicios prospectivos, y el diseño y formalización de un programa de ordenamiento y desarrollo. Y además, implica un proceso de gestión en el cual los temas de la administración pública, la aplicación de las normas establecidas cumplen un papel central, pero también los mecanismos de la gestión pública



en hacer que el plan se ejecute, que se logren las metas acordadas y que los resultados orientados a la ordenación del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población se hagan posibles.

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

IV. LOS NIVELES INTERMEDIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

Los niveles intermedios del ordenamiento territorial en América Latina son muy diversos, heterogéneos y particulares. Estas características están determinadas por las modalidades de la estructuración de los Estados de cada país, sus particulares procesos históricos de poblamiento y articulación de sus economías regionales y nacionales, así como también los diversos tamaños y formas y además por las múltiples y fuertes expresiones culturales territoriales.

Una primera diferencia que es necesario estudiar es el tipo de estados existentes en la Región. En principio existe dos grandes tipos de estados: los federales y los unitarios. Los federales resultan de la asociación de unidades políticas autónomas, que dictan sus propias normas, legislan dentro de sus territorios y eligen a sus gobiernos. Los sistemas unitarios concentran esas facultades en un gobierno central único, y las unidades subnacionales en la generalidad de los casos no tienen autonomía, ni eligen a sus gobernantes. Se puede categorizar dentro de los estados unitarios otra categoría que, conservando el carácter unitario, existen procesos de descentralización que se concretizan en la elección popular de los gobiernos subnacionales, bajo la misma modalidad de los conceptos de autonomía de las entidades municipales.

a. ESTADOS FEDERALES

Existen en la Región cuatro países federales: México, Venezuela, Brasil y Argentina, los que tienen la siguiente estructura territorial (se omite la de Venezuela, que no hace parte de este trabajo).

1. MÉXICO

La actual estructura y conducción de México responden a una Federación, es decir, unidades territoriales soberanas; en la cual el gobierno central es responsable de aquellos componentes territoriales que le adjudica la ley (espacio aéreo, mares e islas adyacentes). Se compone de 32 entidades federativas (31 estados y la Ciudad de México). Estos estados se dividen en municipios. Las entidades federativas son libres y soberanas, autónomas en su régimen interno. Tienen la facultad de gobernarse según sus propias leyes; cuentan con una constitución propia que no ha de contradecir los principios de la constitución federal. Las facultades de sus poderes ejecutivos y legislativos se entienden como aquellas que son derechos de las entidades; como la titularidad del mando de la fuerza pública; así como la administración de aquellos recursos que surjan de sus impuestos locales o ingresos propios.

Los estados no pueden realizar alianzas con otros estados, ni con ninguna nación independiente, sin el permiso de la federación. Igualmente tienen prohibida la acuñación de moneda; gravar mercancía o tránsito de mexicanos o extranjeros; contraer deuda externa; legislar en materia fiscal para aquellos aspectos económicos que son exclusivos del gobierno federal y poseer fuerzas armadas propias.

La organización política de cada estado se basa en el poder legislativo que recae sobre un congreso unicameral; el poder ejecutivo recae sobre un gobernador electo por sufragio universal; y el poder judicial recae sobre un Tribunal Superior de Justicia. Cada uno de los estados tiene sus propios códigos civiles y penales, además de cuerpos de seguridad pública. No obstante, corresponde al Senado dirimir las diferencias de límites territoriales o declarar la desaparición de poderes en caso

de alteración grave del orden público; y la Suprema Corte de Justicia resolver las controversias constitucionales entre las entidades, o estas con sus municipios, los poderes federales y los órganos autónomos.

En el Senado de la República, las entidades federativas -los Estados y la Ciudad de México- son representados por tres senadores: dos electos por sufragio universal con base en el principio de mayoría relativa y uno asignado al partido que obtenga la primera minoría. Además, la federación conforma una circunscripción de la cual se eligen 32 senadores según el método de representación proporcional con listas abiertas de partido. Los diputados, por el contrario, no representan a los estados, sino a los ciudadanos.

Los estados se dividen en municipios -o delegaciones en el caso de la Ciudad de México. Los municipios gozan de autonomía y capacidad para elegir su propio ayuntamiento, responsable de proveer la mayoría de los bienes y servicios requeridos por la población. El ayuntamiento es encabezado por un presidente municipal, elegido cada tres años. Cada municipio posee un cabildo integrado por regidores en función del tamaño de su población. En México existen 2.466 municipios.

Las distintas Secretarías de Estado, en función de la aplicación de las políticas públicas de su competencia, suelen dividir al país en zonas, sectores o regiones, que pueden incluir estados o municipios distintos. Sobresalen como ejemplo las divisiones administrativas de las Fuerzas armadas, establecidas por las secretarías de la Defensa y Marina; o las regiones económicas que responden a los planes y programas de secretarías como las de Economía y Turismo.

Para efectos de la composición de la Cámara de Diputados, la Constitución y la Ley electoral contemplan la división del país en 300 distritos y cinco circunscripciones. Misma situación (división en distritos) contemplan las constituciones locales para la integración de los congresos locales.

En tanto que el Poder Judicial, a través del Consejo de la Judicatura, divide al país en circuitos (regiones que pueden incluir varios estados) y distritos judiciales (regiones al interior de las entidades) para la administración de sus facultades y la jurisdicción de sus tribunales.

En la Tabla 1, se presentan los datos básicos de las entidades federativas de México, definidas en la constitución como integrantes de la Federación:

TABLA 1. ENTIDADES FEDERATIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

N°	Nombre	Superficie	Población 2015	Densidad de población
1	Aguascalientes	5.518	1.312.544	210,93
2	Baja California	71.446	3.315.766	44,16
3	Baja California Sur	73.922	712.029	8,62
4	Campeche	57.924	899.931	14,20
5	Chiapas	73.289	5.217.908	65,45
6	Chihuahua	247.455	3.556.574	13,77
7	Ciudad de México	1.485	8.918.653	5960,27
8	Coahuila Zaragoza	51.563	2.954.915	20,16
9	Colima	5.625	711.235	115,65

10	Durango	123.451	1.754.754	13,23
11	Guanajuato	30.608	5.853.677	179,25
12	Guerrero	63.621	3.533.251	53,26
13	Hidalgo	20.813	2.858.359	128,05
14	Jalisco	78.599	7.844.830	93,52
15	México	22.357	16.187.608	678,80
16	Michoacán de Ocampo	58.643	4.584.471	74,20
17	Morelos	4.893	1.903.811	363,22
18	Nayarit	27.815	1.181.050	39,01
19	Nuevo León	64.220	5.119.504	72,46
20	Oaxaca	93.793	3.967.889	40,54
21	Puebla	34.290	6.168.883	16,56
22	Querétaro de Arteaga	11.684	2.038.372	156,45
23	Quintana Ro	42.361	1.501.562	31,29
24	San Luis Potosí	60.983	2.717.820	42,40
25	Sinaloa	57.377	2.966.321	48,24
26	Sonora	179.503	2.850.330	14,83
27	Tabasco	24.738	2.395.272	90,49
28	Tamaulipas	80.175	3.441.698	40,77
29	Tlaxcala	4.016	1.272.847	291,32
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	71.820	8.112.505	106,42
31	Yucatán	39.612	2.097.175	49,37
32	Zacatecas	75.539	1.579.209	19,73
	TOTAL	1.859.138	119.530.753	64,29

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). INEGI, 2018)

Como se puede observar en las cifras anteriores existe una notable diferencia en el tamaño de los estados, especialmente entre los más pequeños, que no llegan a los 10.000 Km² (Ciudad de México, Tlaxcala, Morelos, Aguascalientes y Colima) y los más grandes en superficie que están entre 100.000 y 250.000 Km² (Oaxaca, Durango, Sonora y Chihuahua).

Esas mismas diferencias se presentan en población y en densidad de población. En este último indicador se presentan brechas muy grandes

Iguals diferencias se presentan en población, con densidades que no pasa de 20 hab/Km² (Oaxaca, Durango, Sonora, Chihuahua y Baja California Sur) hasta unidades federativas que van entre 100 y 400 hab/Km² (Veracruz de Ignacio de la Llave, Colima, Querétaro de Arteaga, Guanajuato, Aguascalientes, Tlaxcala, Morelos e Hidalgo). Y un caso aparte las altas densidades de población de México y de Ciudad de México.

Además de esta estructura territorial, el territorio mexicano está compuesto por las islas, arrecifes y cayos en los mares adyacentes, el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, así como las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.



Fuente: <https://espanoljouet.com/2019/01/29/466-cuentos-y-leyendas-de-mexico/mapa-mexico-estados/>

ILUSTRACIÓN 2. ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Por otra parte, México también tiene una organización territorial por regiones. La división regional del territorio mexicano se estableció a partir de la combinación de factores físico-naturales e histórico-culturales. Los histórico-culturales tienen que ver con las formas de organización social y económica que los seres humanos han creado como parte de su adaptación al medio natural en el que viven. La combinación de todos estos factores forma uno de los criterios que se utilizan para establecer semejanzas y diferencias entre las 32 entidades que integran al territorio nacional. La agrupación de los estados que presentan características similares, ya sean de tipo físico, cultural y/o económico, da origen a la formación de ocho regiones, lo cual permite facilitar el estudio de México. Las ocho regiones son: Noroeste, Noreste, Occidente, Oriente, Centro Norte, Centro Sur, Suroeste y Sureste.



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Regiones_de_M%C3%A9xico

Regiones de México:

	Noroeste
	Noreste
	Occidente
	Oriente
	Centronorte
	Centrosur
	Suroeste
	Sureste

ILUSTRACIÓN 3. REGIONES DE MÉXICO

2. BRASIL

La República Federativa del Brasil es una Unión de 27 unidades federales: 26 estados y el Distrito Federal, donde se encuentra la capital federal, Brasilia. Los Estados generalmente se basan en las fronteras históricas, convencionales que han desarrollado con el tiempo. El Distrito Federal no es un Estado de derecho propio, pero comparte algunas de las características de uno y otras de un municipio. El Distrito Federal colinda con los Estados de Goiás y Minas Gerais.

Cada estado tiene una Asamblea Legislativa unicameral con legisladores estatales que votan las leyes de sus respectivos territorios. Estas supervisan las actividades del Poder Ejecutivo de los estados y municipios. Para ello, tiene un Tribunal de Cuentas con el fin de proporcionar asesoramiento sobre el uso de los fondos públicos. Sólo dos municipios (São Paulo y Río de Janeiro) poseen Tribunales de

Cuentas separados y unido a sus Cámaras de Concejales, quedando prohibida la creación de nuevos tribunales de cuentas municipales.

El Distrito Federal tiene características comunes a los estados federados y a los municipios. A diferencia de los estados federados, no puede ser dividido en municipios, pero puede ser dividido en regiones administrativas. Por otro lado, puede subir los impuestos como si fuera un estado, y también, como un municipio.

TABLA 2. ESTADOS FEDERADOS Y DISTRITO FEDERAL, EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

N°	Entidad federal	Extensión	Habitantes Censo 2010	Hab/km ²
1	Acre	164122,2	829.619	5,05
2	Alagoas	27767,7	3.375.823	121,58
3	Amapá	142814,6	797.722	5,59
4	Amazonas	1570745,7	4.063.614	2,59
5	Bahía	564692,7	15.344.447	27,17
6	Ceará	148825,6	9.020.460	60,61
7	Espírito Santo	46077,5	4.016.356	87,17
8	Goiás	340086,7	6.778.772	19,93
9	Maranhao	331983,3	7.000.229	21,09
10	Mato Grosso	903357,9	3.344.544	3,70
11	Mato Grosso del Sur	357125,0	2.713.147	7,60
12	Minas Gerais	586528,3	21.119.536	36,01
13	Estado de Pará	1247689,5	8.366.628	6,71
14	Paraíba	56439,8	4.025.558	71,33
15	Paraná	199314,9	11.320.892	56,80
16	Estado de Pernambuco	98311,6	9.473.266	96,36
17	Piauí	251529,2	3.219.257	12,80
18	Río de Janeiro	43696,1	16.718.956	382,62
19	Río Grande del Norte	52796,8	3.507.003	66,43
20	Río Grande del Sur	281748,5	11.322.895	40,19
21	Rondonia	237576,2	1.805.788	7,60
22	Roraima	224299,0	522.636	2,33
23	Santa Catarina	95346,2	7.001.161	73,43
24	Sao Paulo	248209,4	45.094.866	181,68
25	Sergipe	21910,3	2.288.116	104,43
26	Tocantins	277620,9	1.550.194	5,58
27	Distrito Federal	5822,1	3.039.444	522.06
	TOTAL	8526437,7	207.660.929	

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística. (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística IBGE, 2019)

La configuración territorial, en los niveles intermedios en Brasil tiene una similitud con la de México en el sentido una alta heterogeneidad en cuanto al tamaño de los estados federales, la distribución de la población y la densidad de población.

La existencia de entidades federales como Amazonas, Mato Grosso y Estado de Pará, tienen una magnitud territorial de gran tamaño que está cerca o sobrepasa el millón de kilómetros cuadrados asimilándose en su tamaño a países como Colombia, Venezuela o Perú. Esta situación, en relación con el número de habitantes tiene una connotación similar, pues existen entidades federales que tienen entre 15 y 45 millones de habitantes, prácticamente como países considerados medianos o grandes de la Región. Como es claro en la Tabla 2, las brechas en cuando a densidades de población son también considerables.

Brasil también ha estructurado su territorio, en regiones. En la actualidad ha establecido cinco regiones (también llamadas macrorregiones) por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Estas divisiones están compuestas de estados con aspectos culturales, económicos, históricos y sociales similares, y, aunque la información dada por este tipo de división no es muy precisa desde el punto de vista científico, esta división es la más utilizada en Brasil ya que la información oficial dada por el IBGE utiliza este sistema.

Las regiones actuales son: Norte, Nordeste, Centro oeste, Sudeste y Sur. La Región Norte está conformada por los Estados Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins. Posee un territorio de 3 851 560 km² (45,2% del territorio nacional) y una población apenas superior a los 15 millones de habitantes (6,2% de la población total del país), que la convierten en la región con menor densidad demográfica de todo Brasil. La Región Nordeste está conformada por los estados de Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Río Grande del Norte y Sergipe. Posee un territorio de 1 561 177 km² (18,2% del territorio nacional) y una población apenas superior a los 50 millones de habitantes (27% de la población total del país).

La Región Centro-Oeste está conformada por los estados de Goiás, Mato Grosso y Mato Grosso del Sur, además del Distrito Federal. Posee un territorio de 1 612 077 km² (18,9% del territorio nacional) y una población de alrededor de 13 millones de habitantes (6,40% de la población total del país). La Región Sudeste está conformada por los estados de Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo. Posee un territorio de 927 286 km² (10,9% del territorio nacional) y una población de alrededor de 80 millones de habitantes (38% de la población total del país). La Región Sudeste está conformada por los estados de Paraná, Río Grande del Sur y Santa Catarina. Posee un territorio de 575 316 km² (6,8% del territorio nacional) y una población de más de 26 millones de habitantes (12,50% de la población total del país).

En las ilustraciones 4 y 5, se presentan los mapas de las entidades federales y las regiones de Brasil.



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/15774-malhas.html>

ILUSTRACIÓN 4. ESTADOS DE BRASIL



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística.
<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/15774-malhas.html>

- 1 - Centro-Oeste
- 2 - Nordeste
- 3 - Norte
- 4 - Sudeste
- 5 - Sur

ILUSTRACIÓN 5. REGIONES DE BRASIL

3. ARGENTINA

El Gobierno de la República Argentina adopta constitucionalmente la forma de una democracia representativa, republicana y federal. Debido a su carácter federal, la Argentina posee dos estructuras de gobierno: El Gobierno Nacional o Federal; 23 gobiernos provinciales más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada una de las cuales son consideradas preexistentes a la Nación y ejercen todos los poderes no delegados expresamente al gobierno federal.

Adicionalmente la Ciudad de Buenos Aires está regida por un sistema de autonomía, mientras que las provincias poseen subdivisiones administrativas y municipios.

Cada Provincia constituye un estado autónomo que ejerce todo el poder no delegado expresamente a la Nación y tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones en las que de forma expresa manifiestan su adhesión a la República, tiene su propia constitución, leyes, autoridades, formas de gobierno, etc., aunque primero y principal esto debe estar conforme con las leyes y la constitución nacional.

El gobierno de cada provincia, a su vez, tiene también tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El poder ejecutivo de cada provincia es ejercido por un gobernador; tanto la extensión de su mandato como la forma de ser elegido y la posibilidad de reelección están determinadas por cada Constitución provincial que, en general, establecen en cuatro años la duración del mandato. Entre sus obligaciones se encuentra hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, de ahí que la Constitución Nacional se refiera a ellos como agentes naturales del Gobierno Federal. El poder legislativo provincial es ejercido por la correspondiente Legislatura provincial que puede ser unicameral o bicameral conforme establezca cada Constitución provincial.

Territorialmente, la República Argentina está organizada en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en donde se encuentra la sede del gobierno federal.

Las provincias dividen su territorio en departamentos y estos a su vez se componen de municipios, con la excepción de la provincia de Buenos Aires que solo lo hace en municipios denominados partidos. Los departamentos, en general, no cuentan con funciones administrativas, aunque en las provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja cada departamento es un municipio.

En algunas provincias los departamentos son utilizados como distritos electorales para determinar representantes a las legislaturas provinciales y sirven como unidades de descentralización de diversos órganos provinciales como la policía y el Poder Judicial.

Todas las provincias cuentan con gobierno locales y dentro de cada régimen se suelen encontrar distintas tipificaciones de municipios, existiendo casos de unidades administrativas similares a los municipios —generalmente, los correspondientes a localidades con escasa población—, pero que no cuentan con la mencionada autonomía y sus gobernantes son en general delegados del gobernador provincial.

En la Tabla 3, se informa sobre las provincias de Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con información sobre población, superficie y densidad de población.

Tabla 3. Provincias de Argentina, incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Población, superficie y densidad de habitantes por kilómetro cuadrado

N°	Provincia	Población. (2010)	Superficie. (km ²)	(hab./km ²)
1	Buenos Aires	15.625.084	307.571	50,8
2	Catamarca	367.828	102.602	3,5
3	Córdoba	3.308.876	165.321	18,5
4	Chaco	1.055.259	99.633	10,5
5	Corrientes	930.911	88.199	10,5
6	Chubut	509.108	224.686	2,3
7	Entre Ríos	1.235.994	78.781	15,6
8	Formosa	530.162	72.066	7,3
9	Jujuy	673.307	53.219	12,6
10	La Pampa	318.951	143.440	2,2
11	La Rioja	333.642	89.680	3,7
12	Misiones	1.101.593	29.801	37
13	Mendoza	1.738.929	148.827	11,6
14	Neuquén	585.126	94.078	6,2
15	Río Negro	638.645	203.013	3,1
16	Salta	1.214.441	155.488	7,8
17	Santa Cruz	273.964	243.943	1,1
18	Santiago del Estero	874.006	136.351	6,4
19	Santa Fe	3.194.537	133.007	24
20	San Juan	681.055	89.651	7,5
21	San Luis	432.310	76.748	5,6
22	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	127.205	21.571	5,8
23	Tucumán	1.448.188	22.524	64,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. República Argentina.

https://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=0&c=2010 (República Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019)

La observación sobre la heterogeneidad tan marcada de los niveles intermedios en México y Brasil se hace más débil en el caso de Argentina, que, si bien existe una fuerte concentración de población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las densidades de población son un poco más distribuidas.

Tomando en consideración el tamaño 13 provincias oscilan alrededor de 100.000 km² y cuatro de las provincias superan los 200.000 kilómetros cuadrados. La provincia más pequeña tiene 29.801 km².

Las provincias tienen todos los poderes que no han sido delegados expresamente en el gobierno federal. Administran justicia sobre las personas, y las cosas que no se hallen bajo jurisdicción federal. Tienen sus propios magistrados y tribunales o supremas cortes locales, que son la última instancia en la justicia ordinaria provincial, dictan también sus propios Código de Procedimiento (Civil y Comercial, Penal).

Tienen bajo su mando el sistema de salud y el sistema educativo. Asimismo, y a diferencia de lo que ocurre en otros países federales latinoamericanos, como México y Venezuela, donde es la constitución nacional la que lo reglamenta, las provincias argentinas regulan el régimen municipal, garantizando solamente por imperio de la constitución federal la autonomía de los municipios.

No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Se organizan internamente según sus intereses, eligiendo sus poderes ejecutivo y legislativo, cuyo régimen son libres de determinar. Pueden celebrar entre sí toda clase de convenios de tipo judicial, económico o social con conocimiento del Congreso federal legislativo y sin necesidad de su aprobación.

El gobierno federal no puede intervenir en los asuntos de política doméstica de una provincia, el Poder Ejecutivo Nacional sólo está facultado para intervenir una provincia a fin de asegurar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones extranjeras, previo acuerdo del Congreso Nacional.

El poder ejecutivo de las provincias argentinas en todos los casos está a cargo de una persona con el título de gobernador. En todas las provincias el gobernador tiene un mandato de cuatro años, aunque es potestad de cada una establecer los plazos en la Constitución. En algunos casos puede ser reelegido indefinidamente y en otros no. En todos los casos cuando se elige al gobernador también se elige a un vicegobernador con el fin de reemplazarlo en caso de ausencia, enfermedad, incapacidad o muerte.

Todas las provincias cuentan con un poder legislativo con la facultad de sancionar leyes en todas las materias no expresamente delegadas al Poder Legislativo Nacional, las que se encuentran taxativamente determinadas en el art. 75 de la Constitución Nacional. Algunas provincias cuentan con poderes legislativos bicamerales (senadores y diputados) y otras solo unicamerales (solo diputados o representantes). En aquellas que tienen dos cámaras normalmente los senadores representan a las secciones o departamentos en los que se divide la provincia.

Las provincias argentinas están llevando a cabo procesos de integración regional para diversos fines. Estos procesos están autorizados por la Constitución Nacional.

Existen cuatro regiones formalmente constituidas por los respectivos tratados interprovinciales:

Existen cuatro regiones formalmente constituidas por los respectivos tratados interprovinciales:

Región del Norte Grande Argentino: formada por las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta, y Santiago del Estero.

Región del Nuevo Cuyo: formada por las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan, y San Luis. Fue creada por el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo del 22 de enero de 1988.

Región de la Patagonia: formada por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Región Centro: formada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos, y Santa Fe.

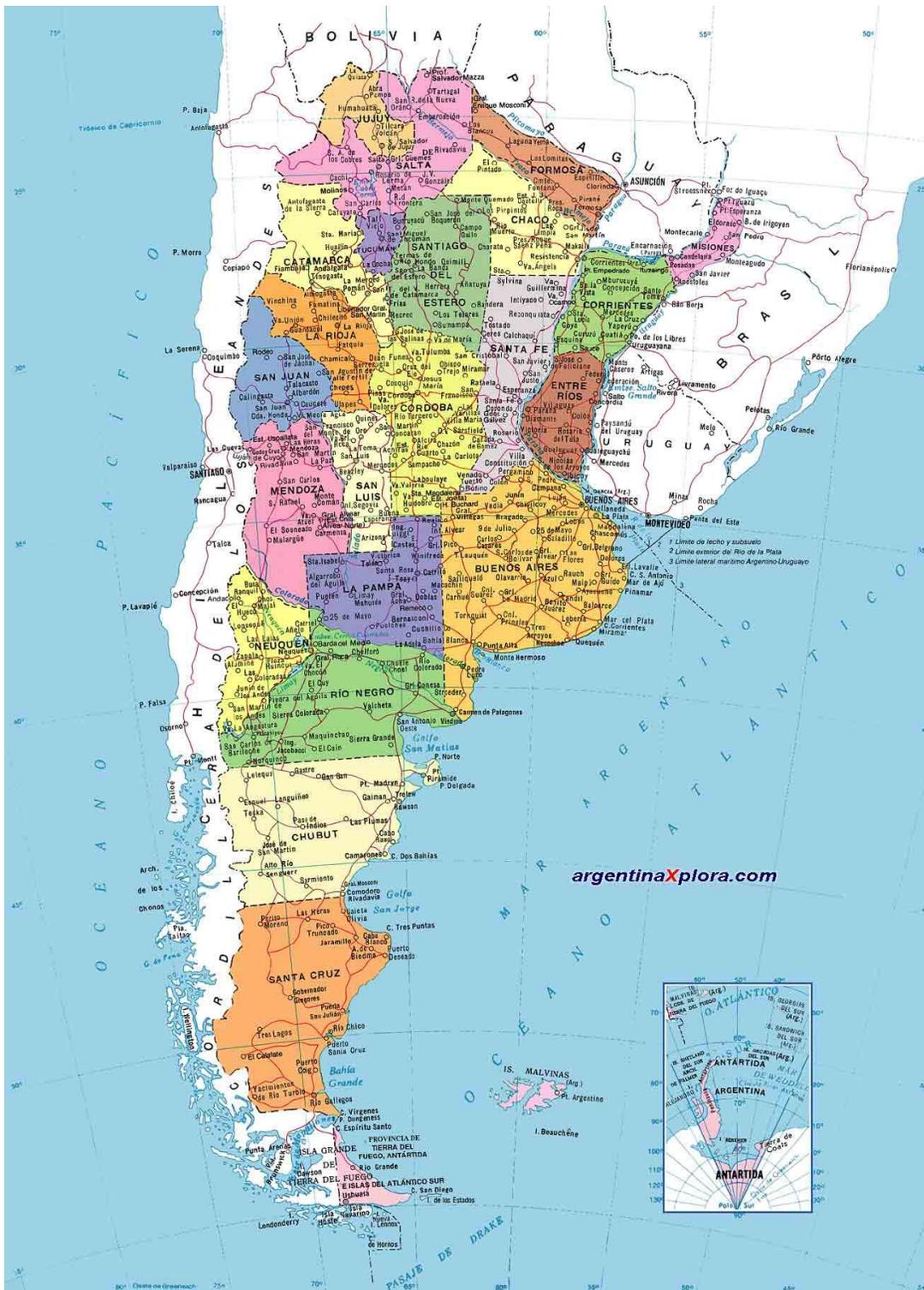
Estas regiones no conforman instituciones autónomas ni con presupuesto ni con capacidad de ejecución presupuestaria.

Desde el nivel Nacional se establecieron dos “regiones” en términos de priorización de proyectos e iniciativas. El Plan Belgrano es una iniciativa nacional con autoridades con rango de Ministerio, que coordina y prioriza acciones federales para mejorar la calidad de vida en la zona con índices históricamente desfavorables. El Plan Belgrano abarca 10 Provincias (Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Tucumán, Salta, y Santiago del Estero). En segundo lugar, el “Proyecto Patagonia” es una iniciativa nacional para impulsar proyectos para el desarrollo futuro y diversificación productiva de las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego



Fuente: Gobierno Electrónico Argentina. Tomado de: https://www.gifex.com/detail/2009-09-17-1705/Regiones_de_Argentina.html

ILUSTRACIÓN 6. REGIONES DE ARGENTINA



Fuente: <https://argentinaxplora.com/actividad/geogra/mapa-de-argentina-division-politica.html>

ILUSTRACIÓN 7. PROVINCIAS DE ARGENTINA

Tal como se ha descrito, la autonomía de los gobiernos intermedios de México, Brasil y Argentina es un aspecto muy importante que les diferencia con los gobiernos unitarios como a continuación se va a ilustrar, lo que hace que los procesos de ordenamiento y desarrollo de los territorios tengan una regulación y dinámica diferente que hace que las fórmulas y propuestas que se sean exitosas en este tipo de gobiernos autónomos pudieran ser poco aplicables para los países con menores grados de autonomía y descentralización.

Y es también importante establecer las diferencias que se presentan entre los gobiernos unitarios descentralizados con aquellos que no lo son. En el primer grupo de países, están Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, con algunas diferencias de grado. Son países en los cuales los territorios intermedios tienen gobierno de elección popular y con el ejercicio de varias competencias autónomas del gobierno central.

Por otra parte, están los países que tienen gobiernos intermedios, pero a manera de delegación del poder ejecutivo, con competencias políticas e institucionales más limitadas como es el caso de Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Pero además existe un país, Costa Rica, que tiene las provincias como instancias intermedias pero que no cumplen funciones de gobierno, sino que son estructuras utilizadas principalmente para efectos electorales. Sin embargo, divide su territorio, al igual que otros países, en regiones, pero con funciones exclusivas para la planificación del desarrollo.

a. ESTADOS UNITARIOS DESCENTRALIZADOS

1. COLOMBIA

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” Artículo 1 de la Constitución Política

Es un Estado unitario y en su organización se ha producido un proceso de descentralización, es decir, de cesión de poder desde el nivel nacional, particularmente en el Poder Ejecutivo, hacia los niveles subnacionales o territoriales de organización del Estado.

El departamento, como gobierno subnacional, es un órgano del poder ejecutivo, tiene a su cargo un gobernador elegido por votación popular y que ejerce por un período de 4 años.

En la Constitución Política está prevista la conformación de unidades intermedias llamadas Regiones o Regiones Administrativas y de Planificación, así como Asociaciones de Municipios, Provincias y Entidades Territoriales Indígenas.

Las Asambleas departamentales o sus miembros son elegidos por voto popular para el mismo período que el gobernador. Estas asambleas cuentan entre 11 y 31 diputados de acuerdo con la población del departamento. Dos o más departamentos pueden asociarse en regiones administrativas y de planificación. En este sentido, el enfoque regional permite establecer objetivos y lineamientos estratégicos que permiten articular las decisiones políticas, así como las inversiones en los territorios.

El enfoque regional es consistente con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- (Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia, 2011) que brinda a las entidades territoriales posibilidades para establecer esquemas asociativos territoriales para promover el desarrollo. Este enfoque es especialmente relevante para la financiación y ejecución de proyectos de desarrollo de un impacto territorial más amplio con recursos de diferentes fuentes de financiamiento como el Sistema General de Regalías y la conformación de Áreas de Desarrollo Territorial. De esta forma se logra conformar esquemas asociativos de carácter territorial para el desarrollo de proyectos de interés común. Esto está orientado a fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas a nivel territorial, lo cual exige esquemas de gobierno inter-jurisdiccionales, de carácter asociativos. (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

A un nivel intermedio, entre la Nación, las Áreas Metropolitana y los Municipios, Colombia está conformada por Departamentos fundamentados en la Constitución Política y en otros instrumentos jurídicos tales como la Ley 99 de 1993, Ley General Ambiental, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo), la Ley de Desarrollo Territorial y la Ley de Gestión de Riesgo y Desastres. (Departamento Nacional de Planeación., 2013)

El ordenamiento departamental es un mecanismo que permite concertar acuerdos para el desarrollo territorial del departamento, definir la visión de desarrollo regional fundamentado en las particularidades de cada territorio, armonizar los instrumentos, actores y procesos de planificación, promover actuaciones integrales y articuladas con el nivel nacional, metropolitano y local, promover procesos de desarrollo territorial supramunicipal y articulados entre municipios, establecer líneas de trabajo conjuntamente con los municipios y definir programas y proyectos de impacto regional. En el nivel departamental se establece una complementariedad entre las directrices de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial. Las primeras como determinantes para lograr el ordenamiento territorial departamental de acuerdos con la visión y modelo de ocupación territorial deseado y los segundos como los instrumentos de planificación territorial que permiten incidir en el logro de los objetivos de desarrollo departamental.

La estructura general del proceso de ordenamiento territorial departamental comprende seis elementos: 1) la visión departamental de largo plazo, 2) los escenarios para el desarrollo territorial, 3) los modelos de ocupación territorial deseado, 4) las directrices de ordenamiento territorial, 5) los programas y proyectos y 6) los instrumentos para la gestión y financiamiento. (Departamento Nacional de Planeación., 2013)

Las atribuciones en ordenamiento territorial que otorga la LOOT a los departamentos indican que su rol fundamental es el de articulador de los asuntos supramunicipales del ordenamiento para darles un manejo integral y propiciar un desarrollo espacial equilibrado del conjunto del departamento y de zonas de su territorio o subregiones, buscando además que dicho ordenamiento territorial, a raíz de su naturaleza multidimensional, se constituya en articulador de la planificación sectorial, guiando además la organización del sistema de asentamientos poblacionales. Esto indica que el departamento, al incorporar en la gestión de su desarrollo la planificación estratégica territorial, podrá disponer de mejores criterios para orientar la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de escala supramunicipal y para promover el desarrollo sostenible.

En la Tabla 4 se presenta la lista de los departamentos de Colombia con su extensión, número de habitantes y densidad de población.

TABLA 4. DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

Departamento	Superficie(km ²)	Población(hab) Proyección 2019	Densidad (hab/km ²)
Amazonas	109665	79739	0,73
Antioquia	63612	6768388	106,40
Arauca	23818	273321	11,48
Atlántico	3388	2573591	759,62
Bogotá	1605	8281030	5159,52
Bolívar	25978	2195495	84,51
Boyacá	23189	1284375	55,39
Caldas	7888	995822	126,25
Caquetá	88965	502410	5,65
Casanare	44640	381554	8,55
Cauca	29308	1426938	48,69
Cesar	22905	1077770	47,05
Chocó	46530	520296	11,18
Córdoba	25020	1813854	72,50

Departamento	Superficie(km ²)	Población(hab) Proyección 2019	Densidad (hab/km ²)
Cundinamarca	24210	2845668	117,54
Guainía	72238	44134	0,61
Guaviare	53460	117494	2,20
Huila	19890	1211163	60,89
La Guajira	20848	1067063	51,18
Magdalena	23188	1312428	56,60
Meta	85635	1035256	12,09
Nariño	33268	1830473	55,02
Norte de Santander	21658	1402695	64,77
Putumayo	24885	363967	14,63
Quindío	1845	578268	313,42
Risaralda	4140	972978	235,02
San Andrés y Providencia	44	79060	1796,82
Santander	30537	2100704	68,79
Sucre	10914	885835	81,14

Departamento	Superficie(km ²)	Población(hab) Proyección 2019	Densidad (hab/km ²)
Tolima	23562	1423719	60,42
Valle del Cauca	22140	4804489	217,00
Vaupés	54135	45367	0,84
Vichada	100242	79134	0,79
Colombia	1143350	50374478	44,06

Fuente: DNP. TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones> (Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Las regularidades observadas para México, Brasil y Argentina, también se expresan en Colombia, siempre conservando las diferencias de tamaño y población, en cuanto al tamaño y población de sus territorios. En este caso se presentan territorios con baja densidad de población como Vichada, Vaupés, Guainía, Guaviare, Casanare, Caquetá, Arauca y Amazonas. Y en sentido contrario, departamentos altamente poblados que sobrepasan el promedio de densidad nacional como son los departamentos Antioquía, Atlántico, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca; y especialmente Bogotá y el caso especial de San Andrés y Providencia como territorio insular.

Debido a su tamaño y la densidad de población se produce una diversidad importante en estos territorios y si se incluye su cultura y experiencia histórica, se tiene una gran variedad de características territoriales, con importancia en los procesos del ordenamiento y desarrollo territorial.

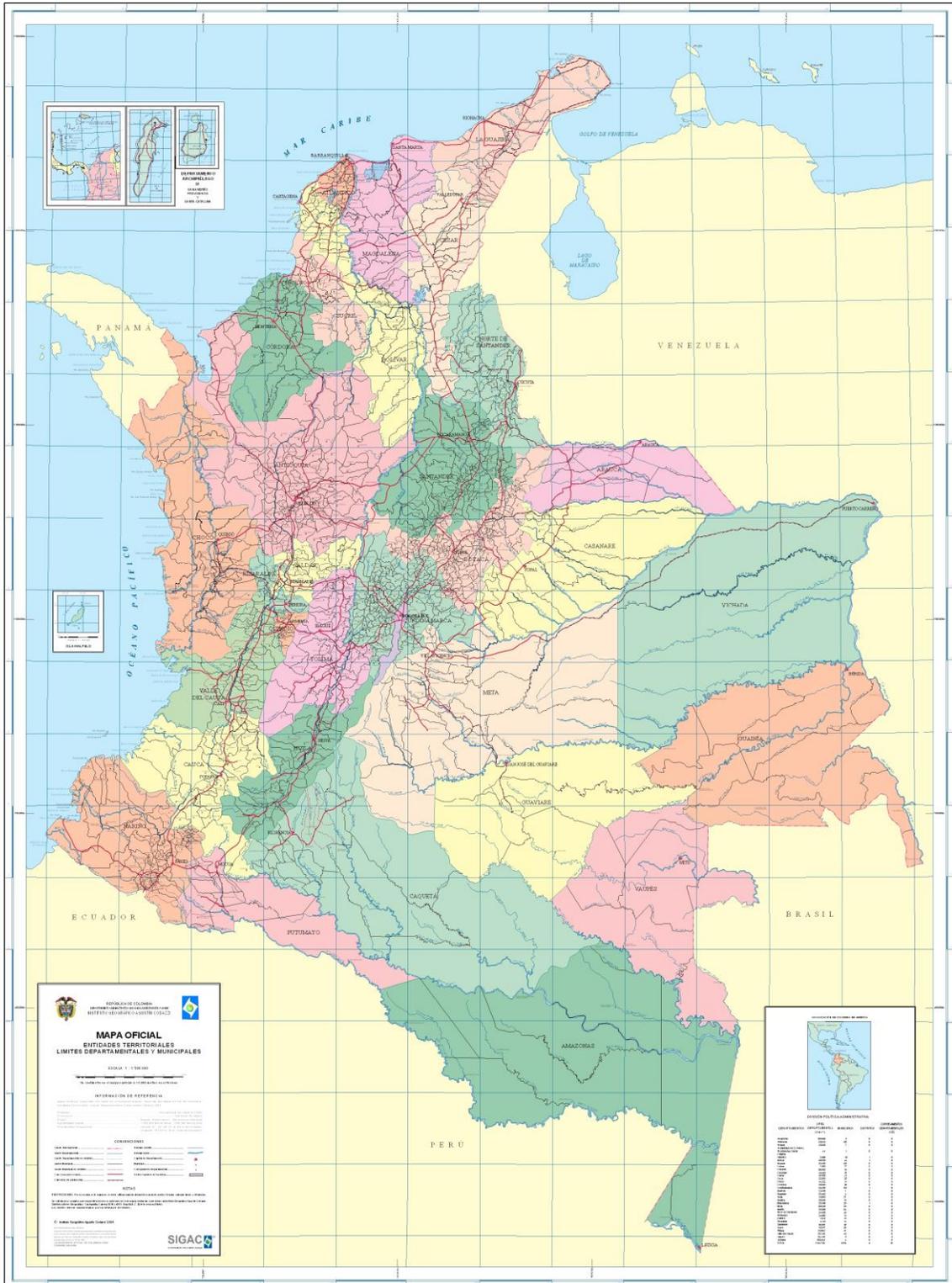
De acuerdo con lo establecido en el Artículo 298 de la Constitución Política de 1991, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Estos organismos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

En cada departamento está a cargo de un gobernador, elegido por votación popular desde 1992. El poder legislativo del departamento lo ejerce la Asamblea Departamental, elegida por voto popular para el mismo período que el del gobernador. Y el poder judicial está representado por los Tribunales Departamentales. En cada departamento existe una corporación administrativa de elección popular bajo la denominación de Asamblea Departamental. Es importante señalar la autonomía del departamento para la administración de asuntos seccionales y planificación y promoción del desarrollo social. Las Asambleas Departamentales orientan al territorio por medio de Ordenanzas, en



competencias de gestión administrativa y fiscal. Los departamentos se dividen por municipios, cuya administración está a cargo de un alcalde y un Concejo Municipal elegido por voto popular.

En la Ilustración 7 se aporta el mapa de Colombia con las divisiones territoriales departamentales.



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. <https://www.igac.gov.co/es/contenido/catalogo-de-productos> (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2019)

ILUSTRACIÓN 8. MAPA DE COLOMBIA CON LOS TERRITORIOS DEPARTAMENTALES

2. ECUADOR

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en cinco niveles: el nivel central y cuatro niveles subnacionales: las regiones, las provincias, los municipios y las parroquias rurales. Estos niveles territoriales cuentan con sus propios gobiernos autónomos descentralizados que cuentan con autonomía política, administrativa y financiera en el marco de sus competencias.

La provincia es la división política-administrativa de primer nivel en Ecuador, conformada por la unión de uno o más cantones. Actualmente el país cuenta con 24 provincias. De acuerdo con la Constitución del 2008, las provincias pueden agruparse para conformar Regiones autónomas de Ecuador.

Cada provincia tiene un prefecto elegido por votación popular y un gobierno provincial conformado por todos los alcaldes de la provincia (o un concejal delegado). Estas son las autoridades ejecutivas y legislativas de la provincia; generan y ejecutan políticas públicas, así como ordenanzas provinciales en su ámbito territorial.

El gobierno autónomo descentralizado regional está compuesto por el gobernador regional, con funciones ejecutivas, y por el consejo regional, con funciones legislativas, cuyos consejeros son elegidos por votación popular directa. La región es la circunscripción territorial conformada por dos o más provincias con continuidad territorial y una superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados.

La provincia es el territorio integrado por los cantones. El gobierno autónomo provincial se establece a través del prefecto, como autoridad de la función ejecutiva local, y al consejo provincial, de elección indirecta. En la actualidad hay 23 gobiernos autónomos descentralizados provinciales y la Provincia de Galápagos se configura como régimen especial.

El cantón es el territorio conformado por parroquias rurales y la cabecera cantonal. El alcalde es la máxima autoridad ejecutiva de la ciudad y el concejo municipal es el órgano legislativo. En la actualidad existen 221 gobiernos autónomos descentralizados municipales.

TABLA 5. PROVINCIAS DE ECUADOR. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

N°	Provincia	Superficie (Km ²)	Población (Proyección 2018)	Densidad de población (Hab/Km ²)
1	Esmeraldas	16132,23	626092	38,8
2	Imbabura	4587,51	463957	101,1
3	Carchi	3780,45	184186	48,7
4	Sucumbíos	18084,42	220483	12,2
5	Pichincha	9535,91	3116111	326,8
6	Santo Domingo de los Tsachilas	3446,65	442788	128,5
7	Manabi	18939,6	1537090	81,2

N°	Provincia	Superficie (Km ²)	Población (Proyección 2018)	Densidad de población (Hab/Km ²)
8	Napo	12542,5	128252	10,2
9	Orellana	21692,1	157520	7,3
10	Cotopaxi	6108,23	476428	78,0
11	Los Ríos	7205,27	778115	108,0
12	Bolívar	3945,38	206771	52,4
13	Guayas	15430,4	4267893	276,6
14	Santa Elena	3690,17	384102	104,1
15	Chimborazo	6499,72	515417	79,3
16	Tungurahua	3386,25	577551	170,6
17	Morona Santiago	24059,4	188038	7,8
18	Cañar	3146,08	272236	86,5
19	Azuay	8309,58	853070	102,7
20	El Oro	5766,68	698545	121,1
21	Loja	11062,73	511184	46,2
22	Zamora Chinchipe	10584,28	115368	10,9
23	Galápagos	8010	31600	3,9
23	Pastaza	29541,37	108365	3,7
TOTAL		255486,91	16861162	66,0

Fuente: Geoportal. Información Geográfica del Instituto Geográfico Militar.

<http://www.geoportaligm.gob.ec/portal/>

Los territorios provinciales de Ecuador no tienen tantas brechas en términos de tamaño como países como México, Brasil, Argentina y Colombia, aunque sí es notable las diferencias en la intensidad de poblamiento, pero sin presentar territorios mega poblados al no pasar de densidades de población mayores a los 300 hab./km².

Esta relativa uniformidad de tamaño se aprecia mejor en el mapa que se presenta en la Ilustración 8.

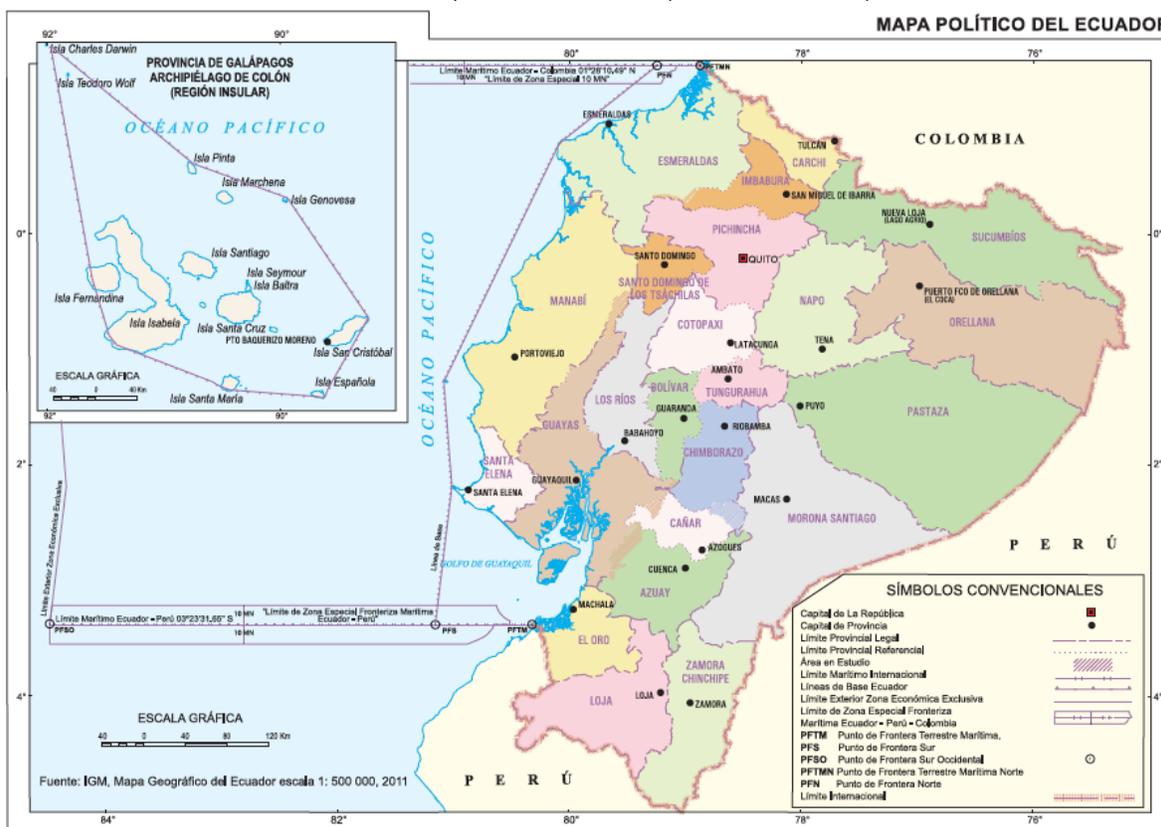
A su vez, Ecuador tiene 4 regiones naturales al contar con una salida al océano Pacífico, la Amazonía, las islas Galápagos y la cordillera de los Andes, que atraviesa el país de norte a sur, dividiendo en tres el territorio continental: la costa (entre el océano Pacífico y la cordillera), la sierra (la zona andina) y la Amazonía (al este de la cordillera). Además de esto, el país cuenta con la región insular (las islas Galápagos).

Para la planificación del país existen las zonas de planificación que son entes de organización administrativa conformados por provincias conjuntas o distritos metropolitanos que tienen el fin de

desconcentrar las actividades administrativas del Estado ecuatoriano. El organismo principal encargado de la planificación por zonas es la SENPLADES.

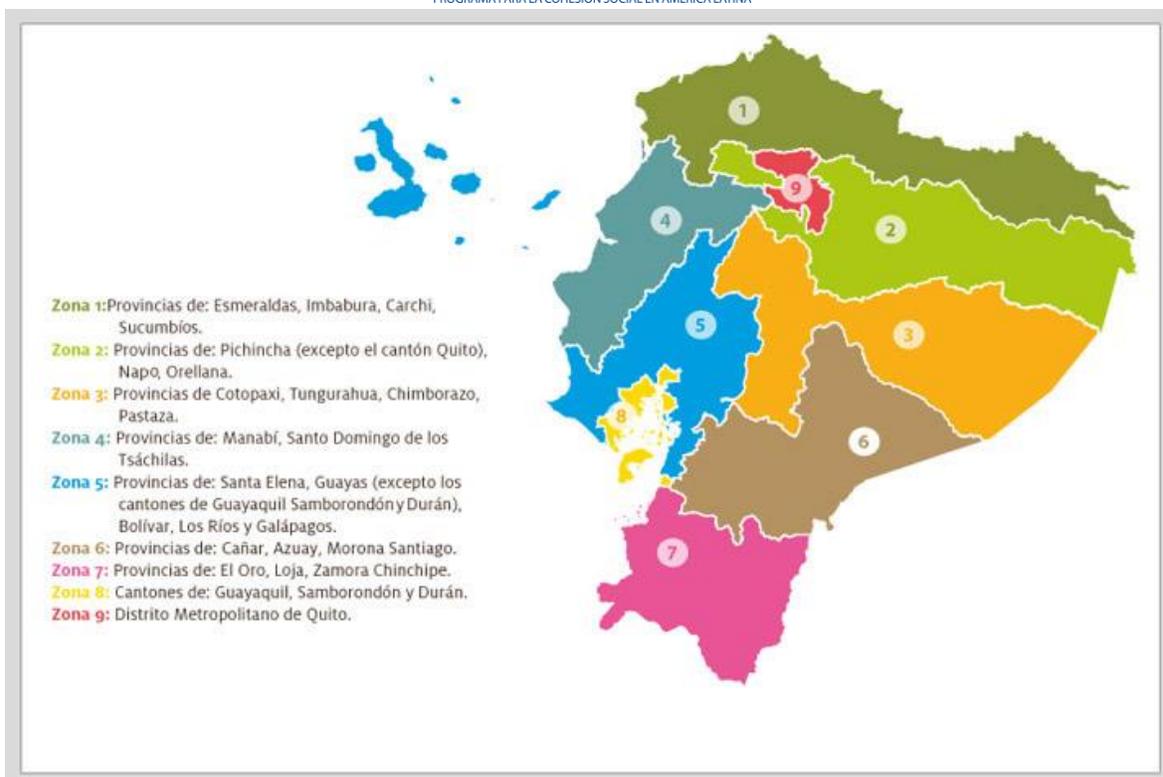
Las zonas de planificación existentes en el Ecuador son nueve, tal como se presenta en la Ilustración 9.

- Zona de Planificación 1: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos.
- Zona de Planificación 2: Pichincha, Napo, Orellana.
- Zona de Planificación 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza.
- Zona de Planificación 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas
- Zona de Planificación 5: Santa Elena, Guayas, Bolívar, Los Ríos, Galápagos
- Zona de Planificación 6: Cañar, Azuay, Morona Santiago
- Zona de Planificación 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe
- Zona de Planificación 8: Distrito Metropolitano de Guayaquil
- Zona de Planificación 9: Distrito Metropolitano de Quito (Ver Ilustración 9)



Fuente: Gobierno de Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Atlas Geografía Esencial del Ecuador. Pag. 11. (Gobierno de Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. Secretaría Nacional de Planificación, 2013)

ILUSTRACIÓN 9. MAPA POLÍTICO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador.

<http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

ILUSTRACIÓN 10. ZONAS DE PLANIFICACIÓN DE ECUADOR

Con el propósito de acercar el Estado a la ciudadanía, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, conformó niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional; que permitirán una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos en el territorio. Esta conformación no implica eliminar las provincias, cantones o parroquias.

Las zonas están conformadas por provincias, de acuerdo con una proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordinan las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción.

El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un promedio de 90.000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas se establecen distritos dentro de ellos.

El circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad está al alcance de la ciudadanía, y tiene la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1.134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes.

Las zonas, distritos y circuitos son niveles desconcentrados para la administración y planificación de los servicios públicos de algunos ministerios de la Función Ejecutiva. Fueron conformados respetando la división política administrativa, es decir corresponde a una nueva forma de planificación en el territorio más no a nuevos niveles de gobierno. Por lo tanto, los niveles de gobierno conservan autonomía y gobernabilidad a nivel de las provincias, cantones y parroquias.

3. PERÚ

Según su constitución, la República del Perú es un estado unitario y descentralizado. Administrativamente se divide en regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados. Sin embargo, hasta la fecha no se ha establecido ninguna región de manera oficial. Luego de la creación de los gobiernos regionales, es frecuente nombrar informalmente como región a cualquiera de los 24 departamentos y a la Provincia Constitucional del Callao, pues estas circunscripciones territoriales poseen un gobierno regional propio.

El territorio peruano está subdividido en departamentos, provincias, distritos y centros poblados para organizar al Estado y al gobierno en nivel nacional, regional y local. Asimismo, cada departamento cuenta con un gobierno regional.

Cada gobierno regional tiene autonomía, o el derecho de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia.

La autonomía puede ser política para adoptar y concordar políticas, aprobar y expedir normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar sus funciones.

La autonomía administrativa se refiere a la facultad de organizarse además de reglamentar y determinar los servicios públicos.

Finalmente, la autonomía económica es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como aprobar sus presupuestos institucionales. Esto debe ser conforme a las Leyes de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Según el actual ordenamiento jurídico, son circunscripciones, los departamentos, los cuales cuentan con un Gobierno Regional. En la actualidad, el país se halla dividido en 24 Departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, herencia del antiguo modelo de organización territorial, que se prevé conformen regiones mediante fusión de estas, aprobadas vía referéndum.

Oficialmente no se han creado Regiones en el Perú, pero en cada Departamento y en la Provincia Constitucional del Callao se eligen Gobiernos Regionales cada 4 años; con salvedad, la Provincia de Lima, sede de Gobierno Nacional, no conforma parte de la jurisdicción de ningún gobierno regional.

Además, se halla en proceso de regionalización, es decir, conformar regiones por la unión de los territorios de dos o más departamentos mediante referéndums vinculantes, aunque en los últimos tiempos se ha visto una negativa hacia ésta.

La descentralización del país ha provocado la desconcentración económica hacia los gobiernos regionales y locales, especialmente, por las transferencias de recursos provenientes del canon minero, logrando el incremento en la inversión municipal y regional.

La Provincia de Lima cuenta con régimen especial por ser sede de la ciudad capital de la República, Lima no pertenece a ninguna región. Asimismo, el Callao, que ha ostentado el título de provincia constitucional, a partir de 2002 pasó a tener un Gobierno Regional autónomo.

TABLA 6. DEPARTAMENTOS/REGIONES DE PERÚ

N°	Departamento	Superficie (km ²)	Población 2017	Densidad (hab/km ²)
01	Amazonas	39249	417365	11
02	Áncash	35881	1139115	32
03	Apurímac	20896	424259	20
04	Arequipa	63344	1460433	23
05	Ayacucho	43803	650940	15
06	Cajamarca	33304	1888972	43
07	Callao	146	1046953	7175
08	Cusco	71987	1315220	18
09	Huancavelica	22125	367252	17
10	Huánuco	37263	759962	20
11	Ica	21306	893292	42
12	Junín	44329	1316894	30
13	La Libertad	25495	1888972	74
14	Lambayeque	14462	1244821	86
15	Lima Metropolitana	2615	9162322	2615
	Lima (departamento)	32208	972687	30
16	Loreto	368799	981897	3
17	Madre de Dios	85301	161204	2
18	Moquegua	15734	182017	12
19	Pasco	25026	272136	11
20	Piura	35656	1929970	54
21	Puno	66994	1226936	18
22	San Martín	51306	862459	17
23	Tacna	16076	349056	22
24	Tumbes	4669	234608	50
25	Ucayali	102199	548998	5
	TOTAL	1280173	31698740	24,76

Fuente: CEPLAN. <https://www.ceplan.gob.pe/informacion-sobre-zonas-y-departamentos-del-peru/> (CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN), 2019)

Tal como se indica en la Tabla 6, existen 25 departamentos/regiones en Perú, todos ellos con densidades de población relativamente bajas, con la excepción del departamento de Lima, de Lima Metropolitana y de Callao, que presentan densidades de población muy altas y en Lima y Lima Metropolitana se asiente cerca del 50% de la población del país.



Fuente: <https://www.ign.gob.pe/mapa-politico-del-peru-escala-12-000-000/>. Instituto Geográfico Nacional. Perú (Perú. Instituto Geográfico Nacional (IGN), 2019)

ILUSTRACIÓN 11. DEPARTAMENTOS/REGIONES DE PERÚ. MAPA POLÍTICO DEL PERÚ

En este mapa sobresale el tamaño de los departamentos de Loreto y Ucayali. El primero con una superficie de 368.851,95 Km² y el segundo con 102.410,55 Km². Territorios que a su vez tienen muy bajas densidades de población, territorios que hacen parte de la Amazonía peruana.

4. BOLIVIA

Bolivia se organiza como un estado unitario descentralizado, compuesto por departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesino. El régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por la ciudadanía, y las facultades normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

El gobierno de cada departamento autónomo está constituido por un Consejo Departamental, con facultades deliberativas, normativo-administrativas y fiscalizadoras, y un órgano ejecutivo. El Consejo Departamental está compuesto por consejales elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por consejales departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización determina las condiciones de elección y el número de consejales departamentales, tomando en cuenta criterios de población, organización territorial, identidad cultural y lingüística, desarrollo humano e índice de pobreza.

El órgano ejecutivo departamental está compuesto por el Prefecto, en condición de máxima autoridad ejecutiva, y los directores departamentales.

Bolivia se organiza territorialmente en nueve departamentos que a la vez se dividen en 112 provincias, y estas en 339 municipios y territorios indígena originario campesinos.

En la Tabla 7 se presenta la lista de los departamentos de Bolivia con la superficie, población y densidad de población de cada uno de ellos.

TABLA 7. DEPARTAMENTOS DE BOLIVIA. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

Departamento	Superficie (km ²)	Población (2012)	Densidad (hab/km ²)
Beni	213564	422008	1,97
Chuquisaca	51524	581347	11,28
Cochabamba	55631	1762761	31,70
La Paz	133985	2719344	20,30
Oruro	53588	494587	9,23
Pando	63827	110436	1,73
Potosí	118218	828093	7,0
Santa Cruz	370621	2657762	7,17

Tarija	37 623	483518	12,85
Bolivia	1061618	10059856	9,47

Fuente: Censo de Población y Vivienda realizado en noviembre de 2012., INE. <http://geo.ine.gob.bo/cartografia1/> (Bolivia. Instituto Nacional de Estadísticas, 2019)

Una primera observación es la baja densidad de población que tiene Bolivia pues en promedio tiene 9,1 habitantes por kilómetro cuadrado y los departamentos con mayor densidad, la Paz y Cochabamba, tienen una densidad de población entre 20,2 hab/km² y 31,6 hab/km², cifra que contrasta con la presentada por los países anteriormente analizados.

Con referencia al tamaño de los departamentos sí existe una importante brecha entre Santa Cruz y Beni y el resto de los departamentos del país.

Las cifras de la Tabla indican que una cifra considerable de la población habita los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, equivalente al 67,4% de la población total del país.

En la Ilustración 11, se presenta la división territorial de Bolivia por departamentos.



Fuente: <https://mapaactual.com/mapa-politico-de-bolivia-y-sus-9-departamentos/> Consultado el 15 de abril de 2019

ILUSTRACIÓN 12. DEPARTAMENTOS DE BOLIVIA

5. PARAGUAY

Paraguay es un estado unitario que propende a la descentralización. Para los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide, de mayor a menor grado, en departamentos, distritos o municipios que gozan de autonomía política, administrativa y

normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Desde 1993 el Paraguay está constituido en 17 departamentos y un Distrito Capital, Asunción, que es el asiento de los poderes del Estado, constituyendo un municipio independiente de todo departamento. En la capital de cada departamento su ejercen los poderes gubernamentales.

Desde el punto de vista geográfico, el país está dividido en dos regiones separadas por el río Paraguay, la Región Occidental o Chaco, donde están los departamentos más grandes del país (Boquerón, Alto Paraguay, Presidente Hayes); y la Región Oriental o Paraneña, donde están los demás 14 departamentos y la capital del país, tal como se aprecia en la Ilustración 12.



Fuente:

https://www.google.com/search?q=mapas+de+Paraguay&rlz=1C1CHBF_esCR805CR806&tbn=isch&source=iu&ictx=1&fir=O80tNd4QpWBsiM%253A%252CHntjBL_3nqVdLM%252C_&usg=AFrqEzFNssUeMO0d4QJNnMmXBUoFyr4ww&sa=X&ved=2ahUKEwisv42-wZXdAhXnqkKkHRS7Du8O9QEwAXoECAQQBg#imgrc=eKtGcstP-ro-yPM:

ILUSTRACIÓN 13. LAS DOS GRANDES REGIONES DE PARAGUAY

En la Tabla 8, se presentan los 17 departamentos de Paraguay y su capital, con información sobre su extensión, población y densidad de población.

TABLA 8. DEPARTAMENTOS DE PARAGUAY. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN.

No	Departamento	Población (2017)	Superficie	Densidad de población hab/km ²
0	Asunción Capital	524 190	117 km ²	4395,4 hab/km ²
1	Paraguarí	254 884	8705 km ²	29,28 hab/km ²
2	Misiones	123 442	9556 km ²	12,92 hab/km ²
3	Itapúa	592 017	16 525 km ²	35,83 hab/km ²
4	Caazapá	184 530	9496 km ²	16 hab/km ²
5	Caaguazú	545 904	11 474 km ²	42,2 hab/km ²
6	Guairá	220 018	3846 km ²	51,6 hab/km ²
7	Cordillera	299 234	4948 km ²	57,8 hab/km ²
8	San Pedro	419 629	20 002 km ²	18,1 hab/km ²
9	Boquerón	63 011	91 669 km ²	0,7 hab/km ²
10	Alto Paraguay	17 219	82 349 km ²	0,21 hab/km ²
11	Presidente Hayes	121 075	72 907 km ²	1,66 hab/km ²
12	Canindeyú	221 647	14 667 km ²	15,11 hab/km ²

13	Amambay	164 462	12 933 km ²	12,76 hab/km ²
14	Ñeembucú	88 784	12 147 km ²	7,31 hab/km ²
15	Central	2 072 041	2465 km ²	840,59 hab/km ²
16	Alto Paraná	785 747	14 895 km ²	52,75 hab/km ²
17	Concepción	244 071	18 051 km ²	10,5 hab/km ²
	TOTAL	7 052 983	406 752 km²	17,3 hab/km²

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

<https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/resultados%20de%20la%20EPH/>

La configuración de los niveles intermedios de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial en Paraguay tiene un condicionamiento histórico geográfico importante, que concentra la mayor diversidad en la Región Oriental o Pareña.

En la Ilustración 13 se presenta el mapa de los departamentos de Paraguay.



Fuente: (Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social(STP), 2011, pág. 47)

ILUSTRACIÓN 14. DEPARTAMENTOS DE PARAGUAY

De la Tabla 8 y la Ilustración 13, se puede concluir que el territorio de Paraguay está ocupado en más del 60% de su territorio por tres departamentos que conforman la región Occidental o el Chaco.

Así, mientras que la región Oriental cuenta con 6.752.341 habitantes y concentra a más del 97% de la población total, la región Occidental cuenta con 201.305 distribuidos en 246.925 km², es decir más de 60% de la superficie nacional.

Las Gobernaciones de cada uno de los departamentos, están en una posición intermedia entre el Gobierno Nacional y los Municipios. De acuerdo con las leyes y normativas vigentes, las Gobernaciones necesitan consensuar sus políticas con el Gobierno Nacional y su Plan de Desarrollo Nacional, así como compatibilizarlas con las exigencias de los Municipios. Además, han de considerarse las proyecciones relevantes de los Departamentos vecinos.

La Secretaría Técnica de Planificación cumple una función de articulador y supervisor de los intereses de los tres niveles (Nacional, Departamental y Municipal) a ser reconocidos para los planes departamentales.

Por ende, las Gobernaciones son la Entidad adecuada para trascender, por una parte, los requisitos de los Planes de Desarrollo Nacional a un nivel regional, y, por otra parte, reconocer la autonomía municipal en las cuestiones de su propia relevancia.

6. URUGUAY

La República Oriental del Uruguay está subdividida en departamentos que están gobernados por un intendente, elegido por sufragio universal por un período de cinco años, y por una Junta Departamental de 31 miembros (ediles), que actúa como poder legislativo departamental.

De acuerdo con el artículo 262 de la Constitución de la República, en materia de administración departamental "el Gobierno y Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán su sede en la capital de cada departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección." Además, "el Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales el ejercicio de determinados cometidos en sus respectivas circunscripciones territoriales"(...)
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

"Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental." <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

El territorio uruguayo está dividido en 19 departamentos de distintos tamaños, los que incluyen un total de 112 municipios irregularmente distribuidos, tanto en términos de cantidad como de ubicación.

La Constitución de la República sostiene que: "Las Juntas Departamentales se compondrán de treinta y un miembros". Éstos ejercerán en sus cargos por un período de cinco años, lo mismo que los Intendentes que podrán asimismo ser reelectos exigiéndose su renuncia tres meses antes de iniciar la campaña política. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

El cargo de Intendente se encuentra sujeto a sufragio universal por parte de quienes se encuentren empadronados en los departamentos donde se está llevando a cabo su elección.

Las competencias de los departamentos están relacionadas con la preparación y aprobación de los presupuestos, la aprobación de impuestos, tasas y contribuciones, así como fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes y servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de los concesionarios. Tienen también la facultad de designar los bienes a expropiarse por necesidad o utilidad pública y también velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria, preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

Los departamentos de Uruguay son los que se presentan en la Tabla 9.

TABLA 9. DEPARTAMENTOS DE URUGUAY. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

No	Departamento	Área (km ²)	Población (Censo 2011)	Densidad (hab./km ²)
1	Artigas	11928	73372	6,15
2	Canelones	4536	520173	114,68
3	Cerro Largo	13648	84698	6,21
4	Colonia	6106	123203	20,18
5	Durazno	11643	57084	4,90
6	Flores	5.144	26.513	4,87
7	Florida	10.417	69.283	6,44
8	Lavalleja	10.016	59.844	5,87
9	Maldonado	4.793	177.349	34,28
10	Montevideo	530	1.377.617	2489

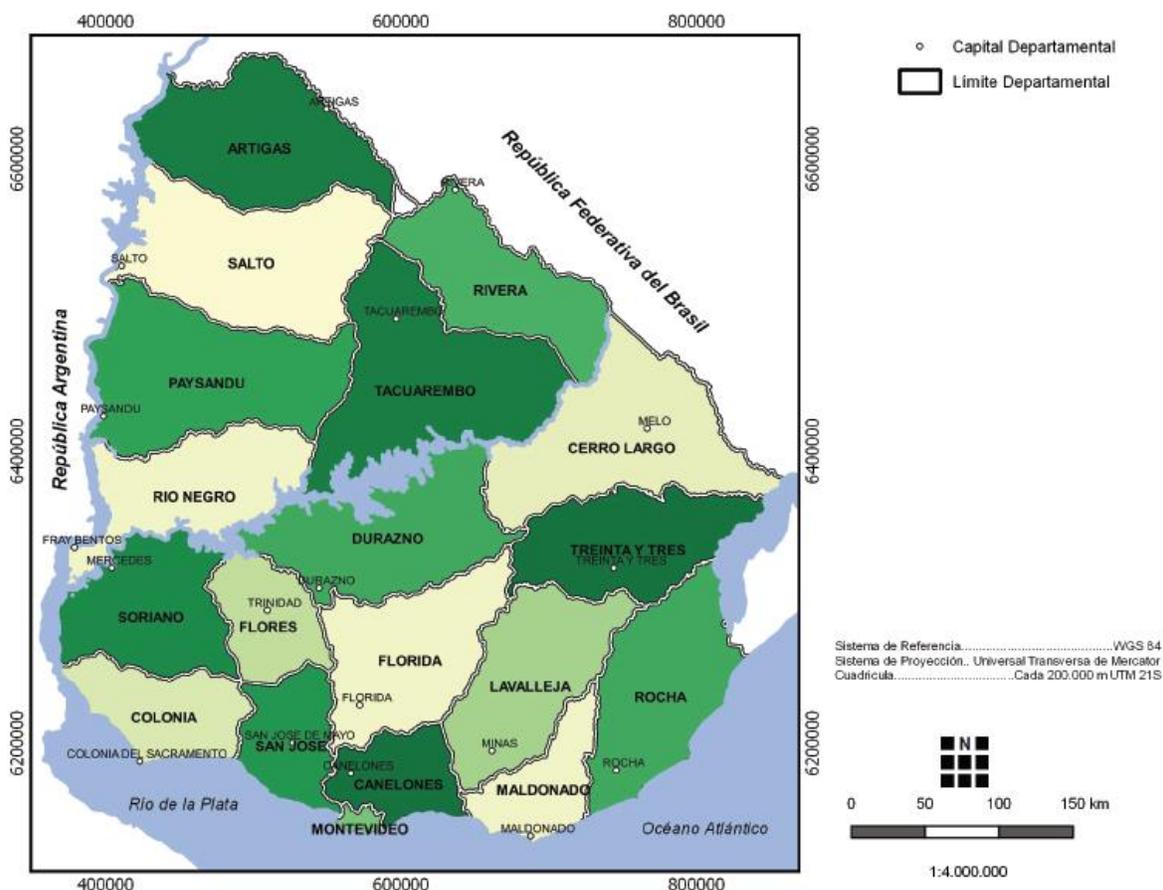
No	Departamento	Área (km ²)	Población (Censo 2011)	Densidad (hab./km ²)
11	Paysandú	13.922	117.794	8,13
12	Río Negro	9.282	56.607	5,90
13	Rivera	9.370	107.187	11,04
14	Rocha	10.551	73.685	6,45
15	Salto	14.163	130.065	8,82
16	San José	4.992	112.042	21,70
17	Soriano	9.008	84.393	9,17
18	Tacuarembó	15.438	93.197	5,83
19	Treinta y Tres	9.676	50.578	4,97
	TOTAL	176.215	3.440.157	19,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011> (Uruguay. Instituto Nacional de Estadística, 2019)

Una característica importante de esta estructuración del territorio es la alta concentración de la población en Montevideo en un área muy pequeña de 530 km², con la presencia del 40% de la población.

En la Ilustración 14, se presenta el mapa con la delimitación de los departamentos de Uruguay, en el que se puede apreciar cierta regularidad del tamaño de estos territorios en lo que a su geografía se refiere.

División Política de la República Oriental del Uruguay



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Uruguay. Anuario Estadístico 2018. Pag. 25 (Uruguay. Instituto Nacional de Estadística, 2018, pág. 25)

ILUSTRACIÓN 15. DEPARTAMENTOS DE URUGUAY

7. CHILE

La organización territorial de Chile corresponde a la división que se hace del territorio chileno con fines políticos y administrativos, según lo definido por la Constitución de 1980. Este cuerpo legal establece que el país corresponde a un estado unitario, cuya administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso, de conformidad con la legislación vigente. Los órganos del Estado deben promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

Para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República de Chile se divide actualmente en 16 regiones, que a su vez se subdividen en 54 provincias; para los efectos de la administración local, las provincias se subdividen en 346 comunas.

La autoridad administrativa a nivel regional está encabezada por un intendente, nombrado por el presidente de la república y que se mantiene en sus funciones mientras cuente con su confianza. Los intendentes cuentan con la colaboración directa de los secretarios regionales ministeriales (SEREMI).

La administración de la región radica en los gobiernos regionales, constituidos por el intendente y por el consejo regional, cuyos consejeros son electos por votación popular a partir del año 2015.

Esta característica hace de Chile un país más centralizado que los otros que se han clasificado como unitarios y descentralizados, toda vez que el intendente, que tiene un papel muy importante en la región es un representante del presidente de la República. Esto implica centralismo y orientación de arriba hacia abajo (top-down) de las políticas territoriales en Chile.

En la Tabla 10 se presentan las regiones de Chile con información sobre la población, superficie y densidad de población.

TABLA 10. REGIONES DE CHILE. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

No	Nombre de Región	Población (2017)	Superficie(km ²)	Densidad de población Hab/Km ²
1	Región de Arica y Parinacota	1226068	16873,3	73,7
2	Región de Tarapacá	330558	42225,8	7,8
3	Región de Antofagasta	607534	126049,1	4,8
4	Región de Atacama	286168	75176,2	3,8
5	Región de Coquimbo	757586	40579,9	18,7
6	Región de Valparaíso	1815902	16396,1	110,8
7	Región Metropolitana de Santiago	7112808	15403,2	461,8
8	Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	914555	16387,0	55,8
9	Región del Maule	1044950	30296,1	34,5
10	Región del Biobío	2037414	37068,7	55,0
11	Región de La Araucanía	957224	31842,3	30,1
12	Región de Los Ríos	384837	18429,5	20,9
13	Región de Los Lagos	828708	48583,6	17,1
14	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	103158	108494,4	1,0
15	Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	166533	132297,2	1,2
	TOTAL	18574003	756151,0	24,6

Fuente: Chile. Instituto Nacional de Estadísticas. Síntesis de Resultados del Censo 2017 (Instituto Nacional de Estadística de Chile, 2018, pág. 6)

De acuerdo con la información presentada en la Tabla 10 existe en Chile una importante concentración de la población en las Regiones Metropolitana de Santiago, en la Región de Biobío y en la Región de Valparaíso y de Arica y Parinacota.

Las regiones de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo y la de Magallanes y de la Antártica Chilena tiene muy bajas densidad de población, en conjunto con Tarapacá, Antofagasta y Atacama.

Lo anterior, desde ese punto de vista, aporta elementos para considerar el territorio chileno como muy diverso, eso sin considerar otros aspectos y variables de carácter económico y social.



Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional. En: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/asi-queda-mapa-chile-nueva-region-del-nuble>

ILUSTRACIÓN 16. LAS REGIONES DE CHILE

b. ESTADOS UNITARIOS CENTRALIZADOS

En este acápite se expone la organización de los niveles intermedios de este tipo de países que carecen de procesos de descentralización de sus estructuras político-administrativas con responsabilidad de gobierno de los territorios mediante procesos de participación de la ciudadanía.

En este grupo están Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Nicaragua no hace parte de este estudio.

1. GUATEMALA

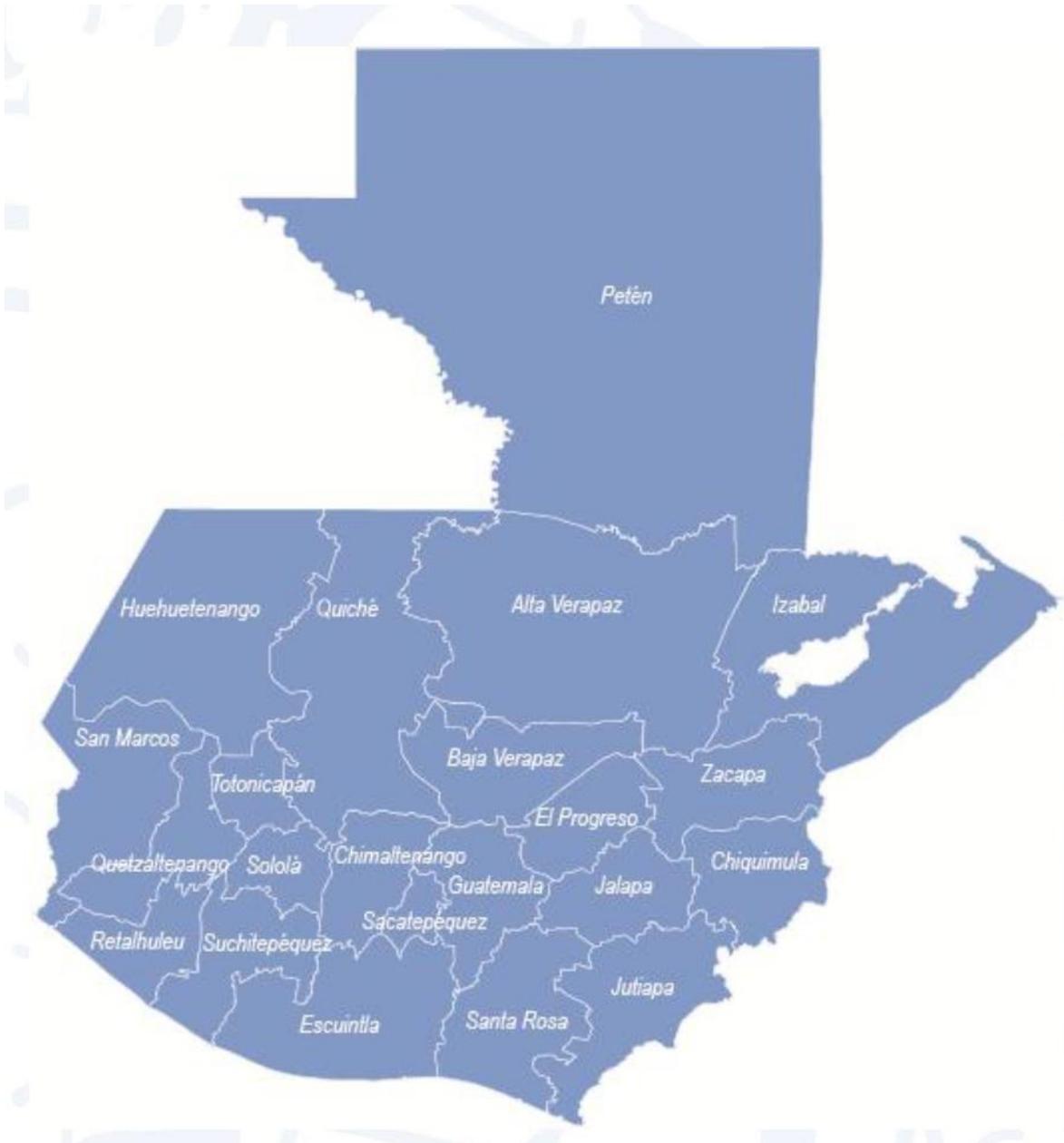
Guatemala es una república unitaria, dividida políticamente en 22 departamentos y 340 municipios. A su vez, los departamentos han sido agrupados en 8 regiones de desarrollo configuradas de acuerdo con sus similitudes geográficas, que responden a las siguientes denominaciones: Suroccidente, Central, Metropolitana, Suroccidente, Nororiente, Norte y Petén.

En la Tabla 11, se presentan los nombres de los departamentos de Guatemala con información sobre su extensión y población.

TABLA 11. DEPARTAMENTOS DE GUATEMALA. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

Departamento	Superficie (km ²)	Población Proyección 2018	Densidad de población Hab/Km ²
1. Petén	35854	809215	22.6
2. Izabal	9038	489449	54.2
3. Alta Verapaz	8686	1819781	209.5
4. Quiché	8378	1199553	143.2
5. Huehuetenango	7400	1353210	182.9
6. Escuintla	4384	804515	183.5
7. San Marcos	3791	1199615	316.4
8. Jutiapa	3216	503369	156.5
9. Baja Verapaz	3124	323294	103.5
10. Santa Rosa	2995	398717	133.1
11. Zacapa	2690	249214	92.6
12. Suchitepequez	2510	609987	243.0
13. Chiquimula	2376	435511	183.3
14. Guatemala	2126	4552191	2141.2
15. Jalapa	2063	385959	187.1
16. Chimaltenango	1979	743055	375.5
17. Quetzaltenango	1953	921010	471.6
18. El Progreso	1922	178384	92.8
19. Retalhuleu	1856	355045	191.3
20. Sololá	1061	533956	503.3
21. Totonicapán	1061	585578	551.9
22. Sacatepequez	465	363073	780.8
TOTAL	108928	18813681	172.7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Guatemala. <https://www.ine.gob.gt/index.php/83-censo-poblacion-y-vivienda-2017-2018>



Fuente: (Gobierno de Guatemala. Instituto Nacional de Estadística, 2013, pág. 69)

ILUSTRACIÓN 17. DEPARTAMENTOS DE GUATEMALA

Los departamentos en Guatemala son entidades político-administrativas de los territorios y actúan como una entidad intermedia entre la Nación y los municipios. Tiene un gobernador como jefe de la administración, nombrado por el presidente de la República, que según la Constitución debe reunir las mismas calidades de un ministro de Estado y gozar de las mismas inmunidades que éste, pero debe estar domiciliado en el departamento cinco años anteriores a su designación.

En cada departamento existe un Consejo Departamental que es presidido por el gobernador y está integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Los Consejos Departamentales reciben apoyo financiero para su funcionamiento del Gobierno Central.

Los departamentos deben tener el Registro General de la Propiedad y el respectivo catastro fiscal.

La ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana constituyen la región metropolitana.

Las regiones de Guatemala son divisiones administrativas, con las cuales se busca promover el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. Además, se establecieron con el propósito de procurar la identificación y solución de problemas comunes en las distintas regiones y así facilitar la implementación de proyectos de desarrollo en las mismas. Guatemala agrupa los 22 departamentos en 8 regiones, tal como se indica en la Tabla 12.

Tabla 12. REGIONES DE GUATEMALA

Región	Departamentos que la conforman
Región I o Metropolitana	Guatemala
Región II o Norte	Alta Verapaz y Baja Verapaz.
Región III o Nororiente	Chiquimula, El Progreso, Izabal y Zacapa.
Región IV o Suroriente	Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
Región V o Central	Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
Región VI o Suroccidente	Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Suchitepéquez, Sololá y Totonicapán.
Región VII o Noroccidente	Huehuetenango y Quiché.
Región VIII o Petén	Petén

Fuente: Segeplan. <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/servicios/sistemas-en-linea/sistema-consejos-de-desarrollo>

2. HONDURAS

La República de Honduras tiene una extensión territorial de 112,492 km². Su población aproximada es de más 9 millones de habitantes y su actual División Política consta de 18 departamentos, 298 municipios, 3,731 aldeas y 30,591 caseríos.

Los departamentos se presentan en la Tabla 12 con su respectiva superficie, población y densidad de población.

TABLA 13. DEPARTAMENTOS DE HONDURAS. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

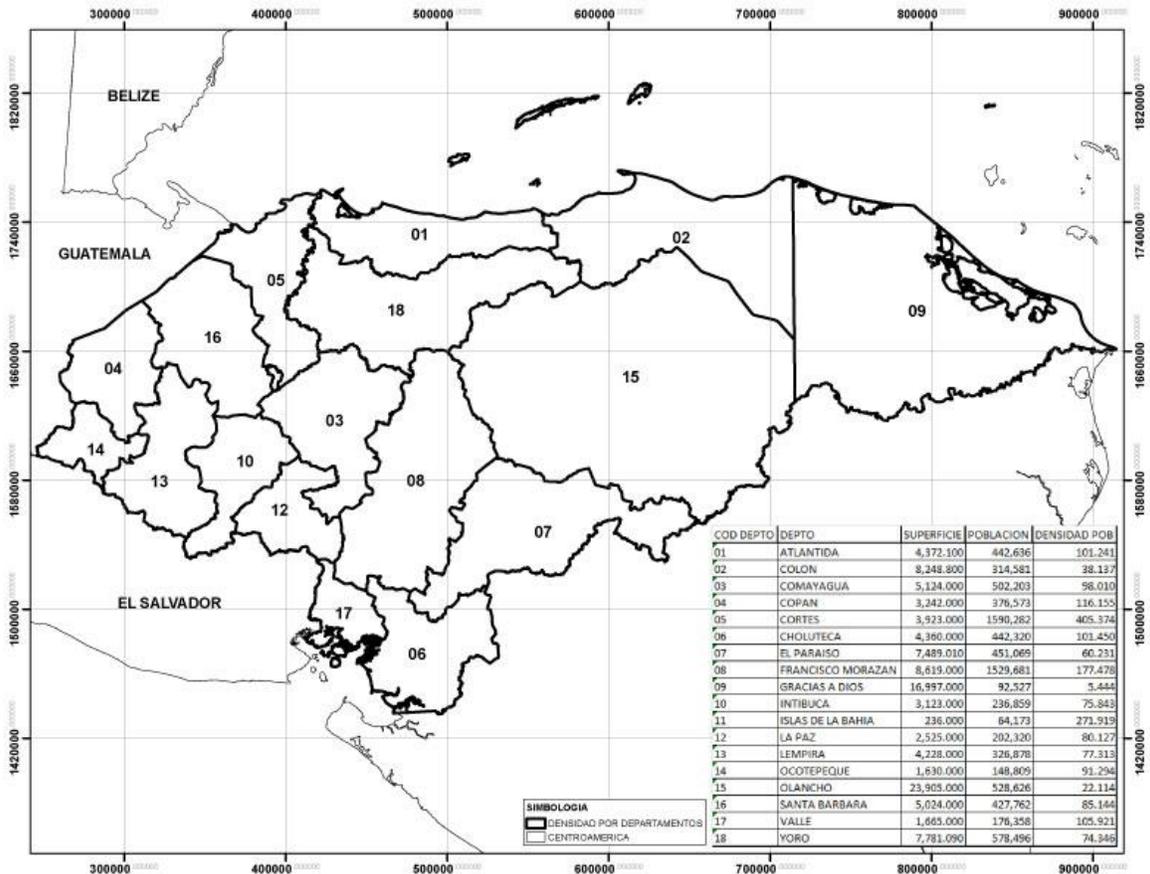
Código	Departamento	Superficie km	Población Censo 2013	Densidad de población Hab/Km ²
1	Atlántida	4227	436252	103,2
2	Colón	8276	309926	37,5
3	Comayagua	5120	493466	96,4
4	Copán	3239	371057	114,6
5	Cortés	3911	1562394	399,5
6	Choluteca	4397	437618	99,5
7	El Paraíso	7383	444507	60,2
8	Francisco Morazán	8580	1508906	175,9
9	Gracias a Dios	15876	90795	5,71
10	Intibucá	3126	232553	74,4
11	Islas de la Bahía	229	62557	273,2
12	La Paz	2534	198926	78,5
13	Lempira	4285	321179	74,9
14	Ocatepeque	1636	146430	89,5
15	Olancho	24038	520761	21,7
16	Santa Bárbara	5013	421337	84,0
17	Valle	1618	174511	107,8
18	Yoro	7787	570595	73,3
	TOTAL	111275	8303770	74,6

Fuente: Elaboración propia con base en: Gobierno de Honduras. Instituto Nacional de Estadísticas.

<http://170.238.108.227/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVHND2013NAC&lang=ESP>

Como se puede apreciar Honduras tiene una densidad de población relativamente alta, con una cifra promedio de 74,6 hab/km² y una concentración de población en dos departamentos, Cortés y Francisco Morazán. Pero también tiene un departamento de una baja densidad de población que es el de Gracias a Dios, 5,71 hab/km².

En la Ilustración 17 se expone el mapa de la ubicación geográfica de los departamentos.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

<https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/ANUARIOS%20SEN/Anuario%20SEN%202012-2017/Cuadros/mapas/HND.jpg>

ILUSTRACIÓN 18. DEPARTAMENTOS DE HONDURAS

El gobierno de estos departamentos depende de un Gobernador que es un funcionario nombrado por el presidente de la República, como representante del Poder Ejecutivo en este ámbito territorial y como intermediarios entre éste y los gobiernos municipales.

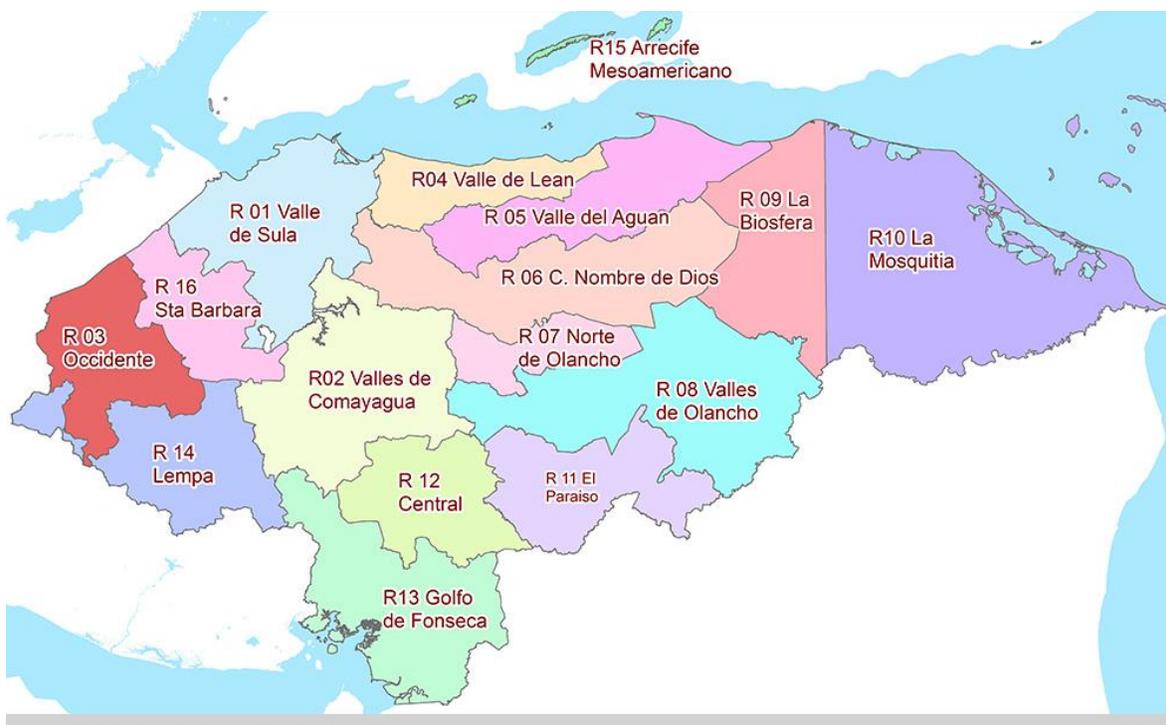
Tiene además las funciones de supervisar el funcionamiento de las penitenciarías y centros de reclusión y coadyuvar con las diferentes Secretarías de Estado para el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus dependencias que funcionen en el Departamento.

El gobernador debe conocer y resolver los recursos de apelación de los particulares contra las Municipalidades, las quejas contra los funcionarios y los conflictos suscitados entre municipios de su Departamento.

Además, debe asistir a las sesiones de las Corporaciones Municipales, por lo menos una vez al año, participando con voz, pero sin voto.

Los conflictos de competencia entre Gobernadores serán resueltos por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia. Los gastos de funcionamiento de las Gobernaciones Políticas se cargarán en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, en el Título correspondiente a la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Honduras también ha estructurado regiones de planificación y gestión del desarrollo, tal como se pueden apreciar en la Ilustración 18.



Fuente: Gobierno de la República de Honduras. Secretaría de Estado de la Presidencia. Plan de Nación. <https://plandenacion.gob.hn/Mapa-nacional>

ILUSTRACIÓN 19. REGIONES DE HONDURAS

3. EL SALVADOR

El Salvador está dividido administrativa y políticamente en 14 departamentos y 262 municipios. Cuenta con una superficie aproximada de 20.040 kilómetros cuadrados, que lo convierten en el país más pequeño de América Central. El departamento con menor superficie es Cuscatlán, 756 km², seguido de San Salvador 886 km², por otra parte, Usulután es el departamento más extenso con 2.130 km².

Los catorce departamentos se agrupan de la siguiente forma: Zona occidental (Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate); Zona oriental (Usulután, San Miguel, Morazán, La Unión); Zona central (La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, San Salvador); Zona paracentral (La Paz, Cabañas, San Vicente).

En la Tabla 13, se presenta la información de cada departamento de su extensión, población y densidad de población, con base en los datos del censo del 2007.

Tabla 14. Departamentos de El Salvador. Superficie, población y densidad de población

DEPARTAMENTO	ÁREA Km ²	POBLACIÓN (2007)	DENSIDAD DE POBLACIÓN
Ahuachapán	1.239,60	319.503	258
Santa Ana	2.023,17	523.655	259
Sonsonate	1.225,77	438.960	358
Chalatenango	2.016,58	192.788	96
La Libertad	1.652,88	660.652	400
San Salvador	886,15	1.567.156	1.768
Cuscatlán	756,19	231.480	306
La Paz	1.223,61	308.087	252
Cabañas	1.103,51	149.326	135
San Vicente	1.184,02	161.645	137
Usulután	2.130,44	344.235	162
San Miguel	2.077,10	434.003	209
Morazán	1.447,43	174.406	120
La Unión	2.074,34	238.217	115
Total País	21.040,79	5.744.113	273

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)

http://www.digestyc.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=38&Itemid=202

Según las proyecciones de DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos), en el año 2015 la población total del país era de 6.460.271 personas. Destaca que en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), se concentra el 27.3% del total de la población del país, unos 1.7 millones de habitantes. La Libertad es el segundo departamento más poblado con casi 784 mil habitantes. San Vicente y Cabañas, son los departamentos con menor población, 180 mil y 163 mil, respectivamente.

El país tiene una densidad poblacional de 307 Hab./km², la más alta entre los países centroamericanos. La mayor densidad se encuentra en el departamento de San Salvador donde alcanza los 1.990 Hab./km², cuatro veces superior que el siguiente departamento, La Libertad (475 Hab./km²). Chalatenango, con 100 Hab./km², es el espacio con menor concentración poblacional.

En el nivel intermedio existen los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial: Instancias rectoras de la administración pública y municipal en cada Departamento en las materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, los cuales estarán adscritos al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Además, las Gobernaciones Departamentales que son una figura constitucional que tiene una función de instancia intermedia entre el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y la población. Su labor incluye articular las políticas, programas y proyectos de las diferentes dependencias del Gobierno en el departamento.



Fuente: <https://espanol.mapsofworld.com/continentes/norte-america/el-salvador/mapa-el-salvador.html>

ILUSTRACIÓN 20. DEPARTAMENTOS DE EL SALVADOR

Al igual que en Honduras y Guatemala, los gobernadores son representantes del Poder Ejecutivo en cada departamento y son designados por el presidente de la República. El nuevo rol de los Gobernadores, como representantes del presidente de la República, es articular las políticas, programas y proyectos de las diferentes dependencias del Gobierno en el departamento.

4. COSTA RICA

Costa Rica es una república unitaria centralizada, con una organización territorial constituida por 7 provincias y 82 cantones. Las provincias como niveles intermedios no tienen ninguna función política y administrativa, pues su existencia tiene un significado exclusivamente en el funcionamiento del régimen electoral. Son los cantones las unidades político administrativas responsables de los procesos de ordenamiento territorial, así como de la gestión de procesos de desarrollo económico y social, en coordinación con las instituciones del gobierno central. Por otra parte, existen las regiones de planificación bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que asume la coordinación de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) responsables de la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El tamaño, la población y la densidad de población se expone en la Tabla 14.

Tabla 15. Provincias de Costa Rica. Extensión, población y densidad de población.

Provincia	Habitantes Censo 2011	Extensión km ²	Densidad Hab./Km ²
San José	1529084	4965.90	307,9
Alajuela	903132	9757.53	92,5
Cartago	502258	3124.67	160,7
Heredia	461152	2656.98	173,6
Guanacaste	342702	10140.71	33,7
Puntarenas	442415	11265.69	39,3
Limón	411404	9188.5	44,8
TOTAL	4592147	51099.98	89,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC).

<http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>

En el ordenamiento espacial de Costa Rica existen cuatro provincias importantes de concentración de la población; San José (donde está la capital), Alajuela, Cartago y Heredia. Dicha concentración de la población es una consecuencia de la centralización del desarrollo económico y social que ha prevalecido históricamente, el cual en la actualidad constituye uno de los retos más importantes para las estrategias de desarrollo en la búsqueda de mayor integración e inclusión económica y social.

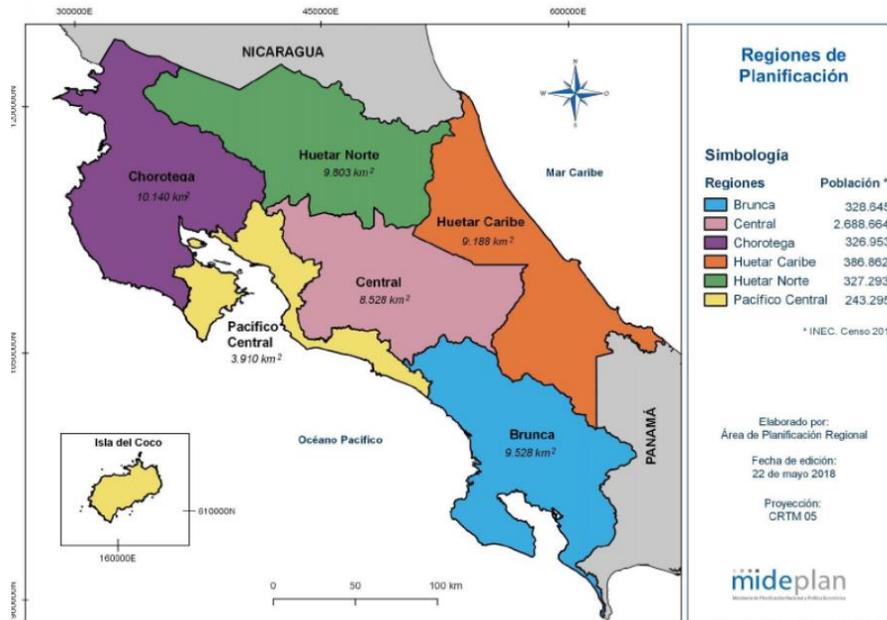
En la Ilustración 19 se presenta el mapa con la ubicación de las provincias de Costa Rica.

Costa Rica para efectos de la planificación regional, ha dividido el país en seis regiones de planificación, tal como se presentan en la Ilustración 20, que son las siguientes: Chorotega, Huetar Norte, Pacífico Central, Central, Huetar Caribe y Brunca. Estas regiones no constituyen una organización del territorio para propósito de gobierno, sino principalmente para efectos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, además es la división regional utilizada para el Plan Nacional de Desarrollo y para la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional.



Fuente: Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica. <http://www.mcj.go.cr/contactenos/mapa-ubicacion.aspx>

ILUSTRACIÓN 21. PROVINCIAS DE COSTA RICA



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica ((MIDEPLAN), 2018)

ILUSTRACIÓN 22. REGIONES DE PLANIFICACIÓN DE COSTA RICA

5. PANAMÁ

La división político-administrativa de la República de Panamá comprende 10 provincias, 77 distritos (o municipios), 5 comarcas indígenas (3 de ellas a nivel provincial) y 655 corregimientos de los cuales dos son comarcales.

Estas provincias están conformadas desde el punto de vista de su espacio geográfico y población de la manera como lo indica las Tabla 16 y la ilustración 22.

TABLA 16. PROVINCIAS DE PANAMÁ. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

No	Provincia	Población (2010)	Superficie. (km ²)	Densidad Hab/Km ²
1	Bocas del Toro	125461	4643.9	27.0
2	Coclé	228676	4927	46.4
3	Colón	232748	4868.4	47.8
4	Chiriquí	416873	6548	63.7
5	Darién	46951	11896.5	3.9
6	Herrera	111647	2340.7	47.7
7	Los Santos	89592	3809.4	23.5
8	Panamá	1551766	8763	177.1
9	Veraguas	226641	10629.6	21.3
10	Panamá Oeste	461304	3123.8	147.7
	TOTAL	3491659	61550.3	56.7

Fuente: elaboración propia con base en PANAMAUSM. Organización Territorial de Panamá.

<https://panamausm.wordpress.com/2015/07/11/organizacion-territorial-de-panama/>

Las Comarcas son las siguientes:

TABLA 17. COMARCAS DE PANAMÁ. POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

No	Comarca	Población. (2010)	Superficie. (km ²)	Densidad de población Hab/Km ²
C1	Emberá-Wounaan	9544	4383.5	2.2
C2	Guna Yala	31557	2340.7	13.5
C3	Ngäbe-Buglé	154355	6968	22.2
	TOTAL	195456	13692.2	14.3

Fuente: elaboración propia con base en PANAMAUSM. Organización Territorial de Panamá.

<https://panamausm.wordpress.com/2015/07/11/organizacion-territorial-de-panama/>

En la ilustración 21 se presentan las provincias de Panamá y en la 22, la localización de las Comarcas.



Fuente: PANAMAUSM. <https://panamausm.wordpress.com/2015/07/11/organizacion-territorial-de-panama/>

ILUSTRACIÓN 23. PROVINCIAS DE PANAMÁ



Fuente: https://www.google.com/search?q=comarcas+de+panama+mapa&rlz=1C1CHBF_esCR805CR806&tbm=isch&source=iu&ictx=1&fir=cVuLTMiEandZHM%253A%252CIIQN3MQmMaRvCM%2

ILUSTRACIÓN 24. LOCALIZACIÓN DE LAS COMARCAS DE PANAMÁ

Las provincias de Panamá están bajo la conducción de un gobernador que es designado por el presidente de la República, sin ninguna autonomía y alta dependencia presupuestaria.

En cada provincia existe un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento, ateniendo estos últimos únicamente derecho a voz. Cada Consejo Provincial elige su presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de

Corregimientos y dicta su reglamento interno. El Gobernador de la Provincia y los Alcaldes de Distrito asisten con derecho a voz a las reuniones del Consejo Provincial.

Son funciones del Consejo Provincial las siguientes: 1. Actuar como órgano de consulta del Gobernador de la Provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general. 2. Requerir informes de los funcionarios nacionales, provinciales y municipales en relación con asuntos concernientes a la Provincia. Para estos efectos, los funcionarios provinciales y municipales están obligados, cuando los Consejos Provinciales así lo soliciten, a comparecer personalmente ante éstos a rendir informes. 3. Preparar cada año, para la consideración del Órgano Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución. 4. Supervisar la marcha de los servicios públicos que se presten en su respectiva Provincia. 5. Recomendar a la Asamblea Legislativa del país los cambios que estime convenientes en las divisiones políticas de la Provincia. 6. Solicitar a las autoridades nacionales y provinciales estudios de programas de interés provincial.

En las Comarcas existen dos referentes políticos: las autoridades tradicionales y las autoridades oficiales. Las autoridades tradicionales se expresan en instancias colectivas (Congresos) y dignatarios encargados de ejecutar los acuerdos y disposiciones legales y reglamentarias (Caciques, Sahílas, etc.). Además de los Congresos Generales, máxima autoridad política de las Comarcas, existen también organismos colectivos de consulta, como el Congreso General de la Cultura Kuna, el Consejo Nokora/ChiPornaan de los Emberá/Wounaan y las Coordinaciones Permanentes del Congreso General Ngäbe–Buglé. Finalmente, existen Congresos Regionales y/o Locales.

Los datos sobre la concentración de la población en Panamá indican la existencia de una fuerte centralización del desarrollo económico y social de este país, concentrado en Panamá y Panamá Oeste, los territorios en que se asienta las principales actividades económicas en torno al Canal y a los Centros Financieros y comerciales. Al igual que otros países de América Latina, esta alta concentración de la actividad económica y en consecuencia de la población ha sido caracterizada como uno de los factores de más alta preocupación de las autoridades para lograr un desarrollo más incluyente y sostenible.

6. REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana se divide administrativamente en provincias. El territorio de este país está dividido en 31 provincias y 1 Distrito Nacional, los cuales a su vez están subdivididos en un total de 158 municipios y 231 distritos municipales.

En la Tabla 18 se informa sobre la extensión, población y densidad de población de cada una de las 31 provincias.

TABLA 18. PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA. EXTENSIÓN, POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

No	Provincia / Distrito Nacional	Superficie (km ²)	Población 2015	Densidad de población
1	Azua	2,531.77	219,224	86.59
2	Bahoruco	1,282.23	99,244	77.40
3	Barahona	1,739.38	188,706	108.49
4	Dajabón	1,020.73	65,271	63.95
5	Distrito Nacional	104.44	1,007,997	9651.45
6	Duarte	1,605.35	294,906	183.70
7	Elías Piña	1,426.20	63,450	35.51
8	El Seibo	1,786.80	90,676	63.58
9	Españillat	838.62	236,467	281.97
10	Hato Mayor	1,329.29	85,561	64.37
11	Hermanas Mirabal	440.43	92,394	209.78
12	Independencia	2,006.44	55,638	27.73
13	La Altagracia	3,010.34	314,916	104.61
14	La Romana	653.95	260,002	397.59
15	La Vega	2,287.24	404,013	176.64
16	María Trinidad Sánchez	1,271.71	141,372	111.17
17	Monseñor Nouel	992.39	170,208	171.51
18	Monte Cristi	1,924.35	113,954	59.22
19	Monte Plata	2,632.14	188,671	71.68
20	Pedernales	2,074.53	33,439	16.12
21	Peravia	792.33	191,439	241.62
22	Puerto Plata	1,852.90	328,498	177.29
23	Samaná	853.74	107,243	125.62
24	San Cristóbal	1,265.77	605,153	505.93
25	San José de Ocoa	855.4	57,096	45.11
25	San Juan	3,569.39	227,640	266.12
27	San Pedro de Macorís	1,255.46	298,633	83.66
28	Sánchez Ramírez	1,196.13	152,023	121.09
29	Santiago	2,836.51	1,017,808	355.30
30	Santiago Rodríguez	1,111.14	57,460	51.71
31	Santo Domingo	1,301.84	2,650,651	2036.08
32	Valverde	823.38	170,490	207.06
	TOTAL	48,672.32	9,990,243	205.25

Fuente: elaboración propia con base en: Oficina Nacional de Estadística.

<https://web.archive.org/web/20170102090940/http://one.gob.do/Estadisticas/8/proyecciones-de-poblacion>

La localización de estas 32 provincias se puede apreciar en la Ilustración 23.



Fuente: Oficina Nacional de Estadística República Dominicana (Oficina Nacional de Estadística. República Dominicana, 2018, pág. 16)

ILUSTRACIÓN 25. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA

De los niveles intermedios de ordenamiento territorial en República Dominicana se hace evidente la concentración de la población en tres de ellos: Santo Domingo, incluyendo el Distrito Nacional y Santiago.

Estas provincias de República Dominicana están agrupadas en Regiones de Desarrollo como división administrativa, esto con el propósito de facilitar la aplicación de las políticas públicas. Ha establecido tres macro-regiones: Macro región Cibao o Norte, Macro región Sur y Macro región Oriental y cada una de ellas se ha subdividido en regiones de desarrollo con el propósito de descentralizar la administración y las funciones públicas del estado, dinamizar el desarrollo regional, garantizar la participación de la ciudadanía y la continuidad de la gestión pública.

En la Tabla 18, se presenta esta organización territorial, con el agrupamiento o clasificación de las provincias.

TABLA 19. MACRORREGIONES, REGIONES Y PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA

Macrorregiones	No de Región	Regiones de Desarrollo	Provincias
Cibao	I	Cibao Norte	Españillat
			Puerto Plata
			Santiago
	II	Cibao Sur	La Vega
			Monseñor Nouel
			Sánchez Ramírez
	III	Cibao Nordeste	Duarte
			Hermanas Mirabal
			María Trinidad Sánchez
			Samaná
	IV	Cibao Noroeste	Dajabón
			Monte Cristi
Santiago Rodríguez			
Valverde			
Sur	V	Valdesia	Azua
			Peravia
			San José de Ocoa
			San Cristóbal
	VI	El Valle	Elías Piña
			San Juan
	VII	Enriquillo	Barahona
			Bahoruco
			Independencia
			Pedernales
			El Seibo

Macrorregiones	No de Región	Regiones de Desarrollo	Provincias
Oriental	VIII	Yuma	La Romana
			La Altagracia
	IX	Higuamo	Hato Mayor
			Monte Plata
			San Pedro de Macorís
	X	Ozama	Distrito Nacional
Santo Domingo ³			

Fuente: Macrorregiones, Regiones y Provincias de la República Dominicana

https://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_la_Rep%C3%ABlica_Dominicana

En la Ilustración 26 se aprecian mejor la organización por macrorregiones, regiones y provincias.



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, República Dominicana.

<https://www.one.gob.do/Buscador/SearchMain>

ILUSTRACIÓN 26. MACRORREGIONES, REGIONES Y PROVINCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA

Los gobernadores dominicanos, a diferencia de los pertenecientes a estados federados, no son elegidos por el voto directo y las dependencias que dirigen carecen de un presupuesto asignado por ley.

Los gobernadores orientan los Consejos de Desarrollo Regionales y Provinciales y al plan estratégico de sus provincias. No obstante, los Planes Provinciales de Desarrollo elaborados hasta el momento han sido una iniciativa nacional centralizada del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Labor que realiza esta institución bajo la orientación del Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 orientada a que República Dominicana sea un país de una economía territorial integrada, innovadora y diversificada.

Básicamente, los gobernadores provinciales actúan como agentes que canalizan las demandas comunitarias ante los gobiernos municipales y los ministerios encargados de las obras de infraestructura y los servicios básicos.

V. SITUACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL NIVEL INTERMEDIO EN AMÉRICA LATINA

Lo elaborado en el capítulo IV sobre la organización de los niveles intermedios territoriales en América Latina indica la existencia de tres tipos de sistemas: los correspondientes a los gobiernos federales (México, Brasil y Argentina), que indican la existencia de niveles intermedios fuertes, con importantes grados de autonomía en la orientación de su desarrollo y con capacidad institucional para orientarla.

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

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

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

Para este análisis se elaborará un estado de situación del ordenamiento territorial, siguiendo la clasificación de los países que se ha adoptado en el capítulo anterior, haciendo un análisis comparativo en los términos generales ya definidos. Como parámetros del análisis se hará referencia a la normativa nacional, sus características y organización, pero principalmente a las iniciativas de los países en el nivel intermedio, valga decir, estados, departamentos y provincias; y en algunos casos, se hará referencia a regiones de planificación.

a. ESTADOS FEDERALES

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

i. MÉXICO

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

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

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

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

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

La emisión o modificación de la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en condiciones de equidad, así como la recuperación de inversiones públicas y el incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano, es un aspecto importante de sus competencias.

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

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

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

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

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

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

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

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

De estos aspectos estratégicos se derivan políticas y estrategias en: protección, conservación y restauración de los ecosistemas. Del ordenamiento territorial y el desarrollo económico y social, se

generan estrategias y políticas sobre su aprovechamiento sustentable, el impulso de actividades económicas y oportunidades de desarrollo y aspectos del desarrollo agrícola y pecuario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde el 2014 se vienen elaborando y poniendo en ejecución programas estatales de ordenamiento territorial en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de

Zaragoza, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave. Pero además varios Programas Regionales de Ordenamiento Territorial y en algunos casos incluyendo el tema del riesgo, su prevención y respuesta con las acciones pertinentes.

ii. BRASIL

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

No obstante, desde el punto de vista económico, social y ambiental, se presentan grandes diferencias entre los estados del Norte y Noreste, con los territorios de Sureste, Sur y Centro-Oeste. En la región Centro Oeste han evolucionado positivamente los indicadores económicos, pero se han mantenido los déficits sociales.

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

Esta segunda fase de la política incluye la novedad de articularla con otras políticas sectoriales, canalizando así esas políticas y los recursos que implican a las diferentes macro regiones del país de mayor prioridad: Norte, Noreste y Centro-Oeste.

Esta política tiene como escenario de acción tres escalas geográficas: macrorregiones (con prioridad en el Norte, Noreste y Centro-Oeste); Subregional y Subregiones especiales.

Las regiones especiales son las de frontera y la Semiárido del Noreste.

La finalidad de la política es la reducción de las desigualdades económicas y sociales, intra e interregionales, mediante la creación de oportunidades de desarrollo que resulten en crecimiento económico, generación de renta y mejoría en la calidad de vida de la población.

Y sus objetivos son los siguientes: 1) convergencia de los niveles de desarrollo y de la calidad de vida inter e intrarregional; 2) crear una red policéntrica de ciudades con el propósito de interiorizar el desarrollo regional; 3) incrementar la competitividad de las cadenas productivas regionales, tanto de las áreas productoras agropecuarias y mineras, como las áreas en declive poblacional.

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

Dependiendo de la Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional, está el Comité Ejecutivo que constituye una instancia técnica y operativa encargada de la articulación y monitoreo de las políticas federales. En este Comité Ejecutivo están representadas las Superintendencias de Desarrollo

Regional: la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía (SUDAM), la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y la Superintendencia de Desarrollo del Centro Oeste (SUDECO).

De este Comité Ejecutivo, se designa los Grupos Temáticos que deben articular los Ministerios Sectoriales, todo ello en la operación del Plan Plurianual para realizar la regionalización de metas e indicadores y al formulación y ejecución de los Programas de Desarrollo Regional.

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

- 1) Desarrollo productivo
- 2) Ciencia, tecnología e innovación
- 3) Educación y calificación profesional
- 4) Infraestructuras económica y urbana
- 5) Desarrollo social y acceso a servicios públicos esenciales
- 6) Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los entes subnacionales

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

Los Planes Macrorregionales (para las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste), se sustentan en información y conocimiento que revisa el ámbito y plazo de los planes, que establece un Núcleo de Inteligencia Regional conformado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministerio del Interior (MI) y el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada). A esto se agrega la organización del Observatorio de Desarrollo Regional, que cuentan con un Panel de Indicadores.

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

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

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

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

Esto le ha dado un mayor protagonismo a los estados y los municipios, como parte constitutiva de la estructura federativa de Brasil. Esto tomó mucha fuerza con la creación del Ministerio de Integración

Nacional a partir de 1999. Por otra parte, la Zonificación Ecológica Económica fue puesta a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, creado en 1992.

El proyecto “Elaboración de subsidios técnicos y documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)” fue elaborado en 2004 por el Ministerio de Integración Nacional a través de su Secretaría de Políticas de Desarrollo Regional, con el apoyo de la Asociación Brasileña de las Instituciones de Investigación Tecnológica (ABIPTI) y la Universidad de Brasilia.

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

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

Las acciones y estrategias en el ámbito de la propiedad de la tierra fueron pensadas para establecer criterios y prioridades en los casos de conflictos de uso en tierras del Gobierno destinadas a las Unidades de Conservación, elaborar y ejecutar proyectos de asentamientos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); proteger las tierras indígenas y quilombolas².

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

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

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

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

Como Zonificaciones Ecológicas Económicas importantes elaboradas en los últimos años, están las de los estados de Acre, Amapa, Amazonas, Pará, Rondonia, Roraima y Tocantinas.

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

iii. ARGENTINA

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

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

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

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

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

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

Por un lado, la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, participa como Secretaría Técnica Permanente en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN)³, creado en 2008 a partir de la

³ El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial –COFEPLAN– es el ámbito de encuentro que las provincias argentinas, la ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional han creado a efectos de participar en la planificación,

convocatoria realizada para la elaboración de la primera etapa del PET, donde todas las jurisdicciones federales articulan lineamientos e iniciativas de impacto en el territorio.

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

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

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

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

Desarrolla la planificación de conectividades regionales, identifica carteras de proyectos mediante la formación de consensos, a partir del trabajo conjunto de equipos técnicos de los gobiernos provinciales y de la Región.

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

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

articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, dirigidas a lograr un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Reconociendo que el ordenamiento territorial es una competencia de las autoridades políticas nacionales, provinciales y locales, en tanto responsables de la planificación estratégica del territorio y dadas las implicancias de la organización federal del país, el COFEPLAN busca constituirse en un espacio institucional permanente que vele por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación..

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

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

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

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

El fortalecimiento de las Regiones propicia la construcción de nuevas escalas de gobernanza, desde las cuales resulta más fácil encontrar respuestas a demandas y problemas comunes. La elaboración y puesta en marcha de los Planes Regionales, tales como la Región Patagónica, la Región Cuyo, la Región Centro y la Región Norte Grande Argentino, son acciones importantes en este proceso de implementación de las políticas y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

Como algunos de los productos de estos procesos que Argentina ha desarrollado, se pueden citar el Estudio de la Cuenca del Arroyo Escobar-Pilar (PROCMA SRL, 2018), el Plan de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca de Matanza Riachuelo, el Plan de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca de Matanza Riachuelo, el Plan Estratégico Territorial Puna Jujeña (2015), el Plan Estratégico Territorial de la Puna, Provincia de Jujuy - Informe final (diciembre de 2014); estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región de Vaca Muerta; Estudio de desarrollo territorial en la zona sur de la región Puerto Ibicuy; PET Puna Segunda etapa Componente Conectividad Digital; Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta, Primera Etapa; Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. Segunda Etapa- Informe Final TOMO 1; Plan Estratégico Territorial de la Puna Jujeña - Estudio de Movilidad; Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires; Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires); Plan Estratégico CODENOBA 2007; Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. Segunda Etapa- Informe Final ANEXO; PET Puna Segunda etapa Componente Facilitación Administrativa - Informe Final; PET Puna Segunda etapa Componente Educativo - Informe Final; Plan Estratégico Territorial de la Región del Río Colorado (febrero 2014); Plan Estratégico Territorial del Río Colorado Tercera Etapa - Informe Final.

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

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

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

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

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

b. ESTADOS UNITARIOS DESCENTRALIZADOS

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

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

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

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

i. COLOMBIA

A partir de 1991, Colombia contó con el marco jurídico mayor, la Constitución de este año, que le dio un importante grado de autonomía a las entidades territoriales, dentro de los límites contextuales de una república unitaria. Este acontecimiento constituye una manifestación de un proceso histórico en

este país de dar importancia a sus regiones como formaciones económicas, sociales y culturales con fuertes procesos de identidad y de autonomía.

Este acontecimiento dio lugar a la creación y organización de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), que tendría como función formular recomendaciones sobre la división territorial del país. Este instrumento, pese a su corta duración, dio lugar a una progresiva institucionalización del tema, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Aspecto que se manifiesta en la existencia de una COT en el Senado y en Cámara que se desempeñan en torno a iniciativas normativas que reglamentan lo dispuesto en la Constitución de 1991 en materia de descentralización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La normatividad para el ordenamiento territorial induce a los departamentos a establecer directrices para el ordenamiento territorial de la totalidad o porciones específicas de su territorio⁴, definir las

⁴ El Artículo 29 de la LOOT de distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio con relación a los departamentos, lo siguiente: *“a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas. e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. f) La competencia para*

políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, orientar la localización de la infraestructura física-social, adoptar planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de los territorios, establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana, e implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

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

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

El proceso de ordenamiento territorial departamental tiene siete pasos a manera de lineamientos metodológicos para ponerlo en práctica: 1) diagnóstico estratégico, 2) visión de territorio, 3) escenarios de ordenamiento territorial, 4) modelo de territorio deseado, 5) directrices de ordenamiento territorial, 6) estrategias para la implementación, 7) instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación. (Secretaría Técnica COT. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2013)

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

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

Desde el punto de vista normativo, según el DNP quedan aspectos importantes por reglamentar, por legislar. Pero también se presentan retos en materia de asociatividad. Se tienen importantes incentivos en los Contratos Plan, pero también es necesario desarrollar otros incentivos que no sean estos Contratos Plan, tal como es planteado por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, mediante el *“diseño de políticas sensibles a las características de los territorios que toman ventaja de las economías de aglomeración presentes en ellos, potencian la conectividad y los vínculos rurales urbanos, y reconocen el papel protagónico que pueden jugar las ciudades, en particular las ciudades intermedias, como dinamizadoras del desarrollo territorial y rural, así como el fortalecimiento del proceso de descentralización sobre la base de la autonomía y capacidad efectiva de los entes*

establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley. g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.” (República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia, 2011, pag 27)

territoriales para asumir sus competencias” (Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 948)

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

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

Los Contratos Plan del Departamento Nacional de Planeación Nacional (DNP) se convirtieron en un instrumento crucial para articular el desarrollo de largo plazo entre la Nación y el territorio, fomentar la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias, fortalecer la descentralización, redistribuir la riqueza y enfrentar la inequidad y la pobreza extrema. La vocación natural de los Contratos Plan radica en aglomerar recursos de inversión provenientes de diversas fuentes nacionales y territoriales. Esto significa que sus recursos de inversión no son en sí mismos una fuente de financiación adicional, sino que, por el contrario, constituyen principalmente la articulación de otras fuentes ya existentes, hacia finalidades programáticas específicas consensuadas entre la Nación y el territorio.

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

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

Dentro de las asociaciones se han presentado iniciativas tales como: asociaciones de municipios al interior de un departamento, asociación de municipios de varios departamentos, conformación de Áreas Metropolitanas, Provincias Administrativas y de Planificación, Regiones Administrativas, Alianzas estratégicas entre entidades territoriales fronterizas y Regiones de Planificación y Gestión.

También se consideran las subregiones, pues muchos departamentos tienen estructuras subregionales, pero se presentan otras más históricas y también de acuerdo con los ecosistemas. Es

muy importante el trabajo de caracterización de las regiones por las diferencias que existen en las estructuras departamentales.

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

Los retos a los cuales está enfrentado este país se refieren a la manera como se implementan los Planes de Ordenamiento Territorial y a la aplicación de incentivos para lograr la generación de bienes públicos que requieren los territorios, especialmente aquellos con menores grados de desarrollo. Por otra parte, la planificación del desarrollo orientada por los nuevos mandatarios de los municipios y departamentos, es una tarea esencial para cumplir con sus competencias y funciones para los cuales han sido elegidos, así como en su obligación de cumplir con la tarea de implementar el Plan de Desarrollo Territorial. Siempre está presente el reto de superar la fragmentación de la inversión pública por esquemas más integrales y de mayor impacto territorial, lo que requiere un mayor acompañamiento en los procesos de planeación de la inversión y en la evaluación de resultados, superando el sesgo que se practica en la actualidad de enfatizar principalmente el control de los organismos centrales en la ejecución de estos proyectos de inversión.

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

Este aspecto de armonización entre la planificación para el desarrollo y la planificación para el ordenamiento territorial, está propuesto en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en los siguientes términos: *“Para garantizar el logro de este objetivo será necesario emprender una estrategia de política pública con enfoque integrador. Para su efectiva implementación se requerirá de desarrollos reglamentarios para los niveles regionales (departamentos y EAT), complementada con el fortalecimiento del ordenamiento territorial y la generación de cartografía y catastro en el nivel municipal. Lo anterior se enmarcará en un sólido sistema de seguimiento al ordenamiento y el desarrollo para identificar acciones de mejora, buenas prácticas y alertas tempranas sobre conflictos de uso del suelo y corrupción en el ordenamiento territorial.”* (Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 959)

Para ejecutar lo anterior se propone dos estrategias: 1) adopción de una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y 2) implementar una estrategia integral y diferenciada para la actualización de los planes de ordenamiento territorial, cartografía y catastro municipal

ii. ECUADOR

Ecuador, desde al año 2016, cuenta con la existencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2016, pág. 4) que tiene como ámbito de aplicación a *“todo ejercicio de planificación, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos*

Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.”

Esta Ley, tiene como finalidad orientar las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y promover el uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural. A su vez, definir los mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los distintos instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo. Un aspecto muy importante es la finalidad de la Ley relacionadas con el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados⁵ municipales y metropolitanos.

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

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

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

Los planes de ordenamiento territorial son instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a los asentamientos humanos, las actividades económico - productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructura lógica de la planificación y de gestión es de carácter descendente: de la visión de largo plazo, se deriva el plan nacional de desarrollo que fija objetivos nacionales, políticas, metas y la estrategia territorial nacional. De allí se traduce en agendas de coordinación intersectorial que consisten en estrategias e intervenciones emblemáticas para el cumplimiento de políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo. La secuencia continúa con la construcción de Agendas de Coordinación Zonal que establece una priorización de estrategias e intervenciones emblemáticas, de dónde y a quién en función a las brechas y a pertinencia territorial. La secuencia sigue con los planes sectoriales que se expresa en bienes y servicios priorizados territorialmente, para luego traducirse en planes institucionales con objetivos estratégicos institucionales, planificación operativa y presupuestos, tanto en gasto corriente como en inversión.

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

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

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

Como desafíos Ecuador se plantea la necesidad de la continuidad de la política pública con visión de largo plazo, de tal forma que le permita generar procesos estables y permanentes para la consecución

de las acciones y el logro de los objetivos superiores. Además, es importante el fortalecimiento de la planificación, la generación de información, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para orientar a estas, a los programas y proyectos en función de los objetivos nacionales. Por otra parte, se requiere reforzar la construcción colectiva para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con participación de actores de la sociedad civil, academia, empresa privada, gobiernos locales y organismos internacionales.

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

iii. PERÚ

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

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

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

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

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

Para darle solidez a estos procesos, Perú ha constituido la Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial que tiene como objetivo fortalecer el desarrollo de actividades de coordinación y brindar acompañamiento técnico en la elaboración, aprobación y

ejecución de los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial a cargo del nivel del gobierno correspondiente, específicamente en los estudios especializados, el diagnóstico integrado del territorio y el plan de ordenamiento territorial.

Esa Comisión está integrada por un representante de los gobiernos regionales, el alcalde de las municipalidades donde se ubica el área a ser materia de elaboración de los instrumentos; un representante de una institución científica del área de trabajo, un representante de la o las universidades del área de trabajo, representantes del sector público que tengan competencias que incidan en el territorio, dos representantes de la empresa privada y, dos representantes de los organismos no gubernamentales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Ministerio del Ambiente, por medio de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental ha generado una guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial; los lineamientos de política para el ordenamiento territorial, las orientaciones básicas; el mapa de susceptibilidad física del Perú; protocolo para el análisis de las dinámicas de cambio de cobertura de la tierra; el protocolo para el análisis y clasificación de imágenes para el monitoreo de cobertura del bosque, deforestación y degradación ambiental; el protocolo de orto rectificación de imágenes satelitales *Landsat*; el protocolo de evaluación de la exactitud temática del mapa de deforestación; guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial; lineamientos de política para el ordenamiento territorial; lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial; entre otros.

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

En la actualidad los gobiernos regionales, cuentan con documentos prospectivos, planes de desarrollo regional concertados y planes estratégicos institucionales actualizados. Para su elaboración bajo la conducción de la CEPLAN, se ha partido de la necesidad de generar un conocimiento integral de la realidad que conduzca a la construcción de escenarios, la formulación de políticas que le den sustento a estos planes y con ello se pueden lograr los mejores resultados posibles.

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

Desde la CEPLAN se ha realizado los análisis prospectivos de las tendencias demográficas de la población peruana al 2100, así como las tendencias de la fuerza laboral al 2050, tomando en consideración la evolución de la población joven, de los adultos y de los adultos mayores, con el cual se prevé un proceso de envejecimiento de la fuerza laboral. Un ejercicio similar, se ha realizado en la previsión de las tendencias ambientales referidas al cambio climático mundial al 2100. Estos

ejercicios han llevado a la CEPLAN a la reflexión de que no se puede seguir planificando igual porque se tiene un contexto global con alta vulnerabilidad y variabilidad.

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

Perú ha logrado concebir un modelo conceptual para su desarrollo sostenible para el horizonte 2030 con base en el análisis de las tendencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, de valores, actitudes y ética. Pero también en el contexto de escenarios relacionados con el incremento de la tecnología y mecanización, la ocurrencia de desastres naturales, el ciclo de las materias primas y las crecientes expectativas de la clase media.

Esto en un marco institucional de la Agenda 2030, el enfoque de bienestar y el marco de la inversión promovido por la OECD y principalmente el acuerdo nacional.

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

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

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

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

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

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

iv. BOLIVIA

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

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

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

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

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

El gobierno de Bolivia ha asumido el proceso de ordenamiento territorial como política de Estado, de tal manera que este ordenamiento sea la base para la planificación del desarrollo sostenible. De esta

manera en los diferentes departamentos se han elaborado Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Tal como se ha descrito Bolivia tiene una organización territorial compuesta por Departamentos, Provincias, Municipios y Territorios Indígenas Originarios Campesinos. Los departamentos son nueve y constituyen gobiernos autónomos. Las denominadas provincias no tienen una organización institucional, pues su único papel es como referencia bajo la cual se agrupan municipios. Los municipios que tienen autonomía y están organizados por 337 Gobiernos Autónomos Municipales. Por su parte, los Territorios Indígenas Originarios Campesinos, están constituidos por tres gobiernos.

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

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

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

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

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

La institucionalidad para la puesta en marcha de estos procesos es el Consejo Regional Económico y Social que tiene como funciones la realización del proceso de planificación en el ámbito regional, impulsar, monitorear y evaluar los resultados e impactos de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional; generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión privada. Este Consejo tiene como funciones la realización de la planificación en el ámbito regional, así como el impulso, monitoreo y evaluación de los resultados e impactos de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional. Por otra parte, también se encarga de generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión privada.

Bolivia ha definido una Macro Región Estratégica del Amazonas que comprende municipios del Departamento de Pando, y municipio del Departamento de la Paz y dos municipios del Departamento del Beni. En dicha Región ejecuta proyectos estratégicos para la apertura y mejoramiento de vías de comunicación y construcción, equipamiento y ampliación de aeropuertos.

Conjuntamente con esta Región, están la Metropolitana de Cochabamba, la Metropolitana de La Paz y la Metropolitana de Santa Cruz, Gobierno Autónomo Regional del Chaco Tarijeño.

Para el acceso a la condición de Autonomía Regional, el Estado Boliviano exige haber formulado y puesto en práctica el Plan de Desarrollo Regional, así como tener la voluntad de los habitantes por medio de un referéndum, la conformación de la Asamblea Regional, la elaboración y aprobación del Estatuto del Gobierno Autónomo Regional, también incluido en el referéndum y estar acogidas por la Ley de transferencia de competencias del Gobierno Autónomo Departamental.

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

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

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

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

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

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

- Por parte de la prestación de los servicios públicos se presenta como el espacio más eficiente para su organización y administración, con relaciones de cercanía con la población.
- Por último, los gobernantes de Bolivia han acuñado el concepto de “descolonización territorial” para indicar que el Estado se desarrolla en las regiones y en sus espacios con elementos de identidad y pertenencia y especialmente porque los pueblos indígenas y comunidades originarias asumen y ejercen competencias públicas.

v. PARAGUAY

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

Esta Gestión Territorial es concebida en forma multinivel, que comprenden lo nacional, lo departamental y lo distrital. Para ello, las instituciones públicas están coordinadas por la STP que es el organismo encargado de conducir el proceso con el apoyo de las gobernaciones, las municipalidades y la sociedad civil organizada.

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

Además, la Ley 3.966/10 “Orgánica Municipal” prevé la elaboración de un Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio; y la Ley 426/94 “Orgánica de Gobierno Departamental”, hace referencia explícita a la obligación de coordinar la elaboración del Plan de Desarrollo Departamental con un Plan de Desarrollo Nacional.

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

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

Progresivamente los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental se fueron constituyendo en órganos de consenso sobre los temas territoriales en el mediano y largo plazo favoreciendo así procesos relacionados con el buen gobierno, la cohesión social, el desarrollo y la gobernabilidad.

Una vez constituido y capacitados los miembros de los Consejos, se elaboraron los planes de desarrollo distritales y departamentales. En toda esta labor se realizó una activa capacitación a los

integrantes de los Consejos y también contaron la asesoría de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la STP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El énfasis en los planes municipales no deja de considerar los diferentes niveles de organización territorial: nacional, regional (Región Oriental o Región Chaqueña) y departamental. Sí es importante decir que se considera que los departamentos son unidades mínimas o estructurantes del territorio. Así, los municipios y los departamentos están involucrados en este trabajo, puesto que se trata de un proceso participativo que genera espacios para que los diferentes actores puedan plantear sus demandas y sus propuestas concretas en materia de desarrollo y ordenamiento del territorio.

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

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

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

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

Paso seguido, es la determinación de la Misión o razón de ser de la Gobernación Departamental, o sea lo que se espera de ella para cumplir eficazmente con sus funciones constitucionales y legales.

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

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

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

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

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

Una síntesis del informe de evaluación es incluida en la agenda de Audiencias Públicas de Rendición de cuentas ante la ciudadanía.

vi. URUGUAY

El ordenamiento territorial en Uruguay es orientado, promovido y desarrollado por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), mediante la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, organismo que debe cumplir con dos objetivos fundamentales: 1) desarrollo de procesos de investigación, análisis, reflexión y proyectos sobre las transformaciones del territorio nacional, sus desafíos, sus oportunidades para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; y 2) formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en sus distintas escalas y ámbitos, en el marco de lo establecido por la Ley 18.308 del 18 de junio del 2008.

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

Desde estas instancias, Uruguay concibe el ordenamiento territorial como *“(...) el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen como cometido implementar una ocupación ordenada y un uso sostenible del territorio. Estas acciones regulan y promocionan la localización de la población,*

el desarrollo de todas las actividades económicas y sociales dentro del territorio, de forma que se logre un desarrollo sostenible y prevea las potencialidades y limitaciones existentes por los criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.” (MVOTMA, 2018)

La Ley 18.308 de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible otorga competencias y funciones a los diferentes niveles de gobierno con el propósito de tener un territorio más planificado y mejor gestionado, que consolide el territorio nacional en el soporte propicio para el desarrollo sostenible de todo el territorio.

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

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

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

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

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

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

En la actualidad están en marcha las estrategias de ordenamiento territorial de la Región Este, de la Región del Área Metropolitana y las regionales metropolitanas de actividades extractivas.

Para llevar a la práctica estas acciones el MVOTMA cuenta con un Sistema de Información Territorial que consiste en una plataforma para explorar, visualizar y descargar datos abiertos de relevancia territorial. También se puede combinar con otras capas usando los mapas desde las aplicaciones web

y móviles. Es un instrumento que promueve la planificación y gestión informada del territorio, así como la transparencia de la participación ciudadana.

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

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

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

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

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

La descentralización e inversión pública cumple un rol muy importante en materia de planificación del desarrollo territorial, puesto que planifica y diseña políticas para el desarrollo de los gobiernos departamentales y municipales, contribuyendo además al impulso del desarrollo local, la descentralización política, la participación ciudadana y la promoción del desarrollo territorial con equidad.

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

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

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

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

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

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

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

Ejercicios similares se ha realizado en Juan Lacaze, Salto y Paysandú.

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

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

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

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

El Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional II es ejecutado por la Oficina de Planificación y Presupuesto con el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la

actualidad se están ejecutando 15 proyectos en distintos puntos del país, pertenecientes a la primera y segunda fase del programa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Uruguay establece una relación entre lo público y privado en materia de inversión mediante un portafolio de proyectos, especialmente en materia de infraestructura de vías y transporte. Además,

cuenta con un Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP) que actúa como una herramienta para contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisiones respecto a la inversión pública, a través del financiamiento de estudios de preinversión.

i. CHILE

La definición de ordenamiento territorial adoptada por Chile se encuentra plasmada en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, aprobada en 2017 por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT). Concibiéndose como el proceso técnico-político concertado que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país, cuyos objetivos propicien la articulación entre políticas, planes y programas, permitiendo: la definición y orientación de la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial; y la definición de un conjunto de reglas y orientaciones para coordinar la relación entre desarrollo económico y social, ordenando la infraestructura y conservando el medio ambiente.

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

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

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

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

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

No obstante, desde una perspectiva extensiva e inductiva es posible reconocer un conjunto de componentes que si bien no están presentes en forma explícita en todas ellas dan cuenta de los elementos que resultan aportadores a la elaboración de un instrumento de planificación que busca constituirse en el principal en el ámbito regional, a saber:



Fuente: elaboración propia con base en información de Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

ILUSTRACIÓN 27. PROCESO Y COMPONENTES DE LOS PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

La relación entre ordenamiento territorial y la planificación territorial multinivel se estructura a partir del reconocer el Plan Regional de Ordenamiento Territorial como el instrumento principal de

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

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

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

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

En el nivel nacional, la COMICIVYT en tanto órgano rector de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial viabiliza la participación mediante un órgano consultivo nacional con representantes de organizaciones de la sociedad civil, de interés público, académicas y gremiales. La consulta al consejo nacional y a las comunidades es de carácter no vinculante.

En el nivel intermedio el Gobierno Regional se estipula la más amplia participación de actores regionales públicos, incluidos las secretarías regionales ministeriales y las municipalidades, y la generación de instancias de coordinación intersectorial en materia de ordenamiento territorial. También articula la participación de la sociedad civil en la elaboración del instrumento PROT y la macro zonificación costera. Específicamente, podrá crear una instancia regional de carácter consultivo, además de informar y consultar al Consejo de la Sociedad Civil del Gobierno Regional, según la legislación respectiva. Cuando la legislación vigente lo contemple, se incluirá una participación diferenciada y consulta indígena, al alero del Convenio 169, velando por incorporar mecanismos de participación, procesos y procedimientos en la elaboración de los PROT que la

garanticen. Así mismo, los PROT deberán elaborarse con EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) de acuerdo con la legislación vigente.

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

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

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

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

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

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

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

Corresponde al gobernador regional asignar los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y aquellos que corresponda en virtud de transferencias de competencias; de acuerdo a los marcos o ítems presupuestarios y las respectivas directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse, aprobadas por el consejo regional.

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

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

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

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

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

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

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

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

b. ESTADOS UNITARIOS CENTRALIZADOS

En este título se ilustrará la situación actual de los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial desde los niveles intermedios de los Estados Unitarios que, por diversas determinaciones históricas, de tamaño y de política pública han optado por un régimen unitario y centralizado en el sentido de que los niveles intermedios poseen bajos grados de autonomía o carecen de gobierno como es el caso de Costa Rica. Se trata de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

i. GUATEMALA

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

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

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

Para la institucionalidad pública de Guatemala, la gestión de interdependencias relacionadas con el aterrizaje territorial de las políticas públicas se constituye, por ende, en un importante desafío en el corto y en el largo plazo. Con el propósito de enfrentar este reto desde la institucionalidad pública

nacional, SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) impulsa la construcción concertada de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), como un mecanismo para articular las diferentes carteras sectoriales del país en su dimensión espacial y multinivel. Su orientación estratégica se deriva de la visión territorial planteada en el Plan Nacional de Desarrollo “K’atun Nuestra Guatemala 2032” y ha cobrado relevancia renovada en el área de mitigación y adaptación al cambio climático a partir de la reciente promulgación de la “Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero”.

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

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

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

ii. EL SALVADOR

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

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

Instituciones:

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

Ámbito departamental: Según la LODT es lo que se establece en la Ley Única de Régimen Político, que en su artículo 1 menciona que: "...El territorio de El Salvador se divide para su administración en catorce departamentos...".

Instituciones:

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

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

Instituciones:

Los Concejos Municipales y las asociaciones de municipios, que estos conformen con fines de ordenamiento y desarrollo territorial: En el ámbito Local, la autoridad competente para la implementación de todo lo concerniente al ordenamiento y desarrollo territorial, serán los Concejos Municipales, ya sea de manera individual o asociada. Las asociaciones micro regionales, podrán crear un Concejo micro regional de Concejos Municipales, de conformidad a la ordenanza especial.

Según la LODT en su artículo 4, el ordenamiento territorial se define como: "La política de Estado que tiene por finalidad orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para la inversión pública y el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en la conectividad y los servicios a ser brindados a los asentamientos humanos, a las actividades productivas y a la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y socio cultural, teniendo como centro el desarrollo y bienestar de la persona humana". (República de El Salvador. Asamblea Legislativa, 2011)

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

- 1) La Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- 2) Los Instrumentos de Planificación Territorial.

En el ámbito nacional y departamental:

- a) El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- b) Las Estrategias y Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- c) Los Planes Especiales Territoriales.

En el ámbito local y micro-regional:

- a) Los Planes Municipales o Micro-Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Local;
- b) Los Planes de Desarrollo Urbano Rural;
- c) Los Planes Parciales.

En cuanto a la responsabilidad de formulación la Política y el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, es el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT). Los Instrumentos del ámbito son responsabilidad de los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y los Gobiernos Locales correspondientes, mientras es el CNODT quien tramitara su aprobación como Decretos Ejecutivos.

En cuanto a los instrumentos locales y micro regionales serán elaborados por las municipalidades correspondientes debiendo adecuarse los Planes del ámbito departamental.

Según lo descrito en la LODT en Capítulo II- Participación Ciudadana, Académica y Empresaria en sus artículos 56 al 58:

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

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



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

iii. HONDURAS

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

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

Para Honduras, es un instrumento de gestión socio-política para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular sus intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos para lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática.

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

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

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

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

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

Esto implica una compleja estructura institucional con 19 instituciones con funciones establecidas a cumplir y con 20 instituciones representadas en la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, coordinadas por la Secretaría de Planificación Nacional (SEPLAN).

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

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

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

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

Se puede destacar la existencia del Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT) que comprende el conjunto de sistemas informáticos, censales, estadísticos, catastrales, de propiedad y

de bases de datos de referencia territorial que manejan las distintas instituciones gubernamentales que concurren en un sistema de información integrada de acceso público (ver www.sinit.hn)

El ordenamiento territorial en Honduras está enmarcado en la planificación del país mediante la “Ley para el establecimiento de una Visión de País y adopción de un Plan de Nacional para Honduras”. De esta manera cuenta con una Visión de País para el período 2010-2038 y dos planes de nación (Plan de Nación 2010-2022 y Plan de Nación 2022-2034), dentro de los cuales se enarcan los diferentes Planes de Gobierno.

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

TABLA 20. MODELO DE DESARROLLO REGIONAL DE HONDURAS

REGIÓN	CUENCAS HIDROGRÁFICAS	SUBREGIONES
Valle del Sula	Ulúa	Valle del Sula
	Chamelocón	Valle de Comayagua
	Motagua	Occidente
		Valle de Otoro (Santa Barbara)
Región del Valle de Aguán o caribe hondureño	Aguán	Valle de Leán
	Sico Paulaya	Valle de Aguán
		Cordillera de Nombre de Dios
Región de la Biosfera	Patuca	Norte de Olancho
	Plátano	Valles de Olancho
	Coco o Segovia	Biosfera del Río Plátano
	Warunta	La Mosquitia
	Nakunta	El Paraiso
	Cruta y Mocerón	
Región Sur	Choluteca	Distrito Central
	Goascorán	Golfo de Fonseca
	Negro	
	Sampire	
Región Lempa	Lempa	Lempa
Región de Arrecife Mesoamericano	Islas de Bahía	Arrecife Mesoamericano

Fuente: AMHON. Manual de Ordenamiento Territorial (AMHON-AECID, 2010)

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

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

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

iv. COSTA RICA

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

En el año 2002 se establecen normativas que obligan a contemplar la variable ambiental dentro de los Planes Reguladores en el nivel municipal, de acuerdo a la Resolución No 2002-01220, en la que establece que los planes reguladores, previo a su aprobación deben realizar una evaluación ambiental. (Universidad Nacional de Costa Rica, 2018)

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

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

Las competencias en materia ordenamiento, planificación y gobernanza, en Costa Rica se establecen los siguientes niveles que están expresados en la Tabla 9.

TABLA 21. COMPETENCIAS EN ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Nivel	Competencias en ordenamiento y planificación territorial.
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Planificación y Política Económica - - Ley de Planificación Urbana N°4240, Ley de Planificación Nacional N° 5525 - Ministerio del Ambiente y Energía (Sistema Nacional de Áreas de Conservación -SINAC) Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 - Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)- - Ley Orgánica del INVU N° 1788 y Ley de Planificación Urbana 4240 - Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)- - Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 - Instituto Costarricense de Turismo- - Ley de Zona Marítimo Terrestre N° 6043 - La Rectoría en Ordenamiento Territorial fue del MIVAH en 2010-2014 y del MINAE en 2014-2018
Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Planificación y Política Económica- - Ley de Planificación Nacional N° 5525 - Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) - Ley Orgánica del INVU N° 1788 y Ley de Planificación Urbana 4240 - Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) - Ley Orgánica del Ambiente N° 7554
Nivel Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto de Desarrollo Rural - Ley "Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) N° 9036
Nivel Local	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidades - Ley 4240, Código Municipal- Ley 7794 - Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) - Ley 7554 - Instituto Costarricense de Turismo - Ley 6043 - Ley de Zona Marítimo Terrestre N° 6043

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

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

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

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

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

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

Se establece la organización de un Consejo Regional de Desarrollo Regional (COREDES) por cada región de planificación que está compuesto por una Asamblea General, un Directorio y una Secretaría Técnica ejercida por las Direcciones Regionales de MIDEPLAN y los Comités Intersectoriales Regionales que constituyen la organización de apoyo técnico para la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos regionales.

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

El Directorio de los COREDES está integrado por:

- El presidente o vicepresidente de la Asamblea General del COREDES.
- Un representante por cada uno de los siguientes segmentos que integran la Asamblea General: cívico comunal, privado, ambiental, académico, territorios indígenas y organizaciones afro descendientes, cuando éstas existan en la región.
- La o el Presidente Ejecutivo de JAPDEVA en el caso de la Región Huetar Caribe, la o el Presidente Ejecutivo del INCOP en el caso de la Región Pacífico Central y la o el presidente de la Junta Administrativa de JUDESUR en el caso de la Región Brunca.
- La o el presidente de cada uno de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural presentes en la región.
- La mitad más uno del total de las Alcaldías e Intendencias de los cantones y Concejos Municipales de Distrito que conforma la región.
- Las o los coordinadores de los Comités Intersectoriales Regionales.
- La o el Director Regional del INDER
- La o el Director Regional de MIDEPLAN, quien además funge como la o el Secretario Ejecutivo del COREDES.

Este funcionamiento de los COREDES como plataformas de gestión de planificación del desarrollo territorial en el ámbito de las regiones de planificación, lleva poco tiempo en funcionamiento con

resultados importantes en la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo y con medidas de coordinación de las iniciativas regionales.

Esto ha inducido al MIDEPLAN a presentar un Proyecto de Ley de Desarrollo Regional, que están en este momento en trámite legislativo con el propósito de impulsar el desarrollo regional del país en la búsqueda de *“mejora de las condiciones y calidad de vida de toda la población, respetando las particularidades culturales y el aprovechamiento de las sinergias y potencialidades propias de cada región, en un contexto de participación democrática. Asimismo, reducir progresivamente los desequilibrios regionales mediante el diseño y la implementación de políticas públicas diferenciadas e incluyentes.”* (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2017, pág. 1)

Con la aprobación y puesta en ejecución de la Ley 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), se creó un nivel territorial más pequeño que las regiones de planificación, bajo el concepto de territorio rural, que según esta Ley *“es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Inder deberá elaborar una delimitación y clasificación de los territorios rurales. Dicha delimitación y clasificación de los territorios rurales será consensuada con los actores de los territorios y con los ministerios y autoridades competentes, y no modificará la división territorial y administrativa de la República, ni afectará las competencias públicas de las corporaciones municipales y de otros entes”* (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012, pág. Artículo 9)

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

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

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

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

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente N°7554, de 1995, señala en los artículos 27, 29 y 30 las Políticas, los fines y los criterios del Ordenamiento Territorial:

Artículo 27 “...función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente (...)”

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

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

Artículo 30 “Para el ordenamiento del territorio nacional, se considerarán, entre otros, los siguientes criterios:

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

Y más recientemente, la definición se detalló en el Manual de Planes Reguladores del INVU, pág.12, 2017, como sigue:

“...es un proceso administrativo a través del cual el Estado, los gobiernos municipales y demás entes públicos regulan, orientan y promueven diversas acciones...en el territorio proceso político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico, que se implementa mediante la negociación, coordinación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales vinculados a un territorio”. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), 2017)

Costa Rica en octubre de 2012 emitió la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 aprobada por el Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda (Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, 2012) con tres ejes transversales de acción: 1) Calidad de Hábitat, 2) Protección y Manejo Ambiental y 3) Competitividad Territorial.

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

En el eje de Protección y Manejo Ambiental, considera: manejo de cuencas y recurso hídrico, uso y manejo de suelos, diversidad biológica, carbono neutralidad y educación ambiental. Y en el tercer eje Competitividad Territorial establece potencial turístico, innovación tecnológica, infraestructura y gestión pública.

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

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

Los POTs trascienden la mera zonificación del uso del suelo, para convertirse en instrumentos de desarrollo de las principales estructuras de interés local y regional, tales como la estructura ambiental, vivienda, infraestructura, redes, transporte público, estructura socio económica, entre otras. A nivel local, los POTs están ligados estrictamente a los Planes de Desarrollo Municipal y tienen un horizonte limitado por objetivos específicos a doce años plazo. De esta manera, toda plan a nivel cantonal debe articularse con el Plan de Desarrollo Municipal y se recomienda una articulación con las herramientas de planificación y en consecuencia con el Plan Regulador. En la legislación no se indica cada cuanto debe actualizarse un Plan Regulador, pero en el caso de los Planes de Desarrollo Municipal de largo plazo, son cada 10 años.

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

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

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

MIDEPLAN es el organismo encargado de velar por la inclusión sistemática de los temas estratégicos establecidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, así como con la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030⁶, como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo.

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

En materia de planificación del desarrollo regional y territorial, Costa Rica cuenta con los Planes Regionales de Desarrollo, bajo la coordinación de la Dirección de Planificación Regional de MIDEPLAN y los Planes de Desarrollo Territorial, bajo la coordinación del INDER, tal como se ha detallado en el Producto 2 de esta consultoría. De igual forma, los gobiernos locales (municipios), elaboran los Planes de Desarrollo Humano Local, de acuerdo a las orientaciones establecidas por el MIDEPLAN (MIDEPLAN, S.F.)

v. PANAMÁ

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

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

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

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

⁶ La PNDU tiene 5 ejes: 1. Planificación urbana efectiva y eficiente; 2. Movilidad y transporte como estructurantes de la ciudad; 3. Acceso universal a los servicios públicos y recreativos, 4. Gobernanza en la administración de ciudades y 5. Educación y participación para vivir en ciudades y para cada uno se define un objetivo, un resultado, lineamientos, acciones estratégicas y lineamientos técnicos específicos. El Plan de Acción 2018- 2022, contiene para cada una de las acciones estratégicas de la Política, se definen acciones específicas, con un responsable institucional de llevarlas a cabo y un plazo para su ejecución. (Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), 2018)

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

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

La visión que el Estado de Panamá tiene sobre el ordenamiento territorial, de acuerdo a la legislación vigente, es de carácter integral puesto que considera tanto el ordenamiento ambiental-rural como el ordenamiento urbano. Con respecto al ordenamiento ambiental-rural se busca la conservación de los recursos, incluyendo las vocaciones agropecuarias. Esto comprende la protección de los bosques, ecosistemas frágiles y áreas protegidas, el control de actividades que producen la contaminación del agua, aire y suelo; la protección del patrimonio natural cultural como parte de los recursos de las áreas rurales; la protección de los ríos y regulación de su utilización para consumo humano y para actividades agropecuarias; la evaluación de los impactos en el medio ambiente debido a construcción de infraestructura, poblados y ciudades; y la prevención de afectaciones debido a los efectos de los desastres naturales y el cambio climático.

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

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

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

vi. REPÚBLICA DOMINICANA

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

Este Viceministerio de Planificación formula, coordina, evalúa y da seguimiento a políticas públicas en procura del desarrollo sostenible, utilizando como instrumentos principales la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, así como otros planes estratégicos

sectoriales e institucionales. Sus funciones se ejercen mediante tres direcciones: la Dirección General de Inversión Pública, la Dirección General de Ordenamiento Territorial, la Dirección General de Desarrollo Económico y Social; y del Centro Nacional de Promoción y Fomento de la Promoción de Asociaciones sin Fines de Lucro.

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

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

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

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

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

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

Además existen los Planes de Desarrollo Económico Regional que corresponden con los niveles intermedios de lo cual trata en especial este trabajo que se sustentan en un diagnóstico para el desarrollo económico de la región en el cual se analizan sus rasgos y condiciones de desarrollo, las características socioeconómicas y demográficas, la estructura económica de la región bajo un análisis

de clúster por cada actividad productiva sobresaliente; el impacto de las mega tendencias tecnológicas y sociales de los clústeres estratégicos, la plataforma estratégica participativa existente en la región y el análisis estructural de los factores de la región.

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

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

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

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

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

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

República Dominicana cuenta con la Guía para la Formulación de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, así como la capacitación de técnicos municipales en esta materia y en la aplicación de la Guía.

VI. INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL NIVEL INTERMEDIO

En este título se hará una referencia a los principales instrumentos que se utilizan en los países de la Región para poner en práctica el ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial. Se hará referencia a la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), los Planes de Uso del Suelo, los Planes de Ocupación del Territorio, los Planes de Prevención de Desastres y los Sistemas de Información.

Este análisis consistirá en la caracterización de los instrumentos, las consideraciones sobre su utilidad e importancia y la manera como se están utilizando en algunos de los países de la Región en los cuales existen los mayores avances.

a. ZONIFICACIÓN ECONÓMICA ECOLÓGICA (ZEE)

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

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

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

La ZEE es, en efecto, una forma de planificar el uso de tierras teniendo en cuenta todos los elementos bio-físicos, y todas las condicionantes socio-económicas. Se comparan ambos grupos de factores a través de múltiples análisis, proporcionando una herramienta apropiada para los distintos usuarios a fin de alcanzar, de forma consensuada, un uso óptimo de las tierras que será posteriormente ejecutado mediante acciones legislativas, administrativas e institucionales.

En principio, la metodología ZEE es aplicable a todas las escalas geográficas y en tierras de cualquier intensidad de uso. Sin embargo, en la práctica es más utilizada en grandes extensiones de tierras, tales como cuencas de grandes ríos y regiones fisiográficas que soportan una importante población humana. Un elemento esencial de la ZEE es su carácter dinámico, pudiendo ser repetida o ajustada en relación con los cambios socio-económicos de la región estudiada y su área de influencia, tales como las tendencias del mercado mundial.

La ZEE no tiene especial interés en usos de tierras de insumos elevados, sino que considera un amplio rango de usos que puedan satisfacer los objetivos de los más diversos usuarios. Estos objetivos pueden ser incompatibles con una mayor o menor escala y también pueden cambiar con el tiempo. La utilización de análisis de objetivos múltiples y de subsiguiente optimización permite una reordenación periódica de objetivos para seleccionar el uso óptimo (o no-uso) de un área determinada.

Los beneficios potenciales de los estudios de ZEE, al ser posteriormente ejecutados, son los siguientes:

1. Evitar la utilización caprichosa de las tierras en consideración, lo que puede conducir a conflictos sociales y daños irreparables en la calidad de los recursos naturales.

2. Entender mejor los objetivos, prioridades y requerimientos de los diferentes usuarios y, por consiguiente, facilitar un consenso eventual y reconciliar los intereses particulares sobre la implementación de los planes de uso de tierras.
3. Armonizar los trabajos de las instituciones nacionales que tratan aspectos relacionados con la caracterización, evaluación y planificación rural.

En resumen, la ZEE constituye una herramienta para la gestión de los recursos naturales que considera los siguientes aspectos: un período de tiempo de 5 a 25 años; un área geográfica correspondiente a paisajes o cuencas; múltiples beneficiarios; una tecnología que considera todos los elementos del medio natural, con especial atención a los impactos ambientales; un objetivo de equidad social intergeneracional; una aproximación participativa; y una confluencia de múltiples políticas.

En el caso de **Perú**, es el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, el organismo encargado de realizar la asistencia técnica y el seguimiento al proceso de la Zonificación Ecológica y Económica que se desarrolla a nivel nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con la finalidad de apoyar en la consecución de los resultados esperados en base a criterios técnicos y la normativa legal vigente.

En Perú, la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental ha realizado la asistencia técnica y seguimiento a los diferentes procesos de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) que vienen desarrollándose a nivel nacional y que han dado como resultados que 13 gobiernos regionales cuenten con procesos de ZEE aprobados y 2 gobiernos regionales cuentan con ZEE concluidos.

Entre el 2012 y el 2015, 8 gobiernos regionales: Ayacucho, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Junín, Huancavelica, Tacna y Puno contaban con la ZEE y en 2016 2 gobiernos regionales: Huánuco y Ucayali.

También en este país se ha llevado a cabo procesos de ZEE a nivel micro en desarrollo a nivel distrital. Veintiún distritos de las regiones de Piura, Ayacucho, Cusco, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Apurímac y Huancavelica vienen desarrollando sus procesos de ZEE a nivel micro y cuentan con información base para la toma de decisiones y gestión de su territorio.

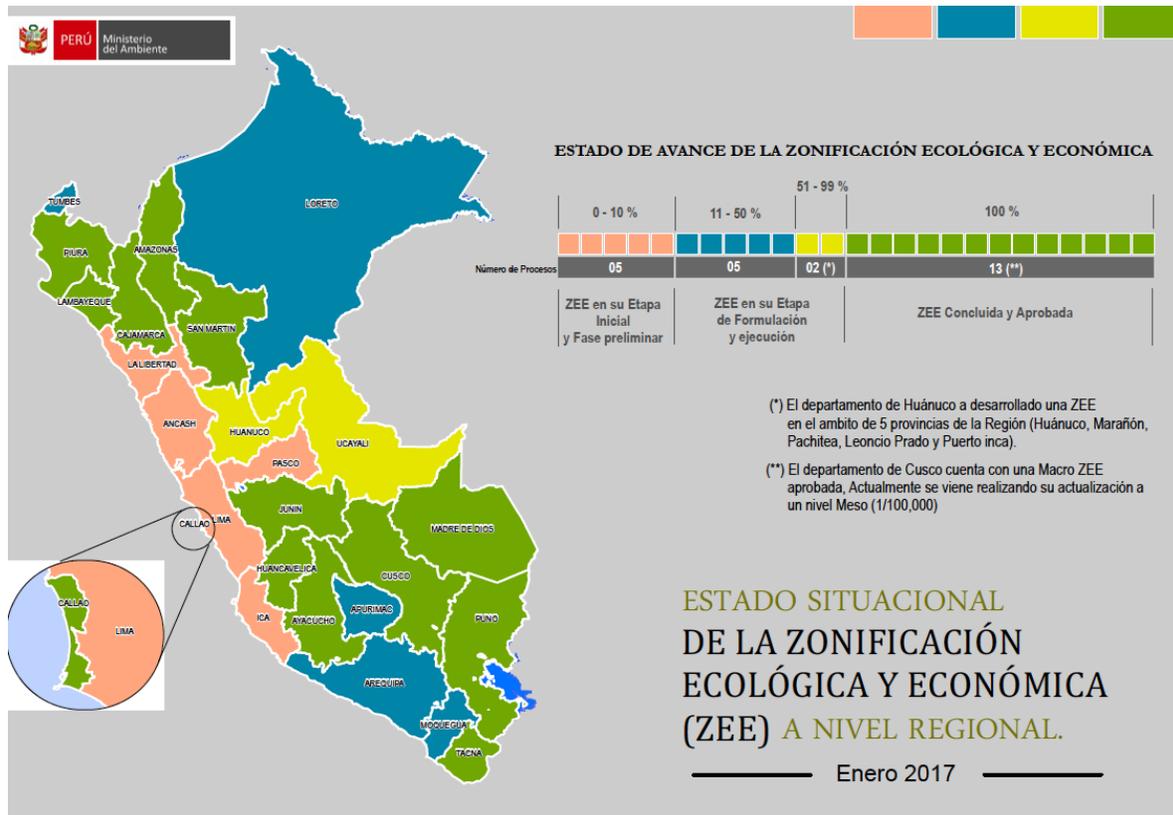
Son objetivos de la ZEE:

- a. Conciliar los intereses nacionales de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- b. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- c. Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, regional y local.
- d. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción.

- e. Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- f. Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio.

La ZEE está regida por el Decreto Supremo. n.º 087-2004-PCM, art. 9. (Decreto Supremo No 087-2004-PCM, 2004)

En la Ilustración 28, se puede apreciar el grado de avance de la ZEE en Perú en enero del 2017.



Fuente: <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Avances-en-regiones-ZEE-Mapa.pdf>

ILUSTRACIÓN 28. ESTADO SITUACIONAL DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICA A NIVEL REGIONAL EN PERÚ

Es importante hacer referencia a la ZEE que llevó a cabo el Gobierno Regional de Cajamarca al conceder prioridad al proceso regional de ZEE de manera integral a nivel de macro zonificación (ámbito regional), impulsando la meso zonificación y micro zonificación en cada una de sus provincias y distritos, como parte de una estrategia comunicacional, que significó avances, tal como el establecimiento del diálogo, el conocimiento compartido, el compromiso y logro de consensos entre distintos actores respecto de la ZEE como instrumento de planificación y de gestión del desarrollo integral y sostenible del departamento.

Con este fin, las autoridades del Gobierno de la Región Cajamarca, tomaron la iniciativa de poner en marcha la propuesta de ZEE por medio de la convocatoria de un conjunto de actores organizados en una estructura organizacional del proceso ZEE con el propósito principal de articular de una manera participativa y planificada un trabajo sistemático de identificación de las potencialidades y limitaciones territoriales del departamento como primer paso para avanzar en el proceso de ordenamiento territorial.

La ZEE en la Región de San Martín tomó en consideración las necesidades de la población del territorio, especialmente aquellas relacionadas con los problemas e interrogantes más inmediatos alrededor a los medios de vida, la situación de sus sistemas de producción y la ubicación más adecuada de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. De esta manera el Gobierno Regional en conjunto con las autoridades locales inició la Zonificación Ecológica Económica dándole el sentido de una herramienta fundamental para el ordenamiento territorial. (Gobierno Regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín, SF)

La ZEE se concibió como un proceso dinámico y flexible que tuvo como objetivo identificar las diferentes zonas distribuidas en la región, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, con miras a darle un uso adecuado y sostenible al territorio y con base en ello, desarrollar las diferentes actividades económicas en lugares apropiados para cada actividad.

La ZEE además de ser la base para el ordenamiento del territorio, permite identificar las diferentes zonas, sus potencialidades y limitaciones, para así aprovechar al máximo los recursos en las diferentes actividades que se realizan. Orienta a vivir en zonas de baja vulnerabilidad y provee información técnica para promover y orientar la inversión pública y privada, bajo una perspectiva de desarrollo sostenible.

Los principales objetivos de la ZEE son los siguientes:

- 1) Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- 2) Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local.
- 3) Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de sus jurisdicciones.
- 4) Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- 5) Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.
- 6) Conciliar la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos con los intereses nacionales.

En concordancia con los objetivos de la ZEE, los usuarios de este instrumento son:

- 1) El Gobierno central, que posee intereses estratégicos, tales como la integración y la seguridad del territorio nacional, la lucha contra la pobreza, la promoción de la producción agropecuaria para la exportación o la seguridad alimentaria interna, el desarrollo de la red nacional de transportes y comunicaciones y de la red nacional de energía, entre otros.
- 2) Los gobiernos regionales y locales, que tienen responsabilidad directa por el desarrollo sostenible de sus respectivas jurisdicciones.
- 3) Las comunidades nativas y campesinas, que tendrán información sobre las potencialidades y limitaciones de sus territorios.
- 4) Los empresarios, desde el más grandes hasta el más pequeños, quienes contarán con información para orientar sus decisiones de inversión.
- 5) Los agricultores y las asociaciones de productores, que podrán desarrollar sus esfuerzos en los lugares más apropiados para una buena producción.
- 6) Las organizaciones no gubernamentales (ONG), que ejecutan actividades y proyectos de promoción del desarrollo, principalmente en áreas específicas.
- 7) Los organismos de cooperación técnica, que contarán con información adecuada sobre el territorio para orientar mejor sus políticas de ayuda.

En el caso de Brasil, la ZEE nació con la pretensión de integrar aspectos naturales y sociales en la gestión del territorio nacional, además de los económicos ya utilizados en la planificación tradicional. En este contexto el ZEE rompió con el paradigma de herramienta auto direccional para la clasificación del territorio con base en un determinismo natural, para incluir la voluntad y la acción humanas como elementos integrantes de la ecología del ambiente en sentido estricto.

Este instrumento ha sido utilizado en el intento de ordenación del territorio brasileño buscando armonizar los intereses económicos, sociales y ambientales. El ZEE difiere de las zonificaciones clásicas, pues su ejecución demanda de un gran esfuerzo de integración de políticas públicas, acciones de todas las esferas de gobierno, intereses económicos y ambientales, además de la articulación y debate con la sociedad civil, considerando sus perspectivas y opiniones sobre la gestión y la utilización del territorio. En términos generales el ZEE puede ser considerado la herramienta de zonificación ambiental, enfocada en la sostenibilidad.

El desarrollo de la ZEE fue influenciado por los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, ocurrida en 1972 en Estocolmo y reforzada posteriormente por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en enero de 1992, conocida como Eco 92 o Río 92. La metodología fue pensada para atender proyectos de planificación territorial en las escalas nacional y macro regional (en el caso de la Amazonia Legal). Posteriormente, se propusieron diversas iniciativas de planificación en otras escalas (estatales y / o regionales y locales).

La experiencia de uso en áreas urbanas es reciente, habiendo sido iniciada en la ciudad de Goiânia. El ZEE se constituye así en un instrumento que se propone ampliar la relación hombre-naturaleza, haciendo la intersección entre políticas públicas y medios de producción, de modo que la biodiversidad pasa a ser comprendida como base de la sostenibilidad de los ecosistemas naturales, de los servicios medioambientales, de los recursos forestales y pesqueros, de la agricultura y de la nueva industria de la biotecnología.

En el marco de ese mismo contexto cuando se desarrolló el ZEE, también se inició internacionalmente la incorporación de la preocupación con la sostenibilidad ambiental y con la calidad de vida en las ciudades y discusión sobre la inserción del debate de la sustentabilidad en el ámbito de la planificación urbana, pasando a ser llamado de Urbanismo Verde.

Brasil ha ejecutado con éxito las ZEE de los territorios Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondonia, Roraima y Tocantins.

En el caso de Ecuador, la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la provincia de Esmeraldas se elaboró con la participación del Gobierno Provincial de Esmeraldas, la corporación alemana GIZ y la Escuela Politécnica del Ejército. El trabajo se inició con la recolección de información a escala 1:50000, que fue validada y procesada para posteriores análisis.

Una vez terminado el análisis, se inició con la ZEE, para esto se utilizaron las variables pertenecientes a los sistemas: ambiental, económico, sociocultural, político institucional, asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad. Como resultado de la ZEE, se obtuvieron nueve unidades estructurales, las cuales abarcan los 16.132,23 km², que son el área total de la Provincia.

A partir de esos resultados se realizó el diagnóstico territorial, el cual permitió evaluar los sistemas que tienen conflictos con el uso del suelo en los escenarios actuales, las tendencias de la zona, los riesgos que exponen a sus habitantes y las potencialidades económicas, sociales y ambientales. A partir de este diagnóstico, se propusieron estrategias para la implementación y mejora de la calidad de vida de los habitantes. Además, consideró un horizonte de 5 años, con sus ejes estratégicos tiene una gran potencialidad y permite plantear seis proyectos de marcada importancia: Integración y difusión de información, programa de desarrollo agrícola y pecuario, manejo del recurso ambiental y regulación de tierras, regulación de actividades extractivas, equipamiento de servicios, programas para el desarrollo de turismo y recreación.

En México, el **Ordenamiento Ecológico** es el Instrumento de Política Ambiental cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 contienen diversas líneas de acción relacionadas con ordenamiento ecológico y mares y costas de México, entre las que destaca el impulso de una política en mares y costas que promueva oportunidades económicas, fomente la competitividad, la coordinación y enfrente los efectos del cambio climático protegiendo los bienes y servicios ambientales.

El Golfo de California fue el primer ordenamiento ecológico de modalidad marina expedido en el país, en el 2006. El Golfo de México y Mar Caribe fue decretado en 2012 y el ordenamiento ecológico del Pacífico Norte fue aprobado en 2015 y está en proceso de decreto.

b. PLANES DE USO DEL SUELO

Los Planes de Uso del Suelo constituyen un instrumento de carácter técnico normativo que determina los usos óptimos del suelo en función de sus limitantes y potencialidades. Estos planes se elaboran en función de los resultados logrados en la ZEE y consideran las categorías y subcategorías de uso de la tierra. Para cada uno de los usos considerados se formulan recomendaciones generales de manejo. Estas recomendaciones están orientadas a la utilización sostenible de los recursos naturales, considerando no sólo la conservación de los suelos con fines productivos, sino también todos los demás elementos biofísicos (vegetación, biodiversidad, agua, etc.) además de la seguridad jurídica (declaración de parques, reservas, etc.) y la necesidad de respaldar su uso con Planes de Manejo o Programas de Mejoramiento Tecnológico según sea el caso.

La planificación del uso del suelo en América Latina y el Caribe sigue siendo un desafío importante, pese a los avances que los países han logrado en esta materia. Son muchos los factores que intervienen en una mayor presión sobre los recursos naturales, principalmente el suelo, agua y bosques, con su consecuente degradación. La existencia de grandes contingentes humanos viviendo en condiciones marginales para asegurar una producción agrícola sostenible definitivamente pone a prueba los modelos teóricos de planificación territorial, en los cuales las variables biofísicas siempre fueron consideradas más importantes que las variables de orden político, económico o social.

Tanto en el nivel nacional como en los niveles intermedios existen en los países de América Latina iniciativas y programas de planificación del uso del suelo, tal como es el caso en México, Argentina y Brasil, mediante la aplicación de los distintos programas de ordenamiento territorial. **Argentina**, por ejemplo, cuenta con legislación específica en la Provincia de Buenos Aires y en la Provincia de Mendoza. Pero también existen en otras provincias como en la de Formosa y Entre Ríos.

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

En **Brasil, Perú y Ecuador**, los Planes de Uso del Suelo están incluidos en los procesos de la ZEE. Colombia como también en el resto de los países estudiados, los planes de uso del suelo cumplen un rol fundamental, tanto en el ámbito urbano como rural y en los casos de los planes de ordenamiento territorial elaborados ha sido una herramienta muy utilizada.

C. PREVENCIÓN DE DESASTRES: GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

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

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

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

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

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

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

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

Los peligros climáticos no explican por sí solos el carácter del riesgo de desastres en las ciudades de América Latina. La dinámica urbana y los procesos sociales son sumamente importantes para entender la generación e intensificación del riesgo en diferentes contextos. Asimismo, el riesgo aumenta cuando los gobiernos tienen una débil capacidad de planificación y reglamentación del desarrollo urbano y territorial.

La falta de reglamentación en los procesos de construcción, estrategias de planificación territorial efectivas y opciones de vivienda de bajo costo ha causado la imprudente modificación de los espacios urbanos y entornos naturales, y la expansión de los barrios emergentes. Debido a la desigualdad en el acceso a la tierra, las poblaciones pobres y excluidas se ven forzadas a ocupar zonas inadecuadas

para asentamientos humanos (márgenes de los ríos, riberas, terrazas fluviales), donde ocurren inundaciones y deslizamientos y donde la estructura del suelo y las edificaciones son extremadamente vulnerables a sismos.

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

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

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

El enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) surgió a fines de los años noventa como un nuevo paradigma que colocaba al riesgo al centro del problema y a los desastres como el producto de dicho riesgo. El enfoque de GRD subraya la relación entre riesgos/desastres y desarrollo/planificación, que se relaciona con los objetivos de desarrollo sostenible. Este nuevo enfoque ha sido adoptado por los países de América Latina y el Caribe y su cambio representa la evolución en tres aspectos clave; 1) reconocer que los desastres no son solo naturales; 2) énfasis en el rol de la vulnerabilidad en la generación del riesgo, a diferencia del énfasis en los peligros naturales; 3) la hipótesis de que la formación del riesgo es principalmente social y que está determinado por diversos procesos en diferentes contextos geográficos y sociales.

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

En Argentina, se incorpora la GRD como parte de la planificación territorial que se impulsa para escala nacional, provincial y local. Se incorporan criterios a través de manuales y guías de planificación, y se exigen como parte de los requisitos para financiar proyectos. Actualmente se está compilando la

experiencia de gestión de riesgo y reconstrucción urbana para difundir las acciones y prácticas recomendadas. El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) es un programa creado por ley para promover la respuesta en conjunto de todas las agencias del Estado ante diversas situaciones de crisis y emergencia. El objetivo es trabajar en equipo y tener una respuesta rápida y eficaz antes de que ocurra la emergencia. Esto contempla enfocarse en trabajar junto a las provincias en las etapas de reducción de riesgo, respuesta a la emergencia y recuperación. Las provincias argentinas se adhieren a la ley para formar un sistema que haga frente a los posibles riesgos que puede sufrir la población.

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

d. CATASTRO

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

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

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

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

En Argentina existe el Consejo Federal del Catastro que promueve, coordina y orienta la ejecución de las tareas relativas al Catastro Territorial de la República Argentina en sus aspectos físico, económico

y jurídico. Las distintas provincias de este país cuentan con información catastral y están en capacidad de emitir el Certificado Catastral, que es un documento emitido por la Dirección de Catastro, con el objeto de publicitar el estado parcelario de los bienes inmuebles.

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

En este sentido está trabajando el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y otras instituciones relacionadas en la implementación de un catastro multipropósito en el cumplimiento de tareas relacionadas con el desarrollo de los territorios menos favorecidos por los procesos económicos, sociales y políticos de larga data.

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

e. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

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

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

El Sistema de información geográfica para el ordenamiento territorial nacional (SIGOT) de **Colombia**, busca la conformación de un sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial, cuyo objetivo central es contribuir a una eficiente y oportuna toma de decisiones, apoyando a los actores - autoridades e instancias - en el sistema de planeación a nivel nacional, regional y local, con una herramienta tecnológica que soporte la gestión y evaluación de las políticas

públicas, con información político-administrativa, socio-económica y ambiental geo referenciada que permita orientar adecuadamente los recursos.

Por otra parte, TERRIDATA busca ser el principal repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país. El objetivo de este instrumento es contar con indicadores estandarizados y comparables que den cuenta de los resultados en diversas dimensiones socioeconómicas de todas las entidades territoriales del país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Posee este sistema la cartografía del hábitat social que es una aplicación que apoya la coordinación territorial de las políticas públicas urbanas y sociales. Esta abarca la localización e información de conjuntos habitacionales de promoción pública en todo el país que han sido financiados por la institucionalidad pública, los asentamientos humanos irregulares y la territorialización de los principales indicadores socioeconómicos de la población. A su vez, permite visualizar, consultar, imprimir información geográfica de tipo general y referida al proyecto Cartografía del Hábitat Social que comprende un conjunto de asentamientos habitacionales promovidos por entidades públicas, asentamientos irregulares e indicadores socioeconómicos.

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

Este sistema descarga datos de ordenamiento territorial para ser visualizados en Google Earth, por medio del archivo KMZ⁷ que permite visualizar la expresión geográfica de los datos y su información asociada.

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

De esta manera, el Sistema de Información Territorial de Uruguay, sistematiza indicadores territoriales que otros organismos elaboran, genera indicadores a partir del reprocesamiento de otras fuentes a nivel subnacional o regional. Además, hace uso del censo de población, de hogares y viviendas, del censo de Zonas Francas, del Censo de Locales, Censo Urbanístico, Censo Nacional Agropecuario, Matrícula de las escuelas por departamento, Registro Permanente de Empresas y Actividades, Rendiciones de cuenta de los Gobiernos Departamentales, Vínculos con el Estado (ONSC), etc. Pero, además, genera indicadores propios, como el PIB regional. Y, además, releva datos primarios, como censo de Municipios.

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

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

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

⁷ Los archivos KMZ son muy similares a los archivos [ZIP](#). Estos archivos permiten empaquetar varios archivos juntos y comprimen el contenido para que sean más fáciles de descargar

bajo la consigna de datos públicos abiertos. En este sentido, también se encuentra disponible un portal de datos públicos “datos argentina” (<http://datos.gob.ar/>).

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

Para la gestión de proyectos y obras, se encuentra implementada la plataforma de gestión de Proyectos y Obras, como medio para contar con información sistematizada y actualizada y efectuar en forma electrónica el seguimiento de la ejecución de los mencionados Planes Proyectos, Obras y resultados e impactos de los mismos (<https://ppo.mininterior.gob.ar/>). Esta plataforma permite gestionar proyectos entre Nación, Provincias y Municipios de manera ágil, coordinada y transparente. Actualmente cuenta con mas de 17000 proyectos, 800 obras y es de uso para 850 usuarios.

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

f. LA GOBERNANZA MULTINIVEL

Con el avance de un enfoque territorial del desarrollo, el territorio o la territorialidad ya no se concibe como el resultado del comportamiento social sobre el territorio, sino como el proceso de “construcción” de dicho comportamiento. De esta manera se viene posicionando el espacio y el territorio como un aspecto estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes.

Esta idea de proceso tiene mucha relación con el concepto de gobernanza, que se ha convertido en un término dinámico con definiciones variables con el transcurso del tiempo y la transformación de los conceptos que sustentan la acción pública y su relación sistémica con el conjunto de la sociedad civil. De una definición que la hacía sinónima de gobierno, ha venido evolucionando para comprender una acción pública que implica una nueva forma de operar de la acción del gobierno con los actores implicados en ella, no únicamente en las formas operativas de su ejecución, sino en la toma de decisiones que configuran esa política pública.

Para distinguirla de concepto tradicional de gobernanza, se está adoptado el de gobernanza relacional como la gestión intersectorial de procesos de desarrollo territorial a múltiples niveles, articulando redes y organizaciones e involucrando activamente a actores públicos, no gubernamentales y privados en la toma de decisiones y en la coordinación entre los ámbitos local, municipal, territorial, subnacional, nacional y algunas veces supranacional.

La gestión social del desarrollo de los territorios está asociada a nuevas formas de gobernanza territorial, más relacionales y participativas, en las cuales se establecen diálogos, negociaciones y

acuerdos entre la sociedad civil y la institucionalidad pública. Ello sucede a múltiples niveles y escalas, en las diversas facetas del desarrollo y con horizontes temporales de largo, mediano y corto plazo. En la medida en que la gobernanza de las diversas entidades territoriales reconocidas por los Estados a distintos niveles involucra más activamente, con capacidad de incidir efectivamente en las decisiones, a las redes formales e informales, organizaciones y grupos de la sociedad civil, puede lograrse una mayor convergencia con la gestión social, a múltiples escalas, del desarrollo de los territorios. Ello puede facilitar considerablemente la articulación intersectorial, la coordinación interinstitucional tanto vertical como horizontal, la planificación y presupuestación participativas en función de estrategias de desarrollo, y la realización de procesos y proyectos estratégicos que impulsen efectivamente dicho desarrollo.

Los procesos de gestión territorial deben desarrollarse en un marco de políticas públicas nacionales, algunas veces subnacionales y también locales, que definen programas y acciones institucionales, prioridades y acciones sectoriales y mecanismos de articulación intersectorial y de gobernanza a múltiples escalas. Por otra parte, la acción colectiva territorial y las iniciativas de desarrollo gestadas desde los territorios deben tomar en cuenta dichas políticas e interactuar con esa institucionalidad, negociar sus propuestas, gestionar recursos de diversa índole y compromisos institucionales e incidir en la medida de lo posible y pertinente en sus orientaciones. El apoyo sostenido, coordinado y eficaz de la institucionalidad pública nacional, subnacional y local a los procesos de gestión social y estrategias de desarrollo de los territorios es fundamental para su ejecución continuada a mediano y largo plazo, para territorializar efectivamente las políticas y los programas institucionales, para facilitar el apoyo técnico requerido y para la realización de las inversiones públicas previstas en los planes a mediano plazo.

El cumplimiento de las metas del desarrollo en el contexto actual de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), requiere un enfoque de gobernanza relacional que tome en consideración las relaciones entre los múltiples actores implicados, las distintas escalas existentes en los territorios y los niveles institucionales existentes. Esta consideración exige un diálogo no en el vacío sino estrechamente relacionado con los propósitos, objetivos, metas y estrategias definidas en los planes de desarrollo territorial, todo en un marco general con lo propuesto para el conjunto de los países.

Bajo un concepto de gobernanza relacional de carácter multinivel, las metodologías de planificación y gestión social del desarrollo territorial tienen que adaptarse a las condiciones específicas de cada territorio, con su particular configuración y tejido social, trayectoria institucional y organizativa, problemáticas y potencialidades. De esta manera, la planificación del desarrollo territorial deberá ser una acción colectiva, que responda a las dinámicas propias del territorio y de sus interacciones con condiciones y agentes externos a él, incluyendo las instancias de asistencia técnica nacional o internacional que pueden acompañar estos procesos, pero no deben sustituir a los actores territoriales en su toma de decisiones y en sus emprendimientos.

Los territorios, entendidos como espacios socio-geográficos construidos cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de estos con la naturaleza en su conjunto, constituyen sistemas complejos y dinámicos, con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo la ambiental, la económica, la político-institucional, la social y la cultural. Los sistemas territoriales están conformados por varios tipos de subsistemas interactuantes, asociados a su vez a redes de diversa índole. Es importante conocer las características de dichos sistemas y subsistemas, comprender su funcionamiento y sus dinámicas, definir de manera consensuada los cambios necesarios y posibles

en determinado horizonte temporal, generar estrategias y planes para efectuarlos, y movilizar las voluntades colectivas y acciones organizativas e institucionales requeridas para concretizarlos.

Los procesos de desarrollo territorial, en los marcos de un sistema de gobernanza territorial relacional, incluyen la conformación de plataformas de concertación o instancias territoriales legítimas, y la construcción de un proyecto de futuro acordado entre los actores territoriales, redes y grupos sociales históricamente excluidos o en proceso de exclusión. Al emprender dichos procesos, con sus propias formas organizativas y modalidades de acción colectiva, valores, cosmovisión y concepción del desarrollo, la gente de cada territorio asume el protagonismo que le corresponde en la definición y construcción del futuro de su territorio. Establecen, asimismo, las bases para negociar sus agendas con las instituciones y actores externos al territorio y ejercen un mayor control e influencia sobre su entorno y la construcción de su futuro deseado. Este proceso de negociación, como parte de un proceso multinivel, sería articulado y coherente relacionado con las políticas nacionales de desarrollo territorial y los planes sectoriales y nacionales de desarrollo.

La participación activa, con capacidad propositiva y decisoria, de los distintos actores territoriales (gubernamentales y no), redes y grupos relevantes en la elaboración e implementación de una estrategia de desarrollo consensuada es fundamental para que esta sea viable y pertinente. Estos actores colectivos son de tres tipos principales: sociales (grupos, redes, organizaciones y movimientos de base), privados (empresas asociativas, familiares o corporativas) e institucionales (tanto estatales como no estatales, incluyendo entidades económicas, sociales y políticas, fundaciones e instituciones con fines ambientales, educativos, religiosos y culturales, entre otros). Además, para que el desarrollo territorial sea efectivamente incluyente, es fundamental incorporar y fortalecer las capacidades organizacionales y de incidencia de redes informales que agrupan y pueden movilizar a sectores históricamente excluidos de la gobernanza local y de los beneficios del desarrollo, o que están siendo expulsados por situaciones adversas o la falta de oportunidades.

La gestión del desarrollo, incluyendo los procesos de planificación de los territorios debe impulsar efectivamente procesos de transformación a mediano y largo plazos, movilizar las inversiones y otros recursos requeridos y trascender el ámbito local, de manera que los aprendizajes logrados en un territorio puedan aprovecharse en otros territorios e incorporarse en programas institucionales de alcance nacional. Para ello es necesario que el modelo de gestión aborde de manera explícita la articulación de esos procesos con los mecanismos e instrumentos definidos por las políticas públicas, incluyendo los de planificación y presupuestación. De lo contrario, pueden quedar como experiencias aisladas, sin mayor trascendencia, de alcances limitados, con poca sustentabilidad y sin capacidad de incidencia político-institucional. Esto, a su vez, limitará considerablemente la multiplicación de las experiencias de gestión territorial e impedirá ampliar la escala para generar cambios en el plano regional o subnacional y para potenciar las contribuciones de los territorios rurales al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, es necesario fortalecer una cultura de la innovación institucional, incluyendo entre otros aspectos la transversalidad de las políticas sectoriales, los mecanismos de articulación necesarios para hacerlo posible, la coordinación, la subsidiaridad e integralidad de las políticas de distinto ámbito territorial, los servicios que cubren la relación urbana-rural, el diseño de políticas como procesos y no como actos únicos y rígidos y la puesta en acción de intervenciones públicas que crean oportunidades para el acceso a los bienes, tanto públicos como privados. Se requiere, entonces, un nuevo tipo de políticas públicas, una nueva manera de gestionarlas y una nueva cultura institucional, flexible e innovadora, para su aplicación en diálogo con las iniciativas territoriales. Este

contexto político-institucional favorable es necesario para que la gestión social del desarrollo de los territorios pueda potenciar su contribución al bienestar y prosperidad tanto de la gente del campo como de la sociedad en su conjunto.

De esta manera, la planificación del desarrollo territorial y la gobernanza se despliegan en paralelo, en los distintos niveles, tanto el ámbito del gobierno, el Estado y la sociedad civil. La planificación en su dimensión de orientación y la gobernanza en su amplio sentido de participación ciudadana. Es la aplicación de un modelo de gestión pública bajo el concepto de gobernanza relacional, multinivel y multiescalar.

Para el ILPES, la planificación multinivel, en el contexto de la gobernanza multiescalar, es el “proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo de múltiples esfuerzos, por niveles de Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (CEPAL-Cooperación Alemana, 2015, pág. 18)

Aunque se requieren orientaciones metodológicas y una propuesta que permita realizar de manera apropiada y eficaz una serie de tareas concatenadas, la forma específica de organizar e implementar la gestión social del desarrollo de un territorio ha de responder, necesariamente, a sus características, necesidades y demandas, capacidades y potencialidades, experiencias y aprendizajes anteriores, decisiones y definiciones de quienes lo impulsan en determinados contextos territoriales, regionales y nacionales. Ha de tomar en cuenta la normativa e institucionalidad de cada país y sus procesos de planificación y presupuestación, así como de regionalización y descentralización. También debe adecuarse a las particularidades de cada territorio, en la escala correspondiente, considerar las modalidades organizativas de la sociedad civil y del sector privado, en sentido amplio, así como las competencias de los gobiernos locales y sus asociaciones o mancomunidades, y las maneras en las cuales toman concreción territorial, en mayor o menor grado, las políticas públicas.

La gestión territorial es un proceso en que se genera el crecimiento progresivo de la participación activa y autónoma de los territorios como sujetos sociales. En este proceso hay una cierta progresión, muy flexible y nada lineal, desde la creación de determinadas condiciones previas que pueden variar considerablemente de un territorio a otro, hasta la ejecución operativa de un plan de trabajo colegiado, con un conjunto estructurado de iniciativas de desarrollo por parte de algún tipo de organización de gestión territorial, en el marco de relaciones dialógicas, negociaciones y acuerdos entre entidades estatales y ciudadanía. Usualmente es necesario realizar ciertas tareas preparatorias, que se han de definir en cada caso, y luego otras organizativas que se entrelazan estrechamente con las estratégicas, y todas ellas van traducándose, gradualmente, en acciones operativas, que llegan a ser preponderantes una vez que se ha elaborado en forma participativa y consensuada la estrategia y el plan de desarrollo.

Dado que los territorios, como los sistemas, son multi-escalares, la gestión social de su desarrollo no puede limitarse a un solo plano, sino que debe considerar y abordar las interrelaciones entre escalas territoriales menores o mayores. Por razones prácticas y de conveniencia de la institucionalidad pública de un país, o por decisión de quienes impulsan procesos territoriales específicos, es posible que se defina una determinada escala principal para la territorialización de las políticas y acciones institucionales o para determinadas iniciativas de desarrollo territorial. No obstante, la planificación y la gestión social del desarrollo territorial ha de abarcar tanto el plano comunitario y municipal, como planos intermedios supramunicipales, regionales o subnacionales y el ámbito nacional y algunas

veces transfronterizo o supranacional. Aunque los principios de la planificación y gestión territorial sean los mismos, sus modalidades deberán diferenciarse, como también los mecanismos de participación y representación, articulación intersectorial y coordinación interinstitucional, acción colectiva e incidencia, a distintas escalas territoriales.

El reconocimiento de la existencia de múltiples territorialidades, asociadas a distintos actores, redes y grupos afines, a distintos sentidos de pertenencia e identidad, conlleva asimismo la necesidad de flexibilizar y diferenciar los abordajes metodológicos del desarrollo territorial, a evitar la reducción de territorios diversos a una sola, y a explorar sus diversas expresiones espaciales. En particular, plantea el reto de conciliar la definición y delimitación de un ámbito territorial principal a determinada escala con el reconocimiento de la espacialidad de diversas redes, actores, intereses e identidades parcialmente traslapadas entre sí, que algunas veces pueden conformar subsistemas al interior de un sistema-territorio, pero otras veces pueden abarcar parte de éste y de otros circunvecinos.

La territorialización, entendida como construcción de territorialidad a lo largo de un período, por determinados actores, redes o grupos, bajo condiciones específicas y en determinados lugares, es un proceso continuo, con raíces históricas y proyección a futuro. La des territorialización, tanto por desplazamientos forzados o emigración como por transformaciones de diversa índole al interior de un territorio, interrumpe dicho proceso y se des configura parcial o completamente, para el conjunto de la población o para determinados grupos, la identidad territorial en cualesquiera de sus varias facetas (ambiental, económica, social, político-institucional o cultural). Esta ruptura puede estar asociada a procesos migratorios, pero también puede suceder sin movilidad espacial de la población. La re-territorialización puede traducirse en la recuperación de una antigua identidad (por ejemplo, mediante el retorno al lugar de origen de los desplazados, la restitución de sus haberes y la reconstitución de situaciones anteriores) o en la construcción de una nueva identidad territorial, ya sea en el lugar de reasentamiento de los migrantes o por la sustitución de una territorialidad previa por otra distinta en el mismo lugar. Las dinámicas de des/re/territorialización introducen una complejidad mayor pero necesaria en los procesos de gestión social del desarrollo territorial, y las metodologías de trabajo deben ser sensibles a ella.

El desarrollo territorial es un proceso de innovación en múltiples facetas del funcionamiento del sistema-territorio. Como tal requiere el involucramiento y la movilización de actores, redes y otros grupos. La metodología adoptada para la planificación y la gestión social del desarrollo de cada territorio, en sus distintas escalas y facetas, debe contemplar modalidades apropiadas y acciones afirmativas para facilitar y asegurar la participación activa de los grupos y redes informales relevantes en el territorio, además de los grupos organizados, redes formales, asociaciones e instituciones.

Dicho desarrollo exige, asimismo, mecanismos y servicios de acompañamiento, apoyo técnico, fortalecimiento de capacidades y facilitación de las acciones colectivas e institucionales requeridas para impulsar las transformaciones e iniciativas acordadas o consensuadas. Los sistemas de innovación, formales e informales, y los mecanismos que la acompañen son fundamentales para facilitar la incorporación de tecnologías tanto sociales y de producción como de información y comunicación en los procesos de desarrollo, así como para lograr un pleno aprovechamiento del potencial de cada territorio en su respectivo contexto regional, nacional o internacional.

A lo largo del proceso de gestión social del desarrollo de cada territorio, es necesario ir construyendo y fortaleciendo mecanismos de participación y concertación de los actores territoriales, redes

relevantes y otros grupos del territorio, los que deben formular una visión acerca del desarrollo futuro de su territorio y una ruta estratégica para avanzar hacia su realización. Este proceso ha de ser incluyente, de manera que incorpore, con capacidad propositiva y decisoria, a quienes han sido excluidos históricamente de la gobernanza territorial y de los beneficios del desarrollo, o sufren actualmente procesos de exclusión por falta de oportunidades o por situaciones adversas y amenazantes. Por otra parte, en su proceso de formulación, en sus contenidos y en su implementación, seguimiento y evaluación, la estrategia de desarrollo del territorio debe reflejar los aportes, los requerimientos y las propuestas de un conjunto ampliamente representativo de actores sociales, privados e institucionales, así como de las redes formales e informales que articulan a otros grupos con menor capacidad organizativa y de incidencia.

En el informe anterior de esta consultoría, se ilustraron algunas iniciativas importantes para establecer relaciones tendientes a procesos de gobernanza territorial y en este se pueden apreciar también procesos interesantes como los de Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay, que buscan la participación de la sociedad civil y otros actores en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial. No obstante, la práctica de la gobernanza territorial como se ha conceptualizado, requiere acciones de mayor fuerza en materia de descentralización del desarrollo y de fomento y estímulo a los procesos democráticos y participativos de la gestión pública.

VII. AVANCES Y RETOS DEL ORDENAMIENTO EN LOS NIVELES INTERMEDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En la etapa actual del desarrollo de América Latina se están sucediendo importantes cambios y entre ellos, es necesario considerar la revalorización de la planificación del desarrollo. La Región está transcurriendo progresivamente hacia la búsqueda de un balance entre las relaciones entre el Estado y el Mercado que le permitirá valorar en toda su expresión la validez de la planificación del desarrollo en una relación equilibrada y sinérgica con los factores y actores que hacen parte constitutiva del mercado y la sociedad civil. Esta tendencia si bien es cierto es muy importante, aún no logra encontrar el espacio y consenso necesario para que se convierta en un factor efectivo del ordenamiento y desarrollo territorial.

Mientras que ello sucede, los factores económicos, sociales, ambientales, culturales e institucionales de la Región que inciden en los procesos de concentración territorial de desarrollo siguen en marcha a una velocidad mayor que las acciones mitigadoras y de ordenamiento de la configuración territorial, principalmente impulsados de los distintos Estados de la región. Efectivamente América Latina y el Caribe no solamente tiene los más altos índices de desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo, sino también las muy altas y persistentes desigualdades territoriales, que son una manifestación de la desigualdad general que caracteriza la región. Son desigualdades territoriales con profundas raíces estructurales, lo que exige la existencia de políticas, planes y programas con horizontes de largo plazo muy bien definidos y medidas sostenidas, importantes y significativas para atenuarlas, pero muy especialmente, el respaldo y participación activa de la sociedad civil en convergencia con tales políticas, planes y programas.

La concentración espacial de la población y la riqueza, las brechas territoriales de desarrollo y bienestar, las nuevas desigualdades asociadas a territorios de baja concentración de población y altos niveles de riqueza económica generalmente de actividades extractivas mineras, presentan desafíos institucionales y de política pública de mucha importancia para el futuro de los países.

Estos importantes desafíos están también acompañados de avances como son los que se han descrito en este trabajo y que a continuación se ordenarán y conceptuarán y que todos ellos hacen parte de un retorno de la dimensión territorial del desarrollo como respuesta a los procesos de globalización, cambio climático, las desigualdades sociales y la necesidad de la profundización de la democracia en el conjunto de la región.

f. AVANCES

La revisión que se ha logrado en este documento ordenada y categorizada por tres tipos de países: 1) los federales, 2) los unitarios con procesos significativos de descentralización y 3) los unitarios centralizados; identifica un avance fundamental, cual es la asimilación y adopción del enfoque territorial del desarrollo por la totalidad de los países estudiados con diferentes grados de cobertura e intensidad, pero todos ellos con el reconocimiento de la necesidad de tomar en consideraciones las expresiones territoriales en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial. A este avance general, se agrega una tendencia general de reivindicación de la planificación del desarrollo ante los importantes retos generados por los procesos de concentración territorial y los impactos negativos del cambio climático que plantean la necesidad de impulsar procesos de descentralización que impliquen la adopción de esquemas de gobernanza y de participación ciudadana.

4. PAISES FEDERALES

México, Brasil y Argentina, además de ser países con una organización institucional de carácter federal, son los países más grandes de la región, en el caso de México y Brasil los más poblados; Argentina con menor cantidad de población, similar a los países medianos. Como países federales tienen la ventaja de tener una estructura institucional con mayores posibilidades de acciones descentralizadas, lo que no evita las tendencias centralistas de los gobiernos nacionales. Algunos de los avances más importantes de estos países son los siguientes:

1. Existencia de políticas públicas de ordenamiento y desarrollo territorial con horizontes de largo plazo y con la organización institucional suficiente para ponerlas en práctica, en Brasil y Argentina.
2. Capacidad técnica que se plasma en la existencia de procedimientos metodológicos y operativos para orientar a los estados federados o provincias, en la elaboración de sus planes de ordenamiento y desarrollo territorial, así como a la introducción y funcionamiento de instrumentos tales como la ZEE, los planes de uso del suelo, catastro, sistemas de información geográfica y gestión de procesos de gobernanza territorial.
3. Ejecución de programas de formación de capacidades en ordenamiento y desarrollo territorial dirigidos a los gobiernos intermedios y locales.
4. Creación de mecanismos de coordinación y articulación entre la institucionalidad central y los gobiernos estatales y locales que permitan una acción integrada que se traduzca en el mejoramiento de las condiciones de vida de los territorios.

5. Apoyo con mecanismos de financiamiento del gobierno federal o central para cubrir necesidades de los gobiernos del nivel intermedios (estados y provincias)
6. Existencia de planes de ordenamiento y desarrollo territorial con una alta participación y autonomía de los gobiernos intermedios con parámetros técnicos aceptables y adecuados a las necesidades de sus propios territorios, incrementando con ello la capacidad de gobernabilidad en estos niveles.

5. PAÍSES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS

Este grupo de países incluye a Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile, que si bien son estados unitarios con una tradición histórica centralista, desde ya hace algunas décadas vienen transitando por procesos de descentralización, asignando mayores competencias y responsabilidades a los gobiernos intermedios, como ha sido ilustrado en los acápites anteriores de este documento.

Los principales avances, de los cuales existe el relato básico en los acápites anteriores de este documento, se pueden resumir y conceptualizar de la siguiente forma:

1. Existencia de legislación sobre el ordenamiento y desarrollo territorial en algunos de estos países, lo que implica una mayor solidez institucional en las políticas públicas que se formulen, aprueben y ejecuten.
2. Organización institucional especializada en el tema y existencia de instancias de coordinación de la acción institucional en ordenamiento y planificación del desarrollo territorial del nivel central y entre ellas y los gobiernos intermedios, siempre conservando las determinaciones constitucionales de su relativa autonomía.
3. Existencia y aplicación de metodologías apropiadas para el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial y ejercicios efectivos de asesoría y acompañamiento en la elaboración de los planes de los diferentes niveles intermedios que han establecido.
4. Diseño y operación de sistemas de financiamiento de las iniciativas de desarrollo territorial de los niveles intermedios, desde el nivel central, bajo procesos de negociación y acuerdos bajo estatutos y procedimientos debidamente acordados.
5. Ejercicio de procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, en los niveles intermedios, bajo parámetros metodológicos y técnicos de prospectiva estratégica que les ha permitido a varios de sus territorios formular y aplicar planes de largo plazo, como referencia fundamental para sus acciones de corto y mediano plazo.
6. Experiencias exitosas de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en los niveles intermedios de los países agrupados en esta categoría.
7. Mecanismos efectivos, aunque todavía insuficientes, de financiamiento de los planes de ordenamiento y desarrollo de los territorios intermedios.
8. Ejercicio de coordinación por parte de los gobiernos intermedios de los planes de ordenamiento y desarrollo local que hacen parte de sus respectivos territorios, inscritos en

los aspectos estratégicos de los niveles intermedios y en concordancia con los respectivos planes de desarrollo nacional.

9. Establecimiento de iniciativas regionales de desarrollo que agrupan varios gobiernos intermedios o de alianzas entre departamentos o grupos de municipios para ampliar su ámbito de acción en función de los motores estratégicos de desarrollo que trascienden los límites político-administrativos.
10. Utilización de herramientas para el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial tales como ZEE, planes de uso del suelo, sistemas de información e iniciativas de funcionamiento de instancias de gobernanza multinivel.
11. Iniciativas de desarrollo fronterizo entre los países andinos.

6. PAISES UNITARIOS CENTRALIZADOS

En esta categoría están los países más pequeños pertenecientes a Centroamérica y el Caribe (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana), cuya organización territorial no tiene gobiernos intermedios producto de elecciones populares, pues en los que existen, son designaciones presidenciales para efectos de la coordinación de las políticas y planes nacionales. Los principales avances que se han sucedido en estos países en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, son los siguientes:

1. Existencia de políticas públicas en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, así como iniciativas de legislación parte de República Dominicana y Costa Rica, así como legislación en El Salvador.
2. Políticas públicas y normas para el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, principalmente dirigidas a los gobiernos locales, cuya autonomía y competencias en el tema están bien definidas y legitimadas.
3. Iniciativas de organización territorial a un nivel más amplio que las provincias o departamentos en algunos de los países, pero carentes de estructuras efectivas de gobierno.
4. Organización de territorios especiales de desarrollo rural, en el caso de Costa Rica, que prevé articulación en materia de ordenamiento territorial con los gobiernos locales.
5. Existencia de metodologías de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial para algunos niveles intermedios y para los gobiernos locales.
6. Iniciativas de desarrollo transfronterizos, en especial la existente entre los países del denominado Triángulo Norte, el Trifinio entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

g. RETOS

Se está entiendo por retos aquellos temas, decisiones y aspectos pendientes que tienen los países para producir mejoras importantes en su organización institucional, la utilización de metodologías y

herramientas, así como en políticas públicas y en otro conjunto de decisiones que contribuyan al mejoramiento de los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, siempre con el propósito de estos contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones que habitan los distintos territorios de su geografía nacional.

1. PAISES FEDERALES

La magnitud y complejidad de estos países plantea una serie de retos muy importantes, puesto que los factores que están incidiendo en las tendencias negativas de su ordenamiento y desarrollo territorial encierran especiales dificultades de carácter político-institucional, económico, social, ambiental y cultural. Entre los retos más sobresalientes que se han podido identificar en este trabajo se enumeran los siguientes:

- 1.- Dar continuidad y profundidad a las políticas públicas relacionadas con el tema y a los mecanismos institucionales de coordinación y articulación, tanto en el ámbito de los gobiernos federales, como entre estos y los gobiernos de los estados.
- 2.- Fortalecer la institucionalidad central responsable de orientar los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, especialmente en el incremento de su capacidad de asesoría y de acompañamiento a los gobiernos estatales o provinciales.
- 3.- Incrementar la capacidad de los organismos centrales para orientar, facilitar, documentar y gestionar los procesos de seguimiento, sistematización y evaluación de las experiencias de los respectivos gobiernos federales (estados y provincias).
- 4.- Mejorar los sistemas de información centralizados e incrementar la asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento de los sistemas de información de los organismos técnicos en ordenamiento y desarrollo territorial de los gobiernos intermedios.
- 5.- Incrementar la capacidad institucional y técnica de los gobiernos intermedios en los métodos y técnicas del ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial.
- 6.- Fortalecer o generar políticas públicas orientadas a la creación y funcionamiento de plataformas de gobernanza en los niveles intermedios (estados, provincias y regiones) con una amplia participación de los actores sociales e institucionales existentes en sus territorios y bajo normas claras, delimitadas y de obligatorio cumplimiento para las distintas instancias de la administración pública.
- 7.- Establecer y operar procesos de evaluación del ordenamiento y planificación del desarrollo territorial con base en estudios sistemáticos y comparables que alimenten la gestión de las políticas públicas especialmente las pertinentes con los aspectos ambientales, de desarrollo económico y social de los territorios, así como de competitividad territorial, urbana y local. Evaluar el papel de los niveles intermedios y locales en la movilización de activos tangibles e intangibles, públicos y privados, productivos y socioculturales para promover la innovación productiva, la generación de empleo, el crecimiento y el bienestar territorial.

8.- Crear y operar mecanismos de rendición de cuentas sobre temas relacionados con el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, bajo la perspectiva de una amplia participación ciudadana y de auditoría social.

2. PAISES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS

Los procesos de descentralización de la gestión pública que viven estos países, con las diferencias propias de su organización política e institucional, constituyen uno de sus principales retos, de mantener y profundizar estos procesos de tal manera que se logren estimular con mayor fuerza las iniciativas creativas e innovadoras de sus diferentes territorios para lo cual se requiere la ejecución de políticas públicas desde los niveles centrales, bien diseñadas y operadas, que rompan con muchos de los esquemas clientelares que en muchas ocasiones persisten.

1.- Para que lo anterior se haga posible, los organismos centrales tienen el reto de incrementar su capacidad conceptual y técnica para orientar los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial con paradigmas y enfoques novedosos que superen muchos de los procedimientos burocráticos de la planificación y gestión pública tradicional.

2.- El fortalecimiento de los sistemas de información desde las instancias centrales es un reto de mucha importancia para la mayoría de los países clasificados en esta categoría de análisis, que está complementado con la necesidad de estimular y fomentar la formación de sistemas de información en estos los niveles intermedios, interconectados y articulados.

3.- Al igual que los retos planteados para los países federales, estos países tienen el reto de fomentar, normar, fortalecer y asesorar los procesos de gobernanza territorial en la perspectiva de la puesta en práctica de enfoques ascendentes de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial.

4.- La adopción e implementación de sistemas de seguimiento, sistematización y evaluación de procesos, resultados e impactos del ordenamiento y desarrollo de los territorios, es un reto que también esta categoría de países debe asumir cada vez con mayor sistematicidad y eficacia; siempre bajo una perspectiva dialógica que supere las viejas prácticas burocráticas e impositivas.

5.- También afrontan el reto de poner en práctica los sistemas y métodos de la rendición de cuentas y la auditoría ciudadana, incluyendo además la formulación y aprobación de nuevas normativas y procedimientos.

3. PAISES UNITARIOS CENTRALIZADOS

Los retos que tienen estos países son mayores que los anteriores, pues su fuerte centralismo les implica un conjunto de medidas orientadas correctivas que busquen el reconocimiento y validez de la acción y gestión de los territorios intermedios.

1.- La formulación, negociación y aprobación de legislación que promueva el enfoque territorial del desarrollo es un reto importante tanto en lo concerniente al ordenamiento como a los procesos de planificación. Así como la dotación de recursos financieros que permita su operación efectiva.

2.- Dicha normativa deberá incluir el tema de la gobernanza territorial que haga posible el compromiso del conjunto de la institucionalidad pública con el enfoque territorial del desarrollo y cree las condiciones para la participación de la sociedad civil, especialmente de los actores sociales históricamente excluidos.

3.- El fortalecimiento de los organismos centrales del ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, incluyendo en ello el diseño y operación de mecanismos de articulación y coordinación, es un reto importante y fundamental, que necesariamente está relacionado con la inclusión del tema en la nueva legislación y normativa institucional.

4.- Fortalecimiento técnico y organizativo de los gobiernos intermedios de provincias y departamentos en la gestión y planificación del desarrollo y específicamente en las funciones técnicas del ordenamiento territorial.

5.- Creación y fortalecimiento de los sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación objetiva de los procesos de desarrollo territorial en los términos establecidos por las respectivas políticas nacionales.

Para el conjunto de los países existen retos comunes relacionados con enfoques emergentes para las políticas y estrategias del ordenamiento y desarrollo territorial. En primer lugar, el impacto y relevancia del cambio climático y derivado de él, la prevención y gestión de riesgos, lo que implica la necesidad de introducir el tema de una manera explícita en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, lo que implica importantes articulaciones del conjunto de las políticas públicas con esta temática, de tal forma que se aborde en forma integral y sistémica.

Las tendencias del cambio en la matriz energética de los países implica que en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial esta temática sea considerada como uno de los mayores retos con perspectiva de futuro que implica promover economías de mayor eficiencia energética y ambiental.

La pobreza, el empleo y el acceso a derechos universales y a los servicios básicos, es un reto esencial para el ordenamiento y el desarrollo territorial de todos los países de la región, que necesariamente tendrá que estar articulado con los procesos de innovación tecnológica para una mayor competitividad y con la sostenibilidad ambiental. Esta visión integral del desarrollo no es la tendencia común en la práctica de la gestión pública y en la visión de muchos de los actores de la sociedad civil, lo que requiere un especial esfuerzo de los organismos centrales de planificación del desarrollo por inducir esta orientación.

La práctica de la planificación multinivel del desarrollo territorial con una participación activa de los gobiernos subnacionales, regionales y locales, es un reto de mucha importancia para todos los países de la región. La manera como estos procesos se relaciona con los niveles superiores y como producto de esa relación se articulan las distintas entradas sectoriales, es un reto al diseñar y aplicar un ordenamiento y planificación multinivel del desarrollo territorial.

La implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) es un reto de gran importancia para todos los países especialmente en su territorialización en función de las características particulares de los distintos territorios existentes en cada país.



La identificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión pública de carácter estratégico para los territorios o asociaciones entre ellos, superando con ello las decisiones exclusivamente sectoriales o políticas, que respondan a las propias dinámicas territoriales es un reto de mucha importancia para el conjunto de los países de la región.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

h. CONCLUSIONES

i. CONSIDERACIONES GENERALES

1. En el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, se presenta un proceso evolutivo hacia la adopción de políticas y estrategias territoriales, en la búsqueda de nuevas alternativas y estrategias que tiendan a corregir los aspectos negativos de la manera como se ha abordado la ocupación de sus territorios y los elementos derivados de dicha ocupación en la casualidad de las desigualdades socioeconómicas y territoriales, así como en la débil sostenibilidad ambiental y en el uso de los recursos naturales. Los esfuerzos de planificación del desarrollo que han omitido el ordenamiento de los territorios de los países no han dado los resultados esperados. Esto ha generado la necesidad de rescatar por parte de las teorías y prácticas de la planificación del desarrollo el concepto de territorio como una construcción histórica y social y a su vez como un recurso y factor de desarrollo y no sólo como un soporte físico para las actividades y los procesos económicos.
2. En América Latina se han venido renovando los esquemas de planificación regional en un contexto de globalización de las economías redescubriendo y revalorizando la importancia de los factores geográficos en los procesos socioeconómicos y políticos al poner de relieve la importancia de la cuestión territorial tanto en la organización y dirección del Estado, como en el diseño de estrategias de desarrollo. De esta manera se concibe el territorio o región como un todo complejo y sistémico y no apenas como la selección de unas cuentas variables tradicionales de localización. Incluso la competitividad se revalora como una función exclusivamente empresarial para ser concebida como un atributo territorial. Ello implica la construcción sociopolítica de los territorios-región donde la descentralización aparece como un requisito para apoyar este escenario en el cual la configuración de este sujeto político podrá dar mayores posibilidades y opciones de desarrollo a regiones más rezagadas, pues esa función de sujeto se convierte en un factor fundamental.
3. De esta forma el desarrollo territorial no es una simple aplicación de políticas nacionales en los ámbitos regionales o municipales, sino un proceso de diseño de estrategias elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores de los territorios, ya sea en su expresión local, regional, macro regional o nacional. Se trata de una construcción social surgida desde abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, mediante mecanismos de diálogo y negociación. Un creciente rol como actor social de la región requiere, entonces, de una reformulación de las interacciones con el Estado, entendido este como aparato público, para lo cual se propone considerar al menos tres importantes funciones: la asignación de recursos desde el nivel central, una función de compensación de los efectos territoriales negativos derivados de la implementación nacional de la política económica y una tercera, ahora de gran importancia, la de activación social de los recursos endógenos de la región.
4. De esta manera, el desarrollo territorial puede ser impulsado por un conjunto de gobiernos municipales, de un gobierno estadual o departamental, de un gobierno regional o de una región de planificación reconocida o apropiada por los actores sociales e institucionales existentes en ella; que se concretiza en una serie de planes, estrategias o agendas

concertadas formuladas para aprovechar los recursos endógenos existentes en el respectivo ámbito territorial, así como las oportunidades derivadas de su respectivo contexto o entorno en el cual se relacionan.

5. El escenario actual de fuerte incertidumbre e inestabilidad tanto de los mercados como de la sociedad en su conjunto, acompañado por el progresivo avance de las consecuencias derivadas del cambio climático, así como por la emergencia de movimientos socio políticos y culturales inéditos y diversos y muy especialmente con la notable emergencia y cobertura del cambio tecnológico, pone en cuestión los modelos tradicionales de desarrollo regional y territorial, especialmente en lo referente al rol del Estado, a su capacidad de previsión y regulación, pero principalmente a su rol en los procesos de transformación social planteado por las desigualdades territoriales y todas las medidas necesarias para afrontar este gran reto.
6. La noción de la multi-escalaridad del desarrollo de los territorios y el rol del Estado en su organización y funcionamiento son dos temas estrechamente relacionados de gran importancia para enfrentar los retos del desarrollo regional, que incluye los procesos de ordenamiento de los territorios, la elaboración de sus planes de desarrollo y la gestión social del desarrollo regional-territorial. El tema de las escalas es uno importante ante la necesidad de superar las visiones excesivamente localistas, pero también en la búsqueda de escalas que permitan identificar motores estratégicos de desarrollo, pero sin perder las relaciones de identidad, participación, colaboración y responsabilidades compartidas. Además de la escala, con la formulación de una visión global capaz de articular la región-territorio desde su particularidades y cotidianidad, con las tendencias y relaciones globales en el propósito de articular conexiones en un espacio más amplio. En la actualidad las regiones-territorios están conectadas transnacionalmente a las ideas, información y conocimiento, el flujo de capitales e inversiones, las relaciones de confianza, cooperación y solidaridad, así como a las redes culturales de carácter transnacional y un aspecto muy importante: al flujo y disponibilidad de las tecnologías del más diverso orden.
7. Las relaciones entre la escala regional-territorial y la escala nacional son de gran importancia, y su consideración es una condición necesaria para entender las dinámicas regionales. Estas relaciones no pueden entenderse unilateralmente como contradictorias o como obstáculos para procesos virtuosos de desarrollo territorial, por el contrario, el papel de las políticas nacionales en el desarrollo territorial es de extraordinaria importancia y su éxito depende de la sinergia que se logre establecer entre ellas. Pero, además, la consideración de los espacios locales, entendidos como las delimitaciones municipales, cantonales o provinciales (dependiendo de la denominación adoptada por los países), tienen un rol importante en la dinámica de los niveles intermedios o regionales, pues son parte integrantes de ella en sus relaciones físicas, económicas, sociales, ambientales y político institucionales. Este último aspecto de gran importancia toda vez que hacen parte, o pueden hacer parte, de las estructuras de gobernanza en el nivel regional.
8. En la perspectiva actual del desarrollo territorial, la región se debe concebir como una construcción social, como un sistema de interacciones sociales y no únicamente como una delimitación político-administrativa de carácter jurisdiccional. Esto significa que tanto las dimensiones físicas o materiales, como aquellas subjetivas o culturales, que caracterizan a una región-territorio en un momento histórico dado, son producto de un complejo y

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

9. El ordenamiento territorial, en su planteamiento fundamental, se constituye en la base de un plan de desarrollo del territorio y en consecuencia en una serie de normativas y determinaciones que buscan establecer un orden y un proceso de la relación de la sociedad con la naturaleza y en la preservación de esta como la base material de la existencia social. Y por lo tanto con una referencia a una visión de futuro construida en forma compartida por su población. Esto como una condición esencial de que el ordenamiento del territorio y el plan de desarrollo sean apropiados social y políticamente, factor fundamental en su viabilidad y factibilidad de aplicación.
10. Las decisiones políticas de los Estados centrales, así como de los gobiernos subnacionales (estados o departamentos) y los gobiernos locales, constituyen el marco legal e institucional y deben ser la fuente de los instrumentos a emplear. Son determinaciones o decisiones de gran importancia y poder, pero en sí mismas, no son suficientes. Es preciso considerar el proceso bajo el cual esas determinaciones políticas y jurídicas se pueden concretizar bajo la expresión de planificación o planeación territorial bajo un enfoque integral y multifactorial, capaz de reflejar la naturaleza compleja y dinámica de los territorios; es decir, entiende el territorio como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, sociales, culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones dinámicas a través del tiempo.
11. El ordenamiento territorial, expresado en un Plan de Ordenamiento Territorial, debería poner énfasis en al menos siete aspectos: 1) localización y dimensionamiento de los asentamientos humanos; 2) ocupación del uso del suelo no residencial; 3) localización y determinación de la infraestructura; 4) localización y dimensionamiento de la infraestructura vial (movilidad y conectividad); 5) delimitación de zonas de conservación; 6) definición y ocupación del suelo; 7) condiciones de protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuarias.
12. El proceso de ordenamiento territorial tiene tres grandes fases: 1) análisis territorial; 2) planificación territorial; 3) gestión territorial. En términos generales se puede decir que el ordenamiento el proceso de Ordenamiento y Planificación del Desarrollo Territorial es un proceso complejo, participativo y de múltiples dimensiones, que involucra los actores del territorio, pero además que tiene tres tipos de énfasis: uno de carácter principalmente técnico que está orientado a la comprensión de todos los factores y actores que influyen en la configuración de la realidad territorial y para hacerlo se necesitan métodos y herramientas que nos den la información más precisa posible, pero también implica la participación de los

actores sociales e institucionales presentes en el territorio. Además de ello es un proceso técnico político puesto que exige planificación, la definición de una visión compartida del futuro, por medio de ejercicios prospectivos, y el diseño y formalización de un programa de ordenamiento y desarrollo. Y además, implica un proceso de gestión, en el cual los temas de la administración pública, la aplicación de las normas establecidas cumplen un papel central, pero también los mecanismos de la gestión pública en hacer que el plan se ejecute, que se logren las metas acordadas y que los resultados orientados a la ordenación del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población se hagan posibles. Método, tecnologías, instrumentos, decisiones políticas, capacidad de gestión y progresivo incremento de la conciencia ciudadana son elementos que están incluidos en estos procesos.

13. Los niveles intermedios del ordenamiento y planificación del desarrollo territorial en América Latina son muy diversos en función de la misma diversidad de los países relacionados con sus tamaños, la organización territorial e institucional que históricamente han adoptado, así como en sus particulares prácticas organizativas y culturales establecidas en su devenir histórico. Pero, sin embargo, sí es posible identificar una tendencia básica cuál es su creciente interés por las progresivas y grandes brechas territoriales que se han venido ampliando entre sus territorios de más alto desarrollo con aquellos de mayor marginalidad y exclusión. Por otra parte, pese a sus diferencias, todos ellos han practicado una tendencia al centralismo político institucional que tiene profundas raíces históricas.

ii. MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA

14. Los tres grandes países de la región: México, Brasil y Argentina, asumieron una organización política federal con la formación de gobiernos autónomos en el nivel intermedio, que los diferencia en forma importante del resto de los países. Esta mayor autonomía de los gobiernos intermedios (estados para el caso de México y Brasil y provincias en la Argentina), hace que la expresión territorial-regional del desarrollo tenga una mayor diferenciación e importancia en la medida que los actores políticos que asuman los gobiernos intermedios logren incorporar en sus políticas, planes e iniciativas la importancia, la validez y la viabilidad del ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial. Esta interiorización no solo depende de la formación y preferencias de los gobernantes de turno, también está condicionada por la correlación de fuerzas, intereses y estructuras de poder existentes en los territorios como es el caso de muchos de los territorios de estos tres países, lo que condiciona y muchas veces determina, no sólo la buena formulación, sino principalmente su ejecución.
15. En los niveles nacionales, los tres países federales tienen una institucionalidad importante para el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, pero aún insuficiente para cubrir las necesidades de su vasto y complejo territorio, tomando en consideración las particulares relaciones entre los gobiernos intermedios y los poderes centrales. La capacidad de los organismos centrales para establecer relaciones técnicas, metodológicas y de seguimiento de las normativas nacionales es aún insuficiente, lo que se manifiesta en las limitadas acciones de ordenamiento y transformación real de los territorios.
16. Los países federales (México, Brasil y Argentina), tienen importantes instrumentos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, como consecuencia de la existencia de capacidades profesionales y técnicas existentes en estos países, que se manifiesta en buenas formulaciones metodológicas, la organización de sistemas de información y la formulación

de otros instrumentos como los planes de uso del suelo, la información catastral y la ZEE, principalmente. De una manera especial, es necesarios resaltar las acciones de para la reorganización de la inversión pública nacional con una lógica territorial en respuesta al propósito de disminuir las desigualdades territoriales y de aprovechamiento de los recursos estratégicos que poseen.

17. **México** cuenta con un modelo estratégico de gestión del desarrollo territorial, en el cual el ordenamiento territorial cumple un papel estratégico, que en la actualidad está siendo implementado en un número importante de sus Estados, bajo la orientación de la SEDATU y sobre la base de sus determinaciones como gobiernos autónomos con sus equipos técnicos o con la participación de consultores especializados en el tema. Desde 2014 se vienen elaborando y poniendo en ejecución programas estatales de ordenamiento territorial en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave. Pero además varios Programas Regionales de Ordenamiento Territorial y en algunos casos incluyendo el tema del riesgo, su prevención y respuesta con las acciones pertinentes.
18. **Brasil**, tiene la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) que fue emitida desde el 2007 y reactivada en el 2013, articulada con otras políticas sectoriales orientándolas principalmente para las macrorregiones del Norte, Noreste y Centro-Oeste. Se aplica en las tres escalas geográficas y su finalidad es la reducción de las desigualdades económicas y sociales, tanto intra como interregionales. Cuenta con un entre coordinador que es la Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional. Un Comité Ejecutivo es la instancia técnica y operativa encargada de la articulación y monitoreo de las políticas federales. Los Planes Macrorregionales se sustentan en información y conocimiento con el aporte del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministerio del Interior (MI) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada. Además, este país cuenta con el Observatorio de Desarrollo Regional. El financiamiento e implementación de los planes, se hace por medio de instrumentos financieros como son los Fondos Constitucionales, los Fondos de Desarrollo y los Incentivos Fiscales, así como con la articulación de las políticas sectoriales. Y la correspondiente articulación con los Estados de la Federación que se realiza mediante los denominados Pactos Metas. Los Planes Macrorregionales se articulan con la planificación de largo y mediano plazo: agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (ENDES) y el Plan Plurianual del Gobierno (PPA). Además de este enfoque macro regional, tiene acciones que orientan el ordenamiento del territorio desde lo local y lo regional, de una manera multiescalar que conecta localidades, los estados, las microrregiones y las macro regiones, lo que le ha dado un mayor protagonismo a los estos y los municipios, como parte constitutiva de la estructura federativa de este país. Todo ello ha tomado mucha fuerza con la creación del Ministerio de Integración Nacional y la utilización de la Zonificación Económica Ecológica
19. **Argentina** tiene una política de Estado que ha creado el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), lo que permite poner en marcha el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) y el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SIVAT). Las regiones de Argentina, han registrado importantes avances desde hace más de una década, principalmente en lo concerniente a la convergencia de intereses y necesidades comunes y de proximidad. El fortalecimiento de las

regiones propicia la construcción de nuevas escalas de gobernanza, desde las cuales resulta más fácil encontrar respuestas a demandas y problemas comunes. La elaboración y puesta en marcha de los Planes Regionales, tales como la Región Patagónica, la Región Cuyo, la Región Centro y la Región Norte Grande Argentino, son acciones importantes en este proceso de implementación de las políticas y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

iii. PAISES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS: COLOMBIA, ECUADOR,
PERÚ, BOLIVIA, PARAGUAY, URUGUAY Y CHILE

20. Los países unitarios descentralizados (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile), están viviendo importantes procesos de descentralización como parte de reformas jurídicas e institucionales y de la necesidad de impulsar procesos de desarrollo de mayor equilibrio e inclusión territorial. También como una consecuencia de la modernización de sus organismos de planificación y de otras instituciones relacionadas con el ordenamiento de los territorios, principalmente de los sectores ambiente y vivienda. Esto se refleja en la existencia de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en los niveles intermedios con parámetros técnicos y metodológicos acertados, incluyendo la formulación de planes de largo plazo con ayuda de la prospectiva estratégica. Estos países, dentro de la modernización de sus procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, están tomando algunas iniciativas por introducir la gobernanza territorial con participación de la sociedad civil, acompañadas por la aplicación de esquemas de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial. Además, se han empleado muy diversas estrategias para conjugar la inversión pública nacional con la territorial. Una de ellas consiste en la realización de contratos o convenios de largo plazo para el cofinanciamiento de inversiones de interés territorial.
21. **Colombia**, cuenta con un marco jurídico constitucional que respalda las acciones en materia de ordenamiento territorial. Por medio de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) este país cuenta con principios objetivos y competencias en esta materia. De acuerdo a este marco jurídico, se establecen las Regiones de Planificación y Gestión. Pero a su vez se dota de los instrumentos de los Contratos Plan entre la Nación como una relación entre la Nación y las entidades territoriales. Además, se incluye el concepto de asociatividad que permite ver los territorios en diferentes formas organizativas para la ejecución de proyectos de impacto regional. En el marco institucional existe la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y las Comisiones Regionales. A los departamentos les corresponde asumir el rol de intermediación entre el ordenamiento municipal, metropolitano y nacional constituyéndose así en el ente articulador entre el nivel nacional y el local. En la actualidad, la mayoría de los departamentos de Colombia cuentan con sus Planes de Ordenamiento Territorial y muchos con Contratos Plan. De esta manera, Colombia cuenta con un sistema de ordenamiento y planificación territorial para los niveles intermedios que está en funcionamiento y con una progresiva vigencia en el ámbito de la planificación del desarrollo, que incluye una serie de instrumentos de mucha importancia y utilidad.
22. **Ecuador**, desde el 2016 tiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que orienta las políticas públicas en esta materia y define los mecanismos y herramientas para la gestión del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, así como para generar articulación entre los distintos instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo. En los niveles intermedios, los Gobiernos Autónomos Provinciales están agrupados en el Consorcio de Gobiernos

Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), con la finalidad de visibilizar y posicionar el papel del gobierno intermedio como instancia capaz de fortalecer la gobernanza multinivel. Pero también como instancias con capacidad de construir políticas públicas, territorializar políticas nacionales y compromisos internacionales. La Constitución Política de Ecuador establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por otra parte, Ecuador tiene una Estrategia Nacional Territorial de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Gobierno Central y de observancia para los demás sectores. En el Ecuador se vigila que lo planificado por un Gobierno Autónomo Descentralizado en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, guarde una estrecha concordancia con su capacidad económica, lo que exige la priorización de planes, programas y proyectos en función de las necesidades de la población, las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado y su presupuesto.

23. **En Perú**, se han organizado los procesos de ordenamiento territorial bajo la responsabilidad de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental del Ministerio del Ambiente y los planes territoriales de los gobiernos regionales y locales bajo la orientación conceptual y metodológica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). El ordenamiento territorial es una política de estado orientada a la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, entendido como un proceso político técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos y técnicos de los territorios. Busca la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. El Ministerio del Ambiente ha establecido ocho principios de su política de ordenamiento territorial: 1) La sostenibilidad del uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, a través de un proceso gradual de corto, mediano y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional. 2) La integralidad, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva de largo plazo. 3) La complementariedad en todos niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales. 4) La gobernabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos integrando mecanismos de participación e información. 5) La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacionales, regional y local. 6) La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros; de tal forma, que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país. 7) El respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos, y las formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales. 8) La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio. Estos ocho principios evidencian una concepción muy integral, multidimensional, intersectorial, descentralizada, multinivel, participativa, incluyente y orientada al incremento de la competitividad de los territorios bajo una concepción sistémica y endógena. Como planteamiento estratégico de esta política está su visión integral para que se convierta en una acción fundamental para el desarrollo del país, en la medida en que logre identificar las oportunidades y los obstáculos, actuales y futuros, que se relacionen con la competitividad del país, su sostenibilidad en el

conjunto de las regiones del país según sus potencialidades y limitaciones, articulando la inversión pública con la privada y facilitando y priorizando el desarrollo a largo plazo y la integración de las áreas rurales con las urbanas. El tema de la descentralización del desarrollo, lo ha abordado Perú con la creación de la Secretaría de Descentralización como un órgano articulador y de enlace entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales.

24. En Bolivia, corresponde al Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) a través del Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial coordinar e implementar estos procesos como componente de la Planificación del Desarrollo Sostenible. Para implementar el proceso de ordenamiento territorial en los tres niveles de planificación se utilizan los Planes de Ordenamiento Territorial con vigencia de diez años como instrumentos de carácter normativo, técnico, político y administrativo para la gestión del territorio. Bolivia ha asumido el proceso de ordenamiento territorial como política de Estado. Este se realiza en cuatro espacios: macro región, región, mancomunidad y distrito. La región en la normativa boliviana es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios y provincias que no trascienden los límites del departamento.
25. La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) del **Paraguay** por medio de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ha impulsado y acompañado la conformación de los consejos de desarrollo tanto en el nivel municipal como departamental en los últimos cuatro años. Esta iniciativa ha respondido a la Constitución de la República, desde 1992 y muy especialmente en el Plan Nacional de Desarrollo que presenta una estrategia de desarrollo local participativo. La Gestión Territorial es concebida en forma multinivel y en ella cumplen un papel importante los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental. En este país, entre la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría del Ambiente (SEAM) concibieron una Guía para la Elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial. En el nivel departamental, el marco legal para el ordenamiento territorial permanece poco definido. El énfasis en este país es el nivel municipal.
26. El ordenamiento territorial en **Uruguay** es orientado, promovido y desarrollado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), mediante la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. En el ámbito nacional, se establecen directrices por parte del Poder Ejecutivo y los instrumentos resultantes son aprobados por el Poder Legislativo. En este sentido se ha definido la estructura territorial básica del país y establecidas directrices para regular el espacio costero y otras directrices nacionales de ordenamiento territorial. Se han organizado programas nacionales que establecen las bases estratégicas y las acciones para lograr una efectiva coordinación y cooperación entre las instituciones públicas que actúan en un territorio. Estos instrumentos se elaboran en los marcos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. Los Programas Nacionales establecen las bases estratégicas y las acciones para lograr una efectiva coordinación y cooperación entre las instituciones públicas que actúan en los territorios. La planificación regional se coordina y apoya técnica y financieramente con la participación de los gobiernos departamentales. Las estrategias regionales establecen criterios para el ordenamiento del territorio de una región compartida por más de un departamento. En la actualidad están en marcha las estrategias de ordenamiento territorial de la Región Este, de la Región del Área Metropolitana y las regionales metropolitanas de actividades extractivas.

27. La definición de ordenamiento territorial adoptada por **Chile** se encuentra plasmada en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial aprobada en 2017 por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT). Las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) son el principal instrumento de conducción regional, las que fijan la visión, imagen objetivo u horizonte de desarrollo compartido por la sociedad regional junto con la estructura de directrices. Estas estrategias regionales son construcciones colectivas que traducen los intereses y perspectivas de los actores existentes en las regiones. Son elaborados por los Gobiernos Regionales y constituyen el instrumento rector de la planificación regional cuya vigencia se proyecta para un horizonte entre los 10 o 15 años y se complementan con el Plan de Regional de Ordenamiento Territorial y las Políticas Públicas Regionales (PPR), así como mediante la gestión de los procesos de inversión pública y coordinación interinstitucional de mediano y corto plazo que lidera el respectivo Gobierno Regional. Se expresan mediante la suscripción de Convenios de Programación y Territoriales, la gestión del presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la formulación del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y del Programa Público de Inversión Regional (PROPIR). La relación entre el ordenamiento territorial y la planificación territorial multinivel se estructura a partir de reconocer el Plan Regional de Ordenamiento Territorial como el instrumento principal de ordenamiento territorial de escala regional que se incorpora formalmente en el sistema de planificación regional.

iv. PAISES UNITARIOS CENTRALIZADOS: GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS, COSTA RICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

28. Los países más pequeños de la región, con alta centralización y débil presencia de los niveles territoriales intermedios en las políticas públicas (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana) y en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, han concentrado sus esfuerzos principalmente en los gobiernos locales, que tienen autonomía institucional y que progresivamente han asumido mayores competencias aún sin abandonar niveles intermedios. De esta forma, los organismos centrales de ordenamiento territorial y de planificación consideran este nivel local como prioritario. Los niveles intermedios, gobernaciones, no tienen capacidad institucional y política que les permita tomar iniciativas y responsabilidades en esta materia, quedando invisibilizados como organismos de desarrollo. El único país que no tiene estos niveles intermedios como instancias de gobierno es Costa Rica, que en su reemplazo ha establecido las Regiones de Planificación cuyo fortalecimiento dependen de modificaciones legales e institucionales importantes. Además, este país introdujo una organización territorial para el desarrollo rural que cubre todo el territorio nacional, creando así un nivel adicional entre las regiones de planificación y las municipalidades.
29. **Guatemala**, impulsa por intermedio de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) la construcción concertada de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), como un mecanismo para articular las diferentes carteras sectoriales del país en su dimensión espacial y multinivel, cuya orientación estratégica se deriva de la visión territorial planteada en el Plan Nacional de Desarrollo “K’atun Nuestra Guatemala 2032”, así como la relevancia que ha tomado la necesidad de mitigación y adaptación al cambio climático con la emisión de la “Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de los Gases de Efecto Invernadero”. Sin embargo, hasta el momento, su acción en ordenamiento y

planificación del desarrollo territorial se concentra en el ámbito o nivel municipal bajo la orientación técnica y metodológica de la SEGEPLAN y de otras instituciones sectoriales.

30. **El Salvador**, existe el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial conformado por representantes del Poder Ejecutivo y por representantes de la Corporación de Municipalidades de El Salvador. El Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial ejerce la presidencia de este Consejo, todo ello en cumplimiento de la Ley Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Para la ejecución de los procesos de ordenamiento territorial, se trabaja a nivel departamental en la conformación de los 14 Consejos Departamentales o Regionales, así como en la asistencia técnica a las municipalidades en la formulación de los instrumentos técnicos exigidos por la Ley en materia de ordenamiento territorial. En el nivel nacional, El Salvador se enfoca en la implementación del Sistema Nacional de Planificación que incluye la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Una vez que se apruebe la política se está en la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, así como el Plan Estratégico Institucional del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
31. **Honduras**, tiene una política de Estado de ordenamiento territorial en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial bajo la coordinación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CANOT) como órgano deliberativo, consultivo y de asesoría con responsabilidades propositivas, de concertación y de seguimiento a las políticas, estrategias y planes. Este Consejo que funciona adscrito a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, como órgano rector del proceso en enlace con la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros y otras instancias estatales. En el nivel regional/departamental Honduras ha organizado el Consejo Regional/Departamental de Ordenamiento Territorial y en los niveles municipales y locales cuenta con los Consejos Municipales y Locales. En toda esta institucionalidad las municipalidades juegan un papel central. Es relevante que, en el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, se incorpora la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON) en igualdad con otros ministerios, el gobierno central y representantes sectoriales de la sociedad civil. En la planificación del desarrollo regional, se ha elaborado el Plan de Desarrollo Regional con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDR-OT) para la Región 01 Valle del Sula.
32. En **Costa Rica** no existe una instancia de coordinación de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial en el nivel nacional, lo que dificulta el ejercicio de la orientación de los procesos, quedando desagregadas las competencias en esta materia. En octubre de 2012 Costa Rica emitió la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 aprobada por el Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda. En esta política se presenta un capítulo dedicado a los Planes de Ordenamiento Territorial como instrumentos de planificación que deberán ser empleados en los diferentes niveles y escalas: nacional, regional y local. Los objetivos de desarrollo regional establecidos por los POTs obedecen a las políticas nacionales de largo plazo oficializadas y en seguimiento por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Esta institución es la responsable de velar por la inclusión sistemática de los temas estratégicos establecidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, así como con la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030.

33. En la actualidad, **Panamá** está en el proceso de elaboración y aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) con un horizonte 2030 que será la referencia para la planificación integrada y la toma de decisiones en esta materia, que será competencia de los ministerios de Ambiente, Desarrollo Agropecuario, Economía y Finanzas y la Presidencia de la República, la Secretaría de Descentralización, bajo el liderazgo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
34. En **República Dominicana**, tanto la planificación del desarrollo como el ordenamiento territorial son funciones institucionales que dependen del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; y específicamente del Viceministerio de Planificación. La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGEDES) es el organismo responsable del ordenamiento y la formulación de las políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Esta organización institucional trabaja tanto en los niveles locales como regionales.

v. INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL NIVEL INTERMEDIO

35. Los principales instrumentos utilizados para los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional que se han analizado en este trabajo son: la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), los Planes de Uso del Suelo, los Planes Ocupación del Territorio, los Planes de Prevención de Desastres, los Sistemas de Información y la Gobernanza Multinivel. Ellos fueron seleccionados por la importancia que tienen en varios países y por las interesantes experiencias que se han ejecutado.
36. **La Zonificación Económica Ecológica** constituye un instrumento muy valioso que permite valorar la condición actual y las potencialidades de los recursos naturales, así como todas las relaciones económicas, sociales y culturales que se construyen en todo a ellos. Es un instrumento que sienta bases sólidas para los planes de ordenamiento y desarrollo territorial bien utilizado en Ecuador, Perú y Brasil, pero también en México bajo la denominación de Ordenamiento Ecológico.
37. **Los Planes de Uso del Suelo** constituyen un instrumento de carácter técnico normativo que determina los usos óptimos del suelo en función de sus limitantes y potencialidades. Estos planes se elaboran en función de los resultados logrados en la ZEE y consideran las categorías y subcategorías de uso de la tierra. Para cada uno de los usos considerados se formulan recomendaciones generales de manejo. Estas recomendaciones están orientadas a la utilización sostenible de los recursos naturales, considerando no sólo la conservación de los suelos con fines productivos, sino también todos los demás elementos biofísicos (vegetación, biodiversidad, agua, etc.) además de la seguridad jurídica (declaración de parques, reservas, etc.) y la necesidad de respaldar su uso con Planes de Manejo o Programas de Mejoramiento Tecnológico según sea el caso.
38. **Prevención de desastres: gestión de riesgo de desastres.** Entre los mecanismos para ejercer control sobre el riesgo futuro están, además de los POT, los mapas de riesgo o mapas peligro. Estos mecanismos deben reforzarse mutuamente de manera permanente, a través por ejemplo de normativa y métodos que garanticen que en todo proyecto de inversión se

analizan sus implicaciones en términos de riesgo nuevo, y se diseñan los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptado. Se requiere que el riesgo reciba la misma ponderación que otros aspectos (género, medio ambiente).

39. Los países de América Latina cuentan con el **instrumento catastral** con diferencias en cuanto a su ubicación institucional, el grado de avance tecnológico, su actualización y los diversos usos que tiene. En el caso de México, el catastro está administrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se define como el inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país. El término Catastro es empleado para designar una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra. Incluye el catastro de la propiedad social, el instrumento que facilita los ingresos propios municipales a través de incrementar la recaudación del impuesto predial, mediante la actualización del padrón de contribuyentes y el mejoramiento de la eficiencia administrativa. Pero, además, la generación de datos catastrales para la generación de datos estadísticos y geográficos.
40. Todos los países que se han descrito en este documento trabajan con información territorial, pero sí existen diferencias de grado, profundidad, actualidad e integridad. Se destacan los sistemas de Colombia, Uruguay y Argentina.
41. Tal como se ha analizado la mayor parte de los países hacen esfuerzos por establecer sistemas de gobernanza multinivel que considere todas las relaciones escalares y que además incluya una nueva forma de gobierno con mayor participación de la sociedad civil en cada uno de los niveles o escalas de toma de decisiones.

b. RECOMENDACIONES PARA LA RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DESARROLLO REGIONAL

1. La diversidad de los países de América Latina con relación al tamaño, organización territorial, las raíces particulares de su institucionalidad y de sus culturas, así como sus diferentes objetivos y estrategias de desarrollo, no permite una generalización en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, especialmente con respecto a la lógica de funcionamiento de sus niveles intermedios. Eso implica la necesidad de profundizar en el estudio de sus estructuras intermedias, por las categorías de países que se han establecido para este trabajo, mediante el acopio de información directa y la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos de análisis que permita llegar a conclusiones y recomendaciones de mayor contundencia que las que están esbozando en este trabajo. Sería de gran valor realizar investigaciones sobre procesos en marcha que hayan tenido o puedan tener un impacto importante en la transformación de la realidad de los territorios mediante cambios en materia ambiental, económica, sociocultural e institucional. Para ello, sería de gran valor establecer alianzas entre la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional (RED) y centros académicos de algunos países de la región, para realizar estos trabajos dirigidos a los niveles intermedios.

2. Tomando en consideración los avances logrados por algunos países con respecto a las metodologías de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, como se ha documentado en el Informe 2 de esta consultoría y en este Informe 3, se genere una recopilación de estas metodologías de mayor grado de elaboración para ser difundidas en la región y con base en ellas, se estructure un programa de cooperación entre los países para transferir y adaptar dichos conocimientos.
3. En ese mismo sentido sería de gran valor estructurar un proyecto de cooperación entre los países de la región para la organización y fortalecimiento de los sistemas de información que esté en capacidad de dar cuenta de las dinámicas económicas, socioculturales, ambientales e institucionales de los territorios intermedios.
4. Inducir la relación conceptual, metodológica y operativa entre los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional por medio de eventos tipo seminarios, conversatorios y cursos, en alianza con instancias académicas de los países participantes en la RED.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acuerdo de París. (2015). Recuperado el 8 de Junio de 2018, de Naciones Unidas:
https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

AMHON-AECID. (2010). *Manual de Ordenamiento Territorial*. Tegucigalpa, Honduras: AMHON-AECID.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2017). *Proyecto de Ley de Desarrollo Regional. Expediente N° 19.959*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, Costa Rica: La Gaceta N° 238 de 29 de setiembre de 2017.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (29 de Mayo de 2012). Ley 9036 Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). *La Gaceta N° 103*, pág. 45.

Asamblea Nacional. República del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Quito: Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador.

Boisier, S. (6 de Junio de 2009). *El retorno del actor territorial a su nuevo escenario*. Recuperado el 6 de Junio de 2018, de Mapama.gob.es:
http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FAmbienta_2009_89_112_141.pdf

Bolivia. Instituto Nacional de Estadísticas. (5 de Febrero de 2019). *Ine.go.bo*. Obtenido de <https://www.ine.gob.bo>

Bonilla, L. (2012). *Buen gobierno y coordinación regional. Documento técnico final Marco Institucional y Buen Gobierno*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Urbano-Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano. Bogotá: DNP.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). (12 de Enero de 2019). *CEPLAN*. Obtenido de <https://www.ceplan.gob.pe/informacion-sobre-zonas-y-departamentos-del-peru/>

CEPAL-Cooperación Alemana. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. CEPAL-ILPES-Cooperación Alemana, ILPES. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL-ILPES-GIZ. (2012). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe 2012*. CEPAL-ILPES-GIZ. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL. (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. CEPAL, ILPES. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos el Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales y desarrollo de la planificación multinivel*. CEPAL, ILPES. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Nacional de Política Económica y Social (COMPES) 3870. (2016). *Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda. (2012). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040*. San José, Costa Rica: Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda.

Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José, Costa Rica: CNE.

Decreto Supremo No 087-2004-PCM. (2004). *Congreso Gob. Pe*. Recuperado el Febrero de 2019, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A05258100005DD382/\\$FILE/1_4.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A05258100005DD382/$FILE/1_4.Compendio-normativo-OT.pdf)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA (DANE). (2016). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Tomo II Resultados*. Bogotá, Colombia: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (23 de Julio de 2018). geoportal.dane.gov.co.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (S.F.). <https://www.dane.gov.co>.
Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Avances en la definición y orientaciones y lineamientos para el ordenamiento departamental*. DNP, Comité Especial Interinstitucional. Secretaría Técnica de la COT. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. DNP, Comité Especial Interinstitucional. Bogotá: DNP.

DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad, Educación. Tomos 1 y 2*. DNP. Bogota D.C. Colombia: DNP.

Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados de la Unión. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente. (s.f.). Recuperado el 11 de Junio de 2018, de conacyt.gob.mx:
<https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/protocolo/LGEEPA.pdf>

Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General.

Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDH). (28 noviembre de 2016 de 2016). Recuperado el 11 de Junio de 2018, de diputados.gob.mx:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

EUROSociAL-Quasarconsultores. (2013). *Asesoramiento a Costa Rica en su Estrategia de Desarrollo Regional. Propuesta de marco estratégico para la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo*. EUROsocial - Quasarconsultores. San José, Costa Rica: EUROsocial - Quasarconsultores.

Farinos, J. (2005). *Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional*. Recuperado el 15 de Mayo de 2018, de Dialnet:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1393275.pdf>

Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad*. DNP. Bogotá: DNP.

Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (10 de Enero de 2019). www.dnp.gov.co. Obtenido de <https://territoria.dnp.gov.co/#/>

Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). (2018). *Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030*. MIVAH. San José, Costa Rica: MIVAH.

Gobierno de Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. Secretaría Nacional de Planificación. (2013). *Atlas Geografía Esencia del Ecuador*. Quito: Instituto Geográfico Militar.

Gobierno de Guatemala. Instituto Nacional de Estadística. (2013). *Caracterización estadística República de Guatemala 2012*. INE. Guatemala: INE.

Gobierno de la República de Honduras. Dirección Ejecutiva del Plan de Nación 2010-2022. (2016). *Guía metodológica y herramientas de ordenamiento territorial y gestión de riesgo*. Tegucigalpa, Honduras: Dirección Ejecutiva Plan de Nación .

Gobierno de la República de Panamá. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2016). *Revisión y actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico*. Panamá: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Gobierno Regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín. (SF). *Las potencialidades y limitaciones del departamento*

de San Martín. *Propuesta de zonificación ecológica económica como base para el ordenamiento territorial*. Gobierno Regional de San Martín. Moyobamba, Perú: Gobierno Regional de San Martín.

Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Santa Fe de Bogotá: Alfaomega.

Hall, C. (1983). *Costa Rica una interpretación geográfica con perspectiva histórica*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística IBGE. (18 de Enero de 2019). *IBGE*. Obtenido de <https://www.ibge.gov.br>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (25 de Febrero de 2019). *www.igac.gov.co*. Obtenido de <https://www.igac.gov.co/es/contenido/catalogo-de-productos>

Instituto Nacional de Estadística de Chile. (2018). *Síntesis de resultados del Censo 2017*. INE. Santiago: INE.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). INEGI. (2018). *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2018*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). INEGI. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (13 de Agosto de 2018). *www.inegi.org.mx*. Obtenido de INEGI: www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2017). *Manual de Planes Reguladores como instrumentos de ordenamiento territorial*. INVU. San José: INVU.

Maldonado, C. E. (Jul-dic de 2014). El (des) orden de las ciudades. *ANÁLISIS*, Vol. 46(85), 215-231.

Massiris, A. (1 de Octubre de 2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI(125), 1-28.

MIDEPLAN. (S.F.). *Manual para la planificación del desarrollo humano local*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, PNUD, UNED.

(MIDEPLAN), M. d. (3 de Julio de 2018). *mideplan.go.cr*. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eZ8HYuxgTl6xCHx3ZAEBrq>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Decreto N° 39453-MP-PLAN. Reglamento de organización y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo*. MIDEPLAN. San José: Gaceta N° 41 29 de febrero 2016.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. República de Costa Rica. (2013). *Plan Nacional de Ordenamiento territorial 2014-2020*. San José, Costa Rica: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2017). *Guía de elaboración y explicación para la incorporación de la Gestión Integral de Riesgo y Desastre en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial de Panamá*. Panamá: Gobierno de Panamá.

Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

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

Moncayo, E. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Red de Espacio y Territorio. Naciones Unidas.

MVOTMA. (10 de Septiembre de 2018). *mvotma.gub.uy*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2018, de *mvotma.gub.uy*: <http://www.mvotma.gub.uy/que-es-el-ordenamiento-territorial>

Naciones Unidas. (2015). Asamblea General 21 de octubre de 2015. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de setiembre de 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (pág. 40). Nueva York: Naciones Unidas.

Oficina Nacional de Estadística. República Dominicana. (2018). *Dominicana en Cifras 2018*. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). Santo Domingo: ONE.

Perú. Instituto Geográfico Nacional (IGN). (22 de Enero de 2019). *IGN*. Obtenido de <https://www.ign.gob.pe/mapa-politico-del-peru-escala-12-000-000/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (s.f.). Recuperado el 11 de Junio de 2018, de *pnd.gob.mx*: <http://pnd.gob.mx>

PNUD-Astrid Martínez Ortiz. (s.f.). *Impacto de un nuevo panorama de los precios del petroleo en las diferentes regiones de Colombia*. Bogotá, Colombia: Cuadernos PNUD. .

Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social(STP). (2011). *Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*. STP. Asunción: Instituto de Desarrollo y Participación Ciudadana.

PROCMA SRL . (2 de Setiembre de 2018). <https://www.mininterior.gov.ar>. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Estudio-de-la-Cuenca-del-Arroyo-Escobar-Pilar,-Escobar,-Malvinas-Argentinas,-JoseC.-Paz-2007-Tomo%20I.pdf>

República Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos. (15 de Enero de 2019). *INDEC*. Obtenido de www.indec.gob.ar: https://www.indec.gob.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=0&c=2010

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2016). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires: Gobierno de Argentina.

República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

República de Ecuador. Consejo Nacional de Planificación (CNP). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

República de El Salvador. Asamblea Legislativa. (29 de Julio de 2011). *asamblea.gob.sv*. Recuperado el 15 de Junio de 2018, de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073012466_archivo_documento_legislativo.pdf

República de Honduras. Secretaría de Gobernación y Justicia. (2003). *Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento General. Decreto N° 180-2003*. Tegucigalpa, Honduras: Congreso Nacional de Honduras.

República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2018). *Plan para el Desarrollo Económico Región Cibao Norte*. Santo Domingo: MEPyD.

Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

RIFFO, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES. Serie Desarrollo Territorial.

Secretaría Técnica COT. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos*. Bogotá: DNP.

Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). Consejo Regional de Desarrollo Región 01. (2014). *Plan de Desarrollo Regional con enfoque de ordenamiento territorial Región 01*. Tegucigalpa, Honduras: SEPLAN-CR REGIÓN 01.

SEDATU. (S.F). *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México D.F: SEDATU.

SEGEPLAN. (2018). *¿Cómo elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala? Orientaciones Generales*. Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial. Guatemala: SEGEPLAN.

Sen, A. (2002). *Desarrollo y libertad*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.

Universidad Nacional de Costa Rica. (29 de Mayo de 2018). Ordenamiento del territorio: metodologías, actores, procesos y gobernanza. *Conversatorio*. Heredia, Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.

Uruguay. Instituto Nacional de Estadística. (17 de Febrero de 2019). *INE. Instituto Nacional de Estadística del Uruguay*. Obtenido de <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>

Uruguay. Instituto Nacional de Estadística. (2018). *Anuario Estadístico 2018*. INE. Montevideo: INE.

Vial, C., & Hernández, J. (. (2017). *¿Para qué descentralizar?* Santiago de Chile, Chile.

Viesti, G. (2015). *Diagnóstico de desarrollo regional: México*. Madrid, España: EUROsociAL. Estudio No 13. Serie Análisis. Área: Descentralización.

Wikipedia. (27 de Julio de 2018). *Regiones de México*. *Wikipedia*. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Organización_territorial_de_México