

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL y ALCANCES DE LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP

junio de 2013



SECRETARÍA TÉCNICA
COMISIÓN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL -COT-





ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ALCANCES DE LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES

Dirección General

Mauricio Santa María Salamanca

Subdirección Territorial y de Inversión Pública

Paula Acosta Márquez

Subdirección Sectorial

Mauricio Perfetti del Corral

Secretaría General

Tatiana Milena Mendoza Lara

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Camila Aguilar Londoño

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Luz Helena Chamorro Arboleda

Departamento Nacional de Planeación, 2013
Calle 26 número 13-19
Teléfono 3815000
Bogotá D.C., Colombia

Contenido

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PRESENTACIÓN | 4 |
| 1. MARCO CONCEPTUAL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL | 1 |
| 1.1. EL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL | 1 |
| 1.2. EL SIGNIFICADO DEL DESARROLLO TERRITORIAL | 3 |
| 1.3. ORDENAMIENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL | 4 |
| 2. LA INCORPORACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 7 |
| 3. RESEÑA GENERAL DE ELEMENTOS DE POLÍTICA NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES | 8 |
| 4. LOS ASUNTOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL | 18 |
| 5. ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA | 20 |
| 6. OBJETIVOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL | 23 |
| 7. ALCANCES DE LAS DIRECTRICES Y LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL | 25 |
| 7.1 LAS DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL | 26 |
| 7.2 LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL | 27 |
| 7.3 CONTENIDOS BÁSICOS DE LOS PLANES DIRECTORES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL | 28 |

Presentación

La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, pone a disposición del Comité Especial Interinstitucional de la COT, y particularmente de los Comités Técnicos Intersectoriales que lo conforman: -Asociatividad Territorial; Directrices de Ordenamiento Territorial y Fronterizo-; el documento: *“Orientaciones y Elementos para definir el alcance y los contenidos de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial”*; como insumo para discusión y retroalimentación de una de las actividades definidas en el Plan de Acción de la COT del 2012, como es la de establecer las Bases de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

La propuesta se fundamenta en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- (Ley 1454 de 2011) la cual estableció como competencia Nacional *“Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional”*; por lo tanto, el documento desarrolla una propuesta de asuntos estratégicos, elementos y objetivos de una Política Nacional de ordenamiento y desarrollo territorial. Adicionalmente, la LOOT estableció como competencia para los departamentos la de *“establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio”*, por lo que el documento presenta también una propuesta inicial sobre los alcances de las directrices de Ordenamiento Territorial, y sobre los contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento.

Como marco de referencia para la Política Nacional, el documento se desarrolla en siete capítulos: en el primero se exponen las bases conceptuales que se consideran apropiadas para el proceso de elaboración de la Política; el segundo aborda la incorporación del ordenamiento territorial en las políticas públicas; el tercero realiza una breve reseña de algunas de las principales políticas de ordenamiento territorial en cinco países Europeos y tres Latinoamericanos; en los capítulos cuarto, quinto y sexto se plantean algunos asuntos estratégicos, elementos y objetivos a tener en cuenta en la formulación de la Política; y por último, en el capítulo séptimo, se establecen de manera general los alcances de las Directrices y de los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental.

En virtud del apoyo logístico, técnico y especializado que el Comité Especial Interinstitucional brinda a la Secretaría Técnica a la COT, se espera que este documento sea retroalimentado por las entidades que lo conforman, y posteriormente ser presentado en una próxima sesión de la COT.

1. Marco conceptual Ordenamiento y Desarrollo Territorial

1.1. El concepto de ordenamiento territorial

Las nociones de ordenamiento territorial –OT- son abundantes y diversas y se refieren directa o indirectamente asuntos como los siguientes: la reducción de los desequilibrios en las condiciones de desarrollo espacial; la reestructuración del territorio para facilitar la localización y movilidad de las fuerzas del mercado; el carácter interdisciplinario y prospectivo de los procesos territoriales; la necesidad de la transformación óptima del espacio regional; la importancia del territorio como medio que permiten articular las intervenciones públicas sectoriales y generar sinergias; el rol de la planificación física para expresar y armonizar espacialmente los usos y ocupación del territorio por parte de las actividades humanas; la consideración de las tendencias de desarrollo a largo plazo de los fenómenos e intervenciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y ambientales y su expresión física territorial. Todos estos posibles significados tienden a converger hacia la necesidad de contar con instrumentos que permitan orientar y regular la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, teniendo en cuenta la multiescalaridad e interrelaciones de tales políticas y el reconocimiento de la diversidad regional y del territorio como factor activo de desarrollo.

El ordenamiento del territorio se materializa llevando en cuenta una perspectiva interdisciplinaria e integral, tendiente al desarrollo equilibrado de las entidades territoriales y las regiones y a la organización física del espacio, de acuerdo con una estrategia de desarrollo económico y social. La definición de OT, de uso más recurrente, es la que registra la Carta Europea de 1983¹: “Es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Esta definición, mirada en detalle se refiere, por un lado, a la manera como se manifiesta el OT (expresión espacial de las políticas económicas, sociales) y por otro al OT como disciplina científica, técnica administrativa y política. Las políticas económicas, sociales, culturales generalmente concurren para lograr el mejoramiento continuo de la calidad de vida y la política ecológica cuida la sostenibilidad ambiental, sus expresiones espaciales deben llevar a una armonía en las formas de uso y ocupación del suelo. A su vez el carácter técnico – administrativo y político implica que la política debe estar sustentada en una comprensión técnica sobre la organización del territorio, en las condiciones institucionales para la administración, planificación y gestión del territorio, y en el

¹ Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial (CEMAT): “Carta Europea del Ordenamiento del Territorio”, adoptada el 20 de Mayo de 1983, en Torremolinos, España.

entendimiento y armonización de los diversos intereses y poderes existentes sobre el territorio, alrededor de objetivos de interés mayoritario. En síntesis el OT es un proceso técnico y político.

La interpretación anterior de la definición de OT sugiere que éste debe ser resultado de un proceso participativo y de corresponsabilidad de los diferentes sectores del Estado, persiguiendo, entre otros, los siguientes grandes objetivos: el desarrollo integral y equilibrado en términos de calidad de vida; el uso y ocupación racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales (conservación de procesos ecológicos esenciales, sostenibilidad); y la organización institucional, la gestión pública, coordinación administrativa y gobernabilidad de los territorios pertinentes.

Por otra parte, tomando en consideración los aspectos elementales del ordenamiento territorial se puede considerar que la ordenación es la acción y efecto de organizar las actividades humanas en un determinado ámbito espacial, lo cual implica el reconocimiento de un desorden previo de partes y elementos que integran el territorio, conformado a partir de la acción antrópica sobre el medio ambiente en general². Ordenar el territorio implica distintas actuaciones encaminadas a corregir desajustes territoriales: de tipo socioeconómico, de tipo físico-ecológico. En líneas generales, y para el mismo autor (Bielza 2008), la ordenación del territorio es un concepto que se emplea para el doble objetivo de: i) Lograr un desarrollo territorial equilibrado y, ii) Gestionar de modo sostenible los usos del suelo. Para el efecto será necesario llegar a un acuerdo sobre un modelo de organización territorial, con visión de largo plazo, de manera que se consiga la armonía con el medio natural y el desarrollo humano sostenible.

Desde el punto de vista de los condicionantes para el ordenamiento territorial es necesario considerar alternativas de usos y ocupación del suelo, posibles y aceptables, atendiendo la demanda y oferta de éstos, con respecto a los déficits acumulados y a los requerimientos de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, es necesario conocer los actores y organizaciones públicas, privadas y sociales que poseen el poder sobre el territorio, estableciendo sus intereses, y prácticas de ocupación. Como se anotó antes, el OT, según tales perspectivas, comprende componentes técnicos y políticos interrelacionados. Para lograr ese tipo de acciones cabe tener presente que se requiere voluntad política, expresada en el liderazgo de los tomadores de decisiones, incorporando criterios técnicos en la disposición espacial de los elementos que conforman y organizan el territorial.

Los criterios de adecuación del territorio (desde el punto de vista ambiental, económico, social, cultural, técnico), estarán en coherencia con los objetivos de desarrollo pertinentes para cada territorio particular: calidad de vida, desarrollo local, sustentabilidad ambiental, calidad de vida, etc. Estos componentes se podrán expresar en la definición de un modelo de organización del territorio, con base en un escenario de desarrollo deseado a largo plazo, que se procurará construir, utilizando entre otras estrategias, la de ordenamiento territorial. A estas condiciones para la ordenación del territorio se agregan el conjunto de políticas territoriales y de instrumentos de planificación y gestión del territorio que materializan el escenario configurado en el modelo de ordenamiento y desarrollo territorial elegido.

² Bielza de Ory, V. (2008): Introducción a la ordenación del territorio: Un enfoque geográfico, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

1.2. El significado del desarrollo territorial

El desarrollo territorial es un proceso dinámico y complejo, si se tiene en cuenta que sus componentes (naturales, económicos, culturales, políticos, sociales, tecnológicos, etc.) se transforman permanentemente y transcurren en el territorio de manera interrelacionada, por lo cual los efectos de desarrollo emergen de la compleja y continua interacción y sinergia, entre dichos elementos, y el balance de tales interrelaciones es el que da lugar a la calidad de vida propia de cada espacio. En tal sentido, es importante tener presente que en última instancia el gestor y sujeto del desarrollo es el hombre, por acción u omisión, y de él depende la evolución de las condiciones de desarrollo. De ahí que el concepto de Desarrollo Sostenible sea inherente al ordenamiento territorial y hace alusión a aquel que satisface las necesidades humanas del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones logren satisfacer sus propias necesidades.

Al tener el desarrollo territorial como foco la satisfacción de las condiciones de vida del ser humano, la planificación y gestión requiere responder a un proceso de construcción social, que implica la participación activa de los actores y organizaciones del territorio, con el fin de que se constituyan en autogestores de su desarrollo.

El enfoque territorial del desarrollo focaliza la atención en los potenciales endógenos destacando, entre otras, las siguientes propiedades:

- Adopta una visión sistémica en la que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político – institucional están estrechamente interrelacionados.
- Considerar las zonas urbanas y rurales de manera articulada, y centra el análisis en la funcionalidad e integración entre ambas y en sus relaciones con el ámbito regional.
- Subraya la importancia de fortalecer el capital humano (la capacidad de las personas), el capital social (las relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (la base de recursos naturales).
- Impulsa una visión de competitividad territorial basada en la interacción de factores económicos (empresariado, innovación tecnológica, etc.), social, cultural (capital social) y ecológicos (sostenibilidad).
- Promueve la economía territorial incorporando, dentro de la noción de encadenamiento productivo y de clúster, aspectos distintivos de los grupos poblacionales y del territorio (p.ej., aprovechar determinadas características culturales, de identidad, ambientales para producir bienes comercializables como servicios ambientales y productos con denominación de origen o marca de territorio).
- Aprovecha los encadenamientos de valor agregado para articular, dentro del territorio, sectores productivos que permitan generar una economía territorial basada en conceptos como productos con denominación de origen, cadenas agroalimentarias y clúster.
- Destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización.
- Promueve la gestión del conocimiento a través de redes y sistemas territoriales, para que los sectores con mayores dificultades de acceso a tales medios no se marginen de los

nuevos avances en materia de ciencia y tecnología, y se rescaten además los métodos autóctonos y el saber tradicional.

- Propicia esquemas de cooperación que se adapten a las demandas de los pobladores y agentes del desarrollo; es decir, a la diversidad natural y política del territorio.
- Reconoce el protagonismo de los actores y organizaciones locales y por lo tanto incorpora los conceptos de cooperación, de corresponsabilidad y de inclusión económica y social.

1.3. Ordenamiento para el desarrollo territorial

Durante las dos últimas décadas han surgido importantes cambios en las formas de analizar y comprender las relaciones de la sociedad con el territorio, lo cual está incidiendo en la revalorización de las regiones y localidades, e induciendo el cambio de los roles tradicionales de los gobiernos nacionales y territoriales respecto a la planeación, gestión y definición de las políticas públicas.

La globalización y el nuevo orden económico mundial que la caracteriza, han dado lugar a la revalorización de lo local y regional como componentes claves para alcanzar la competitividad. En este contexto, el territorio juega un papel básico como factor de desarrollo, propiciando la organización de los sistemas productivos, la red de relaciones entre actores, y las dinámicas de aprendizaje, facilitando la construcción de ventajas competitivas sustentables, en las dimensiones económica, social y ambiental.

Los impulsos del crecimiento económico se pueden expandir para convertirse en desarrollo a través de la incorporación activa de estrategias de desarrollo territorial, en lo regional y local, constituyendo a municipios y departamentos en sujetos activos de desarrollo. El territorio, podrá constituirse en activador de un desarrollo más equilibrado, si se entiende no solo como la base geográfica y física, receptora pasiva de actividades socioeconómicas, sino además como generador de desarrollo al vincular los componentes de la sociedad organizada (culturales, económicos, políticos e institucionales), alrededor de proyectos estratégicos de alcance local – regional, armonizados con las visiones y estrategias nacionales. Para el efecto es importante comprender las relaciones entre desarrollo y ordenamiento territorial.

Tradicionalmente la planificación del desarrollo tiende a realizarse separadamente del ordenamiento territorial, se concentra en los aspectos sectoriales (económicos, sociales, ambientales, institucionales), sin tener en cuenta explícitamente sus manifestaciones y relaciones espaciales. En la práctica los planes de desarrollo se encuentran desvinculados de la organización del territorio. En el mismo sentido, los planes de ordenamiento territorial y ambiental concentran la atención en los aspectos físicos, naturales y espaciales y generalmente no incorporan directamente los procesos e impactos de desarrollo económico, social y ambiental. Si se tiene presente que el tipo de desarrollo territorial emerge de las interrelaciones entre los procesos económicos y sociales que genera la actividad humana y de la forma como el entorno territorial facilita o limita dichas interrelaciones; se podrá entender que para lograr el desarrollo sustentable es necesario que exista coherencia entre las estrategias de desarrollo económicas, sociales, institucionales, ambientales y el modelo de uso y ocupación o de organización territorial.

El desarrollo está focalizado en el ser humano y se refiere a la satisfacción de las necesidades materiales y sociales, al reconocimiento de los valores y capacidades de las personas, de la cultura y además contempla la participación activa de los actores del territorio en las decisiones que influyen en la calidad de vida. Introducir la dimensión territorial del desarrollo significa no solo delimitar el espacio físico geográfico donde se localiza e interactúa la población, sus actividades y medios de vida, sino además entender tal espacio como parte constitutiva del tejido social y económico, que condiciona las dinámicas e interdependencias de los actores y organizaciones y las posibilidades y calidad del desarrollo humano. Los elementos naturales también transforman al espacio, sin embargo es el despliegue espacial, físico, de las relaciones sociales lo que impacta al territorio con mayor intensidad.

El desarrollo del territorio es sistémico y por lo tanto interdimensional puesto que tiene que ver con la satisfacción de los requerimientos materiales y sociales, con el reconocimiento de los valores del ser humano, de la cultura, de los satisfactores económicos; tiene que ver igualmente con las necesidades de ser humano para interactuar en sociedad, con la capacidad de lograr representatividad en la toma de decisiones, de aquello que va a afectar su futuro.

La perspectiva territorial del desarrollo busca comprender fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) por efectos de las relaciones de la sociedad con su entorno. Esto implica que los elementos que componen el territorio (físicos e intangibles) no se consideran como receptores pasivos de las intervenciones humanas sino como variables activas a ser consideradas cuando se quiere realizar algún tipo de intervención, sobre el espacio y sobre las poblaciones, que resulte en modificaciones de la realidad existente. En tal sentido, el enfoque territorial del desarrollo implica ser conscientes de que se trata de intervenir sobre un espacio multiforme y dinámico, y de promover el cambio de aquellas relaciones sociales con el territorio que no garantizan sus sostenibilidad económica, social y ambiental.

Es importante examinar las interrelaciones entre ordenamiento territorial y política de desarrollo territorial, entendiendo aquel en su función integradora y de propiciador de sinergias, al lograr relacionar espacialmente y en forma adecuada las actividades de los diversos sectores de actividad y de los niveles de administración del Estado.

El ordenamiento territorial regularmente ha concentrado la atención en la búsqueda de la reducción de los desequilibrios territoriales, sin embargo es importante tener en cuenta que no se trata de lograr una igualdad en los niveles de desarrollo ya que la dotación de recursos naturales, la localización, las diferentes trayectorias históricas, capacidades socioeconómicas e institucionales de las regiones son por naturaleza diferenciadas y no hacen posible ni necesario buscar homogenización del territorio. A través del OT se busca reconocer la diversidad regional para aprovechar sus particularidades y combinarla de manera armónica y sinérgica, procurando igualmente consolidar, construir y proveer condiciones de acceso a oportunidades básicas de desarrollo, en el sentido de que todo habitante, independientemente del lugar donde viva, pueda acceder a un conjunto de facilidades que garanticen una adecuada calidad de vida y un desarrollo sustentable, atendiendo sus condiciones particulares. Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial se convierte en un instrumento del Estado para dotar, administrar y organizar las actividades, para promover el desarrollo socioeconómico y especialmente, para orientar y regular

una organización del territorio que posibilite impulsar y distribuir más armónicamente el crecimiento y desarrollo socioeconómico en el territorio nacional y en cada una de las regiones³.

Esta perspectiva más amplia del ordenamiento territorial implica una forma diferente de aproximarse al territorio, que trasciende la mirada tradicional de territorio objeto hacia una renovada concepción de territorio sujeto y factor de desarrollo. La idea que aún subsiste en algunas instancias tradicionales de “ordenar el territorio” a través de normas de zonificación ideales lleva implícita la intención del poder central de regular unidireccional y discrecionalmente las relaciones sociales con el territorio, y de disponer, especialmente por medio de planes reguladores lo que se puede o no hacer sobre las diversas zonas, es decir pretendiendo disponer los “objetos” (recursos, infraestructuras, asentamientos) sobre el territorio. Desde este enfoque el territorio es considerado solamente como la base física de las actividades humanas sobre la cual hay que ubicar a las comunidades, infraestructuras y sistemas productivos, guardando armonía con el medio ambiente; en síntesis, el ordenamiento implicaría una visión “estática” y pasiva del territorio, como simple “objeto” soporte físico.

Al relacionar desarrollo y ordenamiento territorial, el territorio cobra significado como sistema dinámico “sujeto” y factor de desarrollo y ordenamiento territorial. En consecuencia el territorio no es considerado únicamente como el espacio físico de localización de infraestructuras y de población y actividades socioeconómicas, sino como un ámbito de construcción de redes sociales, económicas e institucionales donde se planifica y gestiona la integración de infraestructuras productivas, de servicios, de comunicación e información, la transformación productiva; posibilitando el desarrollo económico y social, la consolidación de grupos sociales, la generación de valor agregado a los productos locales, el fortalecimiento de la identidad y cultura, la promoción del desarrollo local, etc.

La “política de ordenamiento territorial”, como un ámbito de intervención pública, se refiere a la pertinencia y utilidad de ejercer una acción de los poderes públicos, basada en el reconocimiento de las dinámicas territoriales socioculturales y en acuerdos con los actores y organizaciones que usan y ocupan el territorio sobre un modelo de organización territorial con visión de largo plazo, que incida en la localización y movilidad de las actividades económicas y sociales, en lugar de dejar que estas dispongan espontáneamente y de sus intereses particulares del territorio, porque esto último ha demostrado que conduce a la insostenibilidad del desarrollo. Desde esta perspectiva el ordenamiento se presenta como propósito deliberado de la acción del Estado para facilitar el logro de sus objetivos de desarrollo y también como instrumento que busca la mitigación de problemas y la prevención de impactos no deseados de las actividades humanas mediante la previsión sobre la disposición espacial de las actividades en el territorio; conscientes de que estos factores inciden de manera importante en los propósitos de desarrollo económico y de mejoramiento de la calidad de vida.

³ En este sentido el ordenamiento territorial se constituye en un instrumentos importante para impulsar el proceso de paz.

2. La incorporación del ordenamiento territorial en las políticas públicas

La perspectiva territorial del desarrollo y de su organización espacial, en su concepción integral, ha estado ausente de las políticas gubernamentales; aquella ha sido más resultado a posteriori de la espacialización de intervenciones sectoriales que no valorizan al territorio como sujeto del desarrollo, pues lo consideran solo como soporte pasivo, geográfico y físico, de las acciones sectoriales.

En enfoque territorial del desarrollo se constituye en una dimensión integradora de las actividades y de los procesos que se producen en un espacio específico, posibilitando generar cadenas de valor sectoriales -territoriales, como ejes transversales de las políticas públicas, potenciando y propiciando valores agregados regionales que posibilitan un desarrollo más armónico y sustentable y hacen más eficiente e impactante la asignación de recursos.

En el panorama nacional se advierte la preocupación de las diversas regiones y sectores por la acumulación de la problemática territorial y por la incertidumbre del futuro desarrollo de las zonas periféricas. A la acentuación de los desequilibrios urbanos, rurales y regionales, se suma la incertidumbre frente a los impactos en los usos y ocupación del territorio por la entrada en vigor de los tratados comerciales y por los efectos de la variabilidad climática, que están cambiando significativamente las condiciones de sostenibilidad de importantes asentamientos poblacionales y de los posibles usos del territorio productivo.

El país ha carecido de una política territorial con visión de largo plazo, con capacidad de intervenir frente a una organización territorial y localización de actividades derivadas principalmente de las conveniencias de las fuerzas del mercado; son pocos los logros de los esfuerzos de planificación y regulación del territorio⁴. La sostenibilidad del desarrollo está en riesgo en importantes zonas del país, ante los desajustes entre los procesos de crecimiento económico y social y las formas de uso y ocupación del territorio⁵.

⁴ La Ley 388 de 1997 estableció la obligatoriedad de los Planes de Ordenamiento Territorial municipal. Eso ha permitido introducir algunas orientaciones y regulaciones favorables para la organización territorial de las zonas urbanas, sin embargo el área rural no ha sido cubierta adecuadamente por tal tipo de planificación y las escalas nacional, departamentales y regionales carecen de tal instrumento.

⁵ A pesar del esfuerzo hecho en los últimos quince años por incorporar la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país, los resultados son aún incipientes, en razón a que no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial municipal y la planificación sectorial. Por ejemplo, el sector minero ha otorgado concesiones en zonas de conservación estratégica; los cultivos agrícolas con frecuencia se establecen en áreas de importancia estratégica para la protección de las cuencas hidrográficas y las líneas de transmisión de energía, los gasoductos y las vías se trazan de manera independiente, conduciendo a la fragmentación innecesaria de ecosistemas, a la pérdida de oportunidades para minimizar el impacto ambiental de esas intervenciones sobre el territorio y a la afectación del desarrollo de sectores que, como el turismo, dependen críticamente de la oferta ambiental. Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014. Cap. IV. Sostenibilidad Ambiental y Prevención del riesgo.

Se requiere una política de ordenamiento territorial facilitadora del desarrollo, que a escala macro nacional y a diversas escalas regionales logre reorientar la localización de actividades económicas y de la población, aprovechando óptimamente los recursos de la plataforma territorial y marítima, creando oportunidades para disminuir las disparidades regionales e inducir un desarrollo regional y un sistema urbano más equilibrado, procurando la convergencia en el desarrollo regional.

Los objetivos de la política regional deben ser consistentes con respecto a los retos que demanda por una parte, la inserción de la nación en la globalización y por otra, sus necesidades productivas y sociales – especialmente la desigualdad social y la pobreza -, los procesos crecientes de urbanización y metropolización, el desarrollo de sus estructuras rurales y el aprovechamiento y conservación del medio ambiente natural.

3. Reseña general de elementos de Política Nacionales de Ordenamiento Territorial: Experiencias internacionales

El siguiente cuadro presenta una muestra de algunos de los principales rasgos de las políticas de ordenamiento territorial de 12 países, incluyendo los de mayor tradición en tales desarrollos como Francia y Alemania y otros con procesos más recientes como Argentina, México y Brasil. Se consideran tres elementos de referencia: i) las finalidades u objetivos de las respectivas políticas, ii) la institucionalidad que las preside y, iii) algunos de los principales instrumentos utilizados. Esta información permitirá contar con un panorama sobre diversos alcances y modalidades de políticas de ordenamiento territorial nacional. La información fue obtenida a partir de la consulta de documentos de las entidades rectoras del ordenamiento territorial en cada uno de los países reseñados.

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FRANCIA | <p>Estado unitario, régimen parlamentario, descentralización administrativa en el ámbito regional. Extensión de 543.965 Km²</p> <p>58.600.000 habitantes, densidad total 108 hab/km².</p> <p>Organización administrativa: cuatro niveles territoriales: Nación, regiones (22), departamentos (96) y municipios (36.551).</p> | <p>Desarrollo de las infraestructuras y telecomunicaciones Francia nodo de Europa.</p> <p>Distribución equilibrada de las actividades en el territorio y mejora de la accesibilidad y la centralidad de las ciudades.</p> <p>Distribución equitativa de la infraestructura y el equipamiento en todo el territorio.</p> <p>Promoción del desarrollo de áreas industriales en declive y de las actividades económicas rurales.</p> <p>Reducción de las desigualdades del desarrollo y promoción de la solidaridad y complementariedad del espacio nacional.</p> <p>Promoción de una nueva dinámica de creación y distribución de actividades y oportunidades de empleo.</p> | <p>"Comité Interministerial de Ordenación del Territorio" CIAT y en 1963 la "Delegación para el Manejo del Territorio y la Acción Regional" DATAR.</p> <p>En 1995 se aprobó la Ley 95-115 sobre "Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio" que constituye el principal soporte legal actual. En este mismo año la DATAR elaboró el documento "Diseñar la Francia del año 2015".</p> <p>La Ley 95-115 creó el "Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial" y tres instrumentos más: El "Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio", Los "Esquemas Sectoriales" y las "Directrices Territoriales de Ordenación".</p> <p>El Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio es presidido por el Primer Ministro. Formula sugerencias sobre políticas de OT .</p> | <p>Esquema Nacional de OT y de los Esquemas Sectoriales de OT.</p> <p>Contratos entre el Estado central y las regiones.</p> <p>Contratos entre el Estado central o regiones con empresas públicas y privadas o con ciudades o entre regiones fronterizas.</p> |
| ALEMANIA | <p>Población 85 millones de habitantes</p> <p>Superficie: 357.046 Km².,</p> <p>Densidad de 230 Hab/km².</p> <p>Organiza en cuatro niveles: El nivel nacional (federal), el nivel estatal (Länder) integrado por 16 estados, los cuales se dividen en regiones (de carácter administrativo y de planificación), existiendo en la actualidad 50. Las regiones se subdividen en distritos (existen 543) y municipios, de estos últimos existen actualmente unos 16.175</p> | <p>Las principales finalidades de los PTR son las siguientes:</p> <p>Atención de los centros superiores e intermedios del sistema de ciudades.</p> <p>Ejes de desarrollo de nivel regional que conectan los centros superiores e intermedios.</p> <p>La jerarquía de la red de vías de comunicación.</p> <p>Orientación de la planificación subregional.</p> <p>Delimitación de áreas de aglomeración urbana, zonas rurales y áreas de promoción económica o de ayudas de infraestructuras.</p> <p>Localización óptima de las obras de</p> | <p>La responsabilidad directa en materia de Ordenamiento Territorial recae en el nivel regional o Länder, correspondiendo al nivel central o Federación, el rol subsidiario y el control de aquellos temas que por su complejidad escapan al nivel estatal</p> <p>Nivel federal, la organización administrativa del OT parte de dos organismos de tipo político: la "Comisión Delegada de Gobierno para la Ordenación del Territorio" y la "Comisión de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo" del parlamento y un organismo ejecutor: el "Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo"</p> <p>Coordinación intersectorial el ministerio se</p> | <p>El Ministerio de OT elabora el "Programa Federal de Ordenación Territorial" con el apoyo de los Länder y aprobado por la Conferencia de Ministros responsables del OT.</p> <p>Las directrices de OT se concretan en los planes regionales, provinciales y municipales, cuya formulación y ejecución se realiza a partir de una organización administrativa jerárquica que incluye los siguientes niveles: nacional (federal), estatal, regional, subregional y municipal.</p> |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | infraestructura Zonificaciones de los usos preferidos de la tierra áreas. | apoya en la "Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio" | |
| BÉLGICA | Extensión: 30. 518 km2 10'200.000 habitantes Densidad: Organización político-territorial: tres niveles: nacional, regional (3 regiones), provincial (10 provincias) y municipal | Los énfasis de las políticas y los planes se ponen en la preservación de la diversidad de la población y el equilibrio social, la combinación de actividades económicas y la promoción de políticas de transporte y de medio ambiente que permitan conciliar el progreso económico y social con la calidad de vida. | "Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y de Urbanismo" de 1962, la cual ha sido modificada en varias ocasiones, pero sus principios fundamentales siguen vigentes. Con las reformas constitucionales de 1980 y 1988, el ordenamiento se descentralizó al nivel regional. | Elaboración de planes nacionales, regionales, subregionales y municipales que integran los puntos de vista económicos, sociales y estéticos y la salvaguarda de las bellezas naturales |
| DINAMARCA A | Superficie: Densidad total es de 123 hab/km2., La organización político-administrativa tres niveles territoriales: Nación, condados (existen 12) y municipios (existen 275). | "Dinamarca, horizonte 2018", establece prioridades relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible. | El sistema danés de ordenación del territorio se ha consolidado a partir de muchas décadas de experiencia. La última Ley de planificación territorial data de 1992. Está basado en una descentralización amplia de responsabilidades, cuyos protagonistas son los condados y los municipios. | En el nivel nacional no se elaboran planes, sino un documento denominado "Informe Nacional de Ordenación del Territorio", que establece un marco de referencia para los condados, los municipios y el sector privado. En el nivel regional los condados elaboran planes regionales sobre utilización del suelo, las infraestructuras y la protección del medio ambiente, fijan prioridades sobre asuntos sectoriales y se establecen procedimientos de evaluación de impactos ambientales. En el nivel local los municipios elaboran dos tipos de planes: los "planes municipales" y los "planes locales". |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| GRECIA | 10'500.000 habitantes, con una densidad de 80 hab./km ² , una de las más bajas de Europa. Su organización político-administrativa se estructura a partir de tres niveles: nacional, regional y provincial. El territorio nacional se divide en 13 regiones y 54 provincias. | <p>La gestión eficaz de los suelos situados en la periferia de los centros urbanos, incluyendo la delimitación de parques industriales, con el fin de armonizar los usos industriales, comerciales y tecnológicos y revitalizar los asentamientos rurales.</p> <p>La renovación y humanización del medio ambiente urbano que incluye: la recuperación del centro de las ciudades y de las zonas urbanas deprimidas, promoción de espacios verdes, áreas culturales y áreas de actividades sociales (encuentro).</p> <p>Desarrollo de relaciones de complementariedad entre ciudades vecinas con fines de formar redes urbanas integradas y promover conexiones más amplias con las redes europeas.</p> | <p>El sistema griego de OT es centralista. Sus políticas normalmente emanan de los ministerios y el gobierno central</p> <p>El contexto legal es bastante complejo, dándose la existencia de una multiplicidad de normas sin articulación o coherencia y, a veces, contradictorias entre sí.</p> | |
| ESPAÑA | <p>Extensión de 504.750 km². Habitado por 40'000.000 de personas. Densidad total aproximada de 79 hab./km². Su organización político administrativa se estructura a partir de 17 regiones o comunidades autónomas, 50 provincias y 8.077 municipios</p> | <p>Armonización entre el desarrollo económico y el bienestar social en el contexto de la Unión Europea. Estimulo del desarrollo regional. Definición de estrategias territoriales. Distribución espacial de las actividades económicas y de la utilización del suelo en todo el territorio. Inserción de consideraciones ambientales en la toma de decisiones.</p> | <p>En el nivel nacional la base legal actual del sistema de OT, la constituye la " Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, la cual reúne toda la normatividad anterior sobre planificación urbana y los instrumentos propuestos por las diferentes regiones. Esta Ley autoriza la elaboración de un Plan Nacional orientador de los planes regionales, el cual nunca se ha hecho ni está en proyecto realizarlo.</p> <p>La gestión del ordenamiento territorial en España se realiza a partir de cuatro niveles territoriales: nacional, regional, subregional y</p> | |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Planificación de las redes de transporte. Coordinación entre los distintos niveles territoriales. | local. El ordenamiento territorial español está descentralizado en el nivel regional | |
| ITALIA | Superficie es de 301.285 Km2, 57'510.000 personas, para una densidad total de 190 hab./km2. Su organización político-administrativa se estructura a partir de 20 regiones cada una de ellas dividida en provincias de las cuales existen 95, las provincias se dividen en municipios de los cuales existen 8.100 | Las competencias de la Nación en el OT son Escasas (descentralizado). Se limitan a la coordinación, grandes infraestructuras, obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente | Estado unitario parlamentarista, descentralizado al nivel regional. Por su carácter descentralizado, las competencias de la Nación en el OT son escasas. Se limitan a la coordinación, grandes infraestructuras, obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente. Para ello, cuenta con dos entidades claves: el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales. | No existe un Plan Nacional y las regiones tienen la responsabilidad principal del OT, el cual es entendido en función de planificación física espacial con fuerte contenido ambiental y estrecho vínculo con los planes de desarrollo económico, los cuales constituyen marcos de referencia para los planes de OT. |
| PORTUGAL | Extensión de 92.000 km2, muy próximo al tamaño del departamento de Caquetá. En esta superficie habitan, aproximadamente, 10 millones de habitantes, para una densidad aproximada de 108 hab./km2. | La Constitución de 1976 asigna al Estado la tarea de fomentar el OT, teniendo en cuenta la determinación correcta de las localizaciones, el desarrollo socioeconómico equilibrado y el equilibrio biológico de los paisajes. Definir el modelo unitario para el desarrollo territorial integrado, armonioso y sustentable del país, teniendo en cuenta la identidad propia y la inserción en el espacio de la Unión Europea; Garantizar la cohesión territorial del País, atenuando las asimetrías regionales y garantizando la igualdad de oportunidades; Establecer la base espacial para desarrollar las estrategias de desarrollo económico e social; d) Articular las políticas sectoriales | Estado unitario parlamentarista, con un sistema de planificación centralista, pero con una fuerte tendencia a la descentralización regional. El órgano responsable del OT es el Ministerio de Planificación y Administración del Territorio quien tiene, también, la competencia en materia de cartografía, medio ambiente, planificación económica y desarrollo regional. En 1996 estaba en proceso la creación del Consejo Interministerial para la Ordenación del Territorio, La Comisión Nacional de OT y la Comisión para el Desarrollo Regional y Ordenación del Territorio. El Ministerio de Planificación y Administración del Territorio posee Dirección General de OT -DGOT- con base en la cual se elabora un "Plan Nacional de Desarrollo Regional" que sirve de referencia a los planes regionales de OT. En el nivel regional, se encuentran las | Conjunto de directrices y planes de naturaleza sectorial con impacto territorial Planes Sectorial – territoriales en Aspectos Críticos para el modelo de OT Rede Natura MAOTDR Plan Nacional del agua y Planes de Gestión de cuencas Hidrográficas Plan Nacional de sistema de riego Plano Nacional para Producción de Plano da Rede Nacional de Aeropuertos, terminales de transporte, puertos. Planes especiales y regionales de OT |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>con incidencia en la organización del territorio.</p> <p>Conservar e valorizar a biodiversidad y el patrimonio natural, paisajístico y cultural, utilizar de modo sustentable los recursos energéticos y geológicos, y prevenir y minimizar los riesgos</p> | <p>"Comisiones de Coordinación Regional" -CCR- las cuales dependen del Ministerio de Planificación y Administración del Territorio, encargadas de elaborar los "Planes Regionales de Ordenamiento Territorial" -PROT</p> | |
| HOLANDA | <p>Extensión de 41.500 Km2. 15'700.000 habitantes, es decir, 460 hab/km2, quizás la más alta densidad entre los países de Europa.</p> <p>Organización administrativa tres niveles territoriales: Estado central, provincias (12) y municipios (647).</p> | | <p>Rol del gobierno central esta radicado en establecer los grandes lineamientos en materia territorial, dejando a los niveles descentralizados (provincias y municipios) la planificación instrumental del territorio.</p> <p>Nivel nacional, el órgano responsable es el Ministerio de Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente, el cual se apoya en varias instituciones entre las que se destacan: la "Comisión Gubernamental para la Planificación Territorial y Medio Ambiente" encargada de preparar las decisiones del Consejo de Gobierno en materia de OT.</p> <p>La "Comisión Interministerial de Planificación Territorial" encargada de la coordinación horizontal, todos los ministros responsables de medidas y acciones sectoriales de incidencia territorial deberán oír con anterioridad a esta comisión.</p> <p>La "Agencia Nacional para la Planificación Territorial" bajo la orientación del Director General de Planificación Territorial. A ella, pertenecen inspectores de planificación territorial que operan en las provincias como enlace entre la administración central y las provincias y municipios.</p> <p>La determinación de Decisiones Claves para el OT son un proceso complejo de coordinación</p> | <p>El cuarto informe sobre "Política Nacional de OT: un camino hacia el año 2015" fue adoptado en 1993.</p> <p>Informes de la Planificación Territorial Nacional", los "Borradores estructurales", los "Esquemas Estructurales" y las "Decisiones Claves de Planificación Territorial" -PKB-. Los "Esquemas" son directrices de OT dirigidos a una determinadas políticas sectoriales: vivienda, medio ambiente, turismo, agricultura, etc. ciudadanos.</p> <p>En el nivel regional, las provincias elaboran "Planes Territoriales Provinciales Territorial" para apoyar al Ejecutivo en la implementación de los planes.</p> |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | y consenso, al que se llega con una alta participación institucional y pública, que incluye a los responsables de la política nacional de OT, las administraciones sectoriales, las provincias, los municipios, las dos cámaras del parlamento y los ciudadanos | |
| ARGENTINA | País federal, republicano y democrático. División por Provincias y éstas en departamentos y municipios. 23 provincias y una ciudad autónoma, Buenos Aires. Fuente: Proterritorios | Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable. Orientada al proceso de producción social del espacio mediante medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración y cohesión social en el territorio y el uso de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. Busca en síntesis la organización de los diferentes usos del suelo y los territorios de acuerdo al interés general. | El marco de gestión para el ordenamiento territorial parte del trabajo de la Comisión Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial -COFEPLAN- que se constituye en un espacio central de institucionalidad territorial permanente con el objeto de velar por la implementación de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, reconociendo que la planificación estratégica del territorio es competencia de las autoridades nacionales, provinciales y locales de acuerdo a su nivel territorial. Está conformado por representantes de las diferentes provincias, del gobierno nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | El instrumento de intervención permanente será el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), concebido como un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí, orientado al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) como elemento articulador, el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. (Massiris: gestión del ordenamiento territorial en América Latina Desarrollos recientes) |
| BRASIL | República federal y democrática, dividida territorialmente en Estados, un Distrito Federal y varias Municipalidades. La Unión | Superar las desigualdades sociales y regionales. Fortalecer al unidad (cohesión) social y territorial | El Ministerio de Integración Nacional esta encargado de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial la cual se encuentra en proceso de consolidación. | Política de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional Áreas Protegidas, el Programa de Zonificación Ecológica-Económica, el Plan Nacional de |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | representanta la alianza entre los diferentes Estados brasileros. Regiones, creadas para orientar la gestión de las políticas públicas (sin representación jurídica o autonomía política): Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste y Sul. Fuente: Proterritorios | Promover el potencial de desarrollo de las regiones. Valorizar la innovación y la diversidad cultural y étnica Promover el usos sustentable de los recursos naturales. Apoyar la integración suramericana. Apoyar la inserción competitiva y autónoma del país y sus regiones en el mundo globalizado | | Recursos Hídricos y los diferentes Planes de Desarrollo Regionales |
| MÉXICO | País federal. Territorialmente se divide en Estados y municipios, además de contar con un Distrito Federal. | Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural. Introducir la dimensión espacial en los procesos de desarrollo. Introducir una visión estratégica y prospectiva del territorio. Equilibrar oportunidades de los diferentes territorios La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población El desarrollo económico y social sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población El desarrollo sustentable de las | Las principales dependencias que encabezan el Proyecto de Ordenamiento Territorial son la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT-, la Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-, el Consejo Nacional de Planeación –CONAPO-, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI- | La política nacional de ordenamiento territorial mexicana se concreta mediante planes estatales de OT (PEOT) planes ecológicos territoriales y planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos urbanos. Los PEOT trascienden, en su concepción, la visión sectorial antes expuesta, al incorporar objetivos ambientales y de regulación del uso y ocupación de los territorios estatales, pero carecen de soporte jurídico para su aplicación, de modo que son más de carácter indicativo. Massiris: gestión del ordenamiento territorial en América Latina (Desarrollos recientes) Ley de Asentamientos Humanos de 1993, con reforma de 2010. Esta Ley establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la |

| | Características del país | Finalidades principales | Institucionalidad | Instrumentos |
|--|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>regiones del país</p> <p>El fomento de centros de población de dimensiones medias</p> <p>La descongestión de las zonas metropolitanas</p> <p>La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas</p> <p>La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población</p> <p>La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;</p> <p>La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos</p> <p>La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población</p> | | <p>ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; Fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; Define los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.</p> |

Teniendo en cuenta la reseña anterior de algunos de los principales elementos de políticas nacionales de ordenamiento territorial de 12 países, se puede observar que los objetivos de dichas políticas en los países europeos y latinoamericanos comparten intereses relacionados con el estímulo del desarrollo regional, con la reducción de las desigualdades en el desarrollo, con la conservación y valorización de la biodiversidad y el patrimonio. Sin embargo, se perciben matices que reflejan la mayor madurez de los procesos de desarrollo territorial en los países europeos considerados, frente a los latinoamericanos. En los primeros se observa la preocupación por retomar el crecimiento y desarrollo en áreas en declive, por la búsqueda de cohesión territorial, por preservar la diversidad poblacional; en contraste los países en desarrollo caracterizados por poseer amplios territorios en formación, dirigen la atención de sus respectivas políticas también a disponer de medidas e instrumentos que garanticen la accesibilidad de la población a los bienes y servicios básicos, a mejorar la calidad de vida y superar las grandes desigualdades sociales y regionales y a conservar y aprovechar los recursos naturales. Se busca resolver los conflictos ambientales acumulados ante la existencia de modelos de explotación económica no sostenibles ni incluyentes; igualmente proteger la cultura, lograr una gestión más eficaz del suelo, y conseguir una distribución más equilibrada y organizada de los centros urbanos.

Las institucionalidades para el ordenamiento territorial tienen más tradición y consolidación en Europa, de hecho se considera que Francia posee una de las más avanzadas organizaciones que se preocupa no solo de la ordenación física del territorio, sino que además ésta se sustenta en una cultura de relación armónica de la sociedad con el territorio, articulada además con los procesos de asignación de la inversión pública, a través de la planificación participativa contractual, que une voluntades entre el nivel nacional y las entidades territoriales, alrededor de políticas y proyectos de territorio, expresados en modelos territoriales con visión de largo plazo. Otro tanto muestra Alemania donde la descentralización se ha consolidado y la principal atribución en materia de Ordenamiento Territorial está en el nivel regional (Länder), correspondiendo al nivel central o Federación, el rol subsidiario y el control de aquellos temas que por su complejidad escapan al nivel estatal. Igualmente, es notable la coordinación existente entre las políticas del medio ambiente y las de OT.

También se destaca que en Holanda la cultura del OT se encuentra internalizada en la opinión pública y en la conciencia ciudadana, debido en gran parte a la relación histórica que ha tenido este país con su borde costero, y que ha llevado a generar un continuo aumento de la superficie territorial, a través de "ganarle superficie al mar". El rol del gobierno central se concentra en establecer los grandes lineamientos en materia territorial, dejando a los niveles descentralizados (provincias y municipios) la planificación instrumental del territorio. En contraste el caso de Grecia muestra un rezago en sus políticas, pues aún se mantiene un sistema centralizado y predominantemente sectorial.

Desde la perspectiva Latinoamericana se encuentran pocos avances en la disposición y aplicación de políticas nacionales. Brasil, México y Argentina cuentan con legislaciones que les está permitiendo diseñar y poner en práctica políticas y/o planes nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial. En todos los casos se observa que el ordenamiento y la gestión territorial han ganado posicionamiento entre las políticas públicas, sin embargo su puesta en práctica no es expedita.

En los países referidos se encuentran constituidas institucionalidades nacionales, generalmente encabeza de Ministerios (Brasil: Ministerio de Integración Nacional, Argentina: La Comisión Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial –COFEPLAN, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT-, la Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL- el Consejo Nacional de Planeación). Los instrumentos utilizados o en vía de elaboración son los sistemas de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial integrales y sectoriales, con enfoque territorial (planes ambientales, los planes nacionales de ordenamiento, de asentamientos humanos, de áreas protegidas, y más recientemente ha tomado importancia la atención y prevención la incorporación específica de riesgos y desastres naturales en las políticas y planes territoriales).

4. Los asuntos estratégicos de la política territorial

Con el fin de contar con criterios para llegar a un acuerdo sobre los elementos básicos del concepto de ordenamiento territorial que estructuran las políticas de ordenamiento territorial, es importante tener en cuenta la importancia de ésta, y plantear el tipo de ordenamiento territorial que se requiere. Estas definiciones suministrarán criterios para diseñar el tipo de política de ordenamiento territorial que requiere el país y sus diversas regiones.

Las características del país, desde la perspectiva territorial global, muestran que posee potencialidades derivadas de su ubicación geoestratégica para facilitar el enlace entre el norte y sur de las Américas; sin embargo las condiciones geográficas y los ecosistemas que rodean el país no facilitan la integración física con los países suramericanos. Internamente el país posee una riqueza natural y cultural destacada y unos contrastes socioeconómicos espaciales que presentan una zona Andina central con elevados niveles de urbanización y mejores condiciones de vida frente a las periferias, los sures del país y las zonas fronterizas.

Por otra parte, subsisten importantes grupos poblacionales en condiciones de pobreza habitando zonas marginalizadas que poseen grandes potenciales naturales, desaprovechados o explotados inadecuadamente; la gobernabilidad territorial en dicha áreas esta debilitada. Esta problemática señala el reto urgente de reorganizar el territorio y orientar su estructuración para lograr aprovechar sosteniblemente los recursos naturales y garantizar el mejoramiento continuo de la calidad de vida de las diversas regiones.

Para lograr lo anterior, se requiere una decidida actuación pública, que oriente y redirija, los usos y ocupación del territorio, con base en un acuerdo sobre el modelo o tipo de desarrollo socioeconómico que posibilite el aprovechamiento sostenible de los potenciales naturales, teniendo en cuenta la ubicación geoestratégica del país y sus diversas regiones, la generación de valor agregado, el capital humano, la cultura, la identidad territorial y el papel que debería jugar el país en el contexto de la globalización.

Las formas como se manifiestan las actividades socioeconómicas en el espacio están colocando en riesgo la sostenibilidad del crecimiento y desarrollo, por lo cual es necesaria una mayor regulación con respecto a la ordenación del territorio, especialmente en relación con la localización y usos del suelo por parte de las actividades económicas y los asentamientos poblacionales. Sin embargo para que dichas regulaciones en conjunto estructuren los territorios, local, regional y nacionalmente, de forma menos desequilibrada (ambiental social y económicamente), es indispensable disponer de una política consensuada de ordenamiento territorial. Esa política de Estado debe estar acompañada por un mayor compromiso colectivo y una mejor intervención pública, para lograr que el modelo económico propicie crecimiento y desarrollo, armonía con el medio ambiente y mejoramiento continuo de la calidad de vida. Cabe tener presente que no se trata de imponer un modelo de desarrollo sobre las condiciones naturales y ambientales del territorio, sino de ajustar el modelo de desarrollo para que garantice un aprovechamiento sustentable del medio natural y la sostenibilidad el desarrollo.

La política territorial, o política de ordenación del territorio, debe ser transversal a las demás políticas públicas, de manera que logre la coordinación y compatibilización de los usos y ocupación del suelo derivados de la manifestación espacial de dichas políticas. Esto significa que la política territorial no es un instrumento aislado sino que debe tener presente que sus directrices cobijen los diversos planes, programas, proyectos y actuaciones que desarrollan los niveles de gobierno, para conseguir que en conjunto articulen sus intervenciones en el territorio, alrededor de objetivos comunes, de manera que se estructure un territorio competitivo, equitativo, sostenible y más gobernable.

En síntesis se trata de una política concebida con perspectiva multiescalar, intersectorial e interinstitucional, dirigida hacia el logro de la armonía entre las actividades humanas con respecto a los sistemas espaciales integrales que estructuran el territorio, como los ecosistemas, las macroregiones, las redes de infraestructuras estructurantes, el sistema de ciudades, los grandes equipamientos, etc. y espacios de interés estratégico o usos especiales, como las zonas de frontera, costeras, marítimas, insulares, áreas de conservación y reserva ambiental, territorios indígenas, etc. Es una escala territorial que desde el punto de vista de la planificación considera el territorio nacional en su totalidad, y a partir de la comprensión del sistema territorial procura entender los grandes patrones de ocupación, las formas predominantes de territorialización y desterritorialización, los flujos económicos, sociales, naturales, y los ejes de integración y desarrollo.

Esa comprensión de la forma como se organiza el territorio permitirá valorar las demandas, ofertas, fortalezas y debilidades del territorio, el ritmo de evolución y las particularidades regionales, de manera que será posible estructurar y entender el modelo actual de ordenamiento territorial, frente a las condiciones de desarrollo socioeconómico y establecer la forma de armonizar y de interrelacionar diversas acciones, en función de un modelo de ordenamiento territorial compartido, con visión de largo plazo.

La meta del ordenamiento territorial es la compatibilización de políticas, planes y acciones en general, según su expresión espacial, alrededor de objetivos comunes de interés nacional y regional; considerando al Estado como instancia reguladora, armonizadora y facilitadora, del desarrollo. El ordenamiento territorial es un instrumento de articulación transectorial, interterritorial e interinstitucional, que a través de políticas e instrumentos de planificación y

gestión persigue el desarrollo espacial, armónico e integrado, de las acciones públicas, privadas y sociales.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones es recomendable tener presente en el diseño de la política nacional de ordenamiento territorial los siguientes aspectos:

- La política de ordenamiento territorial deberá aportar disposiciones regulatorias e instrumentos para aprovechar las ventajas naturales y comparativas del territorio, de manera que se constituyan en competitivas, cuidando que se propicie un crecimiento y desarrollo incluyente socialmente y sustentable.
- El OT, como instrumento de planificación y gestión, requiere focalizarse en conseguir una adecuada interacción entre las actividades humanas, y las capacidades y limitantes del sistema físico-territorial.
- Es fundamental que la política territorial logre compatibilizar la expresión espacial de las políticas públicas habiendo conseguido, durante su proceso de elaboración, acuerdos sobre objetivos comunes de interés nacional, regional, local y sectorial.
- Es indispensable incorporar en la política una perspectiva, multiescalar, multisectorial e interinstitucional, para ser consecuentes con la naturaleza sistémica del territorio. En consecuencia la política de OT debe ser transversal a las demás políticas públicas, y esa transversalidad será útil y aplicable en la medida que haya sido resultado de una formulación participativa de los diversos sectores de actividad y niveles territoriales.
- Como referente concreto de la espacialidad de una política de OT es indispensable contar con un modelo de ordenamiento territorial consensuado. El uso de los modelos territoriales es necesario para contar con una síntesis de sistemas complejos como el territorial, que posibilite comprender la estructura y funcionamiento de un ámbito territorial, e identificar los hechos o elementos que contribuyen a su cohesión y a diferenciar componentes. Esto permitirá definir las actuaciones estratégicas de la política de OT.
- Las estrategias de la política de OT, además de dirigirse hacia el logro de un desarrollo ambientalmente sostenible, requieren incluir intervenciones para reducir significativamente los desequilibrios socioeconómicos interregionales, y en particular para superar las dicotomías urbanas – rurales y regionales

5. Elementos para la elaboración de la Política

Este capítulo se propone destacar algunos de los principales criterios que es recomendable tener presentes para la elaboración de la política de ordenamiento territorial, derivados de los capítulos anteriores y especialmente referidos a la naturaleza y alcances de dicha política y a algunos enfoques conceptuales de referencia que deberían tenerse presentes.

Uno de los atributos principales que debería tener la política es el carácter horizontal e interinstitucional de sus disposiciones, para que permee las intervenciones sectoriales, es importante además que contribuya en la consecución de un desarrollo regionalmente equilibrado, y como política de Estado deberá procurar la cohesión social, la equidad y el desarrollo sostenible. En sentido general se espera que dicha política aporte significativamente para alcanzar los objetivos del actual plan nacional de desarrollo 2011 - 2015, relacionados con la convergencia y desarrollo regional, la competitividad territorial y la sostenibilidad. Además debe reafirmar el pleno ejercicio de la soberanía sobre el territorio y consolidar la gobernabilidad.

La evolución internacional de las políticas de ordenamiento territorial indica que se perfilan una serie de tendencias emergentes en cuanto los propósitos, respondiendo al modelo económico y social y sus relaciones con el territorio. Se han acumulado unos conflictos entre las formas de usos y ocupación del territorio y la capacidad de acogida del medio natural, y además la emergencia del cambio climático y los avances tecnológicos señalan nuevas tendencias y futuros inciertos sobre las formas de habitar, vivir, trabajar, de relacionarse con el territorio, que deben tenerse presente en el momento de diseñar la política. Entre esas tendencias se destacan: la mayor atención a la dimensión natural y ambiental, resaltada por las manifestaciones de la variabilidad o cambio climático y que indican la necesidad de repensar la organización del territorio frente a las tendencias del calentamiento global y sus efectos sobre el territorio; también se destaca la mayor interrelación territorio – economía, ante la urgencia de introducir prácticas producción limpia y responsabilidad ambiental; sobresale también el cambio tecnológico y sus impactos en el territorio, con las constantes transformaciones en la forma de comunicarse, vivir, producir, tomando importancia los entornos territoriales innovadores al acceso de toda la población.

Desde el punto de vista de los instrumentos de planificación más apropiados, es importante tener presente que ante las dinámicas de cambio que se están experimentando, la complejidad de factores que intervienen en el desarrollo, y la incertidumbre que se genera frente a posibles futuros, es necesario que para la elaboración de las políticas se recurra a instrumentos más potentes de análisis y planificación, como el análisis sistémicos y la exploración de escenarios posibles y el diseño de estrategias de organización territorial, utilizando la planificación prospectiva territorial. Frente al denominador común del cambio continuo y la incertidumbre la prospectiva territorial es una herramienta potente para explorar la variedad de posibles futuros y llegar a acuerdos sobre aquellos más deseados y posibles, esto dará un mejor soporte técnico y político a la manera diseñar la ordenación del territorio. Se requiere utilizar instrumentos para la planificación y gestión anticipatoria, esto permitirá que los actores e instituciones responsables del ordenamiento territorial sean constructores de futuro y no sigan detrás de los hechos, como espectadores de las transformaciones socioeconómicas y de sus impactos sobre el territorio.

Entre los enfoques conceptuales, para comprender la interrelación entre ordenamiento y desarrollo territorial, se recomienda tener en cuenta la cohesión territorial. Este es un concepto que permite incursionar en el desarrollo territorial guiados por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio, equidad y solidaridad, procurando superando o reducir la exclusión social y económica por desventajas territoriales. Para lograr dicha cohesión es necesario que la ordenación del territorio, propicie la accesibilidad, movilidad y la generación de espacios regionales y públicos articuladores de la vida ciudadana y dinamizadores de los capitales endógenos propios de cada territorio.

Un territorio organizado, propiciador de la cohesión territorial, posibilitará que las iniciativas o acciones que despliegue la sociedad organizada territorialmente, logren gestionar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, económicos e institucionales. Así la capacidad de organización y acción de los actores del territorio facilitará su gobernanza⁶; surgida a partir de la institucionalización o de prácticas de concertación y empoderamiento social y político.

Desde el punto de vista del diagnóstico territorial, o más bien, de la comprensión del sistema territorial para el diseño de las políticas, es importante tener en cuenta la necesidad de utilizar análisis sistémico y de avanzar hacia la explicación de las causas de los fenómenos que están dando lugar a la recomposición de la organización territorial, como los avances tecnológicos en las comunicaciones, las migraciones poblacionales propiciadas por la economía ilegal y los grupos armados ilegales; la relocalización de actividades económicas y transformación productiva para ubicarse estratégicamente frente a los flujos de comercio que facilitarán los tratados comerciales; los impactos del cambio climático, por inundaciones y deslizamientos que replantean la localización de áreas productivas y asentamientos poblacionales; las nuevas exploraciones mineras y el avance en la frontera de expansión agropecuaria. Ordenar el territorio en ambientes de permanente cambio requiere además perspectivas de largo plazo, diversificar las escalas de análisis considerando el contexto internacional, nacional, regional y local; las relaciones territoriales son interdependientes a todo nivel o escala, por lo cual se requiere un esfuerzo especial para definir las estrategias nacionales pertinentes en interacción con los demás niveles territoriales.

El reto es lograr un apropiado diseño de la política territorial con base en una buena síntesis del modelo actual de organización territorial e imaginar, diseñar y concertar el modelo futuro deseado y posible, estableciendo las fortalezas y debilidades del actual, frente a un modelo prospectivo hacia un horizonte de al menos una década; identificando entre otros aspectos, los ejes estratégicos para la reestructuración territorial y las agrupaciones regionales de referencia para los diferentes componentes de la política de desarrollo (ambiental, social, económica), resaltando los nuevos corredores de desarrollo que se proyectan y estructurarán el territorio, la logística territorial nacional y su articulación internacional. Esto también hará recomendable actualizar y proyectar la representación geográfica del desarrollo territorial, utilizando los instrumentos más actualizados para el manejo, procesamiento de la información, modelación y georeferenciación.

El modelo territorial responde a las formas de usos y ocupación del territorio que realiza la sociedad, derivadas del tipo de desarrollo socioeconómico que caracteriza el país y sus regiones. Es una abstracción de los múltiples elementos que componen el territorio. Con base en la comprensión del sistema territorial se consigue identificar los elementos estructurantes y sus interrelaciones, examinando y representando espacial y sistémicamente (Componentes, estructuras, interrelaciones, funcionalidades, dinámicas de evolución) las principales dimensiones del desarrollo territorial: ambiental, económica, social, institucional y el espacio construido. Los principales elementos estructurantes del modelo territorial son el sistema de ciudades y sus áreas

⁶ Gobernanza entendida como un proceso por medio del cual representantes de las diferentes sectores socioeconómicos, a través de procedimientos voluntarios de conciliación, mediación y asociación en red, junto con el gobierno, asumen la práctica mancomunada de la gestión del desarrollo territorial.

de influencia (nodos, redes y flujos urbano – regionales); el sistema natural – ambiental, y los sistemas económicos y socioculturales.

En síntesis, entre los aspectos a tener en cuenta en para el diseño de la política territorial cabe mencionar:

- Tener presente que para ordenar el territorio es necesario comprender y pensar en actuar sobre el conjunto de los factores que intervienen en las interrelaciones sociedad - territorio, y explican procesos integrales de desarrollo y las formas como se usa y ocupa el territorio. Esto implica utilizar análisis sistémico territorial.
- Disponer de capacidad de entender los procesos de desarrollo territorial desde una mirada multiescalar (global, nacional, regional, subregional y local) que permita definir estrategias regionales que reconozcan las particularidades de las diversas regiones del país y a la vez posibiliten las alianzas y asociatividad alrededor de intereses comunes entre los diferentes niveles territoriales. .
- Repensar las estrategias para reducir los desequilibrios regionales, teniendo en cuenta que no han dado resultados positivos los intentos de actuar con respecto a aquellas regiones consideradas en situaciones crónicas de rezago social y económico, y que a la vez poseen una gran riqueza natural y cultural.
- Prever las posibles evoluciones de los procesos de formación de regiones de diverso tipo, en función del desarrollo territorial equilibrado y la unidad nacional.
- Comprender la situación actual y futura evolución de los fenómenos urbanos, metropolitanos, ciudad región, corredores de desarrollo, relaciones urbano – rurales, y sus posibles impactos sobre el ordenamiento territorial.
- Comprender y espacializar (mapificar) el modelo actual de organización territorial y establecer las interrelaciones con el tipo de desarrollo socioeconómico vigente y sus fortalezas y debilidades para alcanzar un desarrollo sostenible.
- Explorar alternativas futuras de organización territorial, en función de modelos de desarrollo socioeconómico deseados y posibles, con el fin de llegar a acuerdos sobre el modelo de organización territorial futuro que guiará el reordenamiento territorial que propiciará la política de desarrollo territorial.

6. Objetivos generales de la Política de Ordenamiento Territorial

Los elementos desarrollados en este documento han tratado de ilustrar los aspectos básicos que es recomendable tener presente para el diseño de una política territorial, teniendo en cuenta implícitamente algunas de las particularidades actuales del ordenamiento territorial del país. Esto permite dimensionar inicialmente la magnitud de la tarea y los cuidados que se deberían tener para que se logre contar con una política con capacidad de promover los procesos de cambio que requiere el país en tal sentido.

La Ley orgánica de Ordenamiento territorial LOOT (Ley 1454 de 2011) de hecho establece, en el artículo 28 sobre distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, que a la nación le corresponde establecer la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional, destacando los referentes a las áreas de parques nacionales y áreas protegidas; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; la localización de grandes proyectos de infraestructura; los lineamientos del procesos de urbanización y sistema de ciudades; los lineamientos para garantizar la equitativa distribución de servicios públicos e infraestructuras sociales.

El desarrollo de estas atribuciones, como principal guía sobre los alcances de la política territorial, se puede enriquecer con la siguiente propuesta de objetivos de dicha política

- Propiciar el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo de las diversas regiones del país, atendiendo especialmente a las que padecen marginalidad social crónica y lentos ritmos de crecimiento económico.
- Armonizar el desarrollo económico con el uso racional y la preservación de los recursos naturales.
- Utilizar racionalmente el suelo urbano y rural según sus características, ordenando el crecimiento de las ciudades, su expansión y relación con las áreas rurales.
- Desarrollar de manera equilibrada y competitiva el territorio nacional, fomentando la constitución de un sistema urbano – regional que favorezca el desarrollo de las diversas zonas del país, aprovechando las ventajas comparativas regionales y promoviendo sistemas productivos territoriales que propicien el desarrollo local.
- Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales, incorporando la atención y prevención de los riesgos naturales en la planificación y gestión territorial.
- Establecer criterios para la localización y construcción de infraestructura económica, social y actividades productivas y de asentamientos humanos de manera que se desarrollen en armonía con el medio natural y los asentamientos poblacionales.
- Actuar sobre los procesos de exclusión territorial y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo armónico y la convergencia regional.
- Proteger y aprovechar las áreas naturales protegidas para lograr un desarrollo sustentable.
- Integrar el territorio y los recursos del mar como componentes activos de la Política Territorial, protegiendo la soberanía y optimizando su aprovechamiento económico en términos sostenibles.
- Desarrollar e integrar nacional e internacionalmente las áreas de desarrollo fronterizo.
- Armonizar y articular el desarrollo entre los territorios indígenas, territorios colectivos y las entidades territoriales.

7. Alcances de las Directrices y los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental

Como parte de los temas prioritarios de la agenda de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se ha previsto preparar una propuesta para las Directrices y Planes de Ordenamiento Territorial Departamental. Por lo tanto es una actividad prioritaria de la Comisión de Ordenamiento Territorial, según lo contemplado en su Plan de Acción para el año 2012, que tiene como una de sus metas elaborar unos lineamientos generales para que los departamentos puedan diseñar y poner en práctica las directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio.

Esta última parte del documento busca precisar las nociones y alcances de las directrices y de los planes de ordenamiento territorial departamental, establecidos en la LOOT, proponiendo unos primeros criterios para definir sus alcances y contenidos.

Las directrices y/o planes han sido priorizados como instrumentos de ordenamiento territorial a raíz de que los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs- respaldados por la Ley 388 de 1997) solo aplican al nivel territorial municipal y distrital y es urgente contar con instrumentos de planificación que atiendan los asuntos que trascienden los límites político administrativos de los municipios. Además, actualmente la mayoría de las administraciones municipales tiene la responsabilidad de actualizar sus respectivos POTs y para el efecto es importante que cuenten con un marco articulador de ordenamiento territorial de escala departamental.

De conformidad con lo establecido en la LOOT, es competencia de los departamentos en materia de ordenamiento territorial entre otras, *“establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio”*, lo cual contribuye a definir el modelo de ocupación del territorio, que permitirá articular los planes sectoriales y los planes de ordenamiento de las entidades territoriales y la coordinación con el nivel nacional, para lo cual podrán adoptar *“planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”*⁷.

Las Directrices y los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos complementarios: Las primeras se refieren a los lineamientos de política, de objetivos, alcances y propiedades que guían el tipo de desarrollo y de ordenamiento territorial correspondiente a cada ámbito territorial particular. Los planes de ordenamiento, por su parte, buscan responder con la organización espacial de las políticas públicas, asumiendo el territorio, no como receptor pasivo de las intervenciones de los diversos sectores de actividad, sino como el conjunto de factores activos de desarrollo (naturales, construidos, socioculturales e institucionales) que adecuadamente

⁷ Las directrices y planes de ordenamiento territorial departamental están contempladas en el capítulo III: de la LOOT sobre competencias en materia de Ordenamiento Territorial.

planificados y gestionados facilitan el tipo de desarrollo pretendido, garantizando a la vez el desarrollo sostenible.

7.1 Las Directrices de Ordenamiento Territorial

Son instrumentos de política y de planificación que desarrollan los conceptos establecidos en la LOOT, definen los ámbitos de aplicación, finalidades y objetivos específicos del OT, los grandes lineamientos y los instrumentos, organización institucional, estructura y componentes de los planes de ordenamiento territorial.

Las directrices de ordenamiento territorial responderán a objetivos de políticas de desarrollo territorial como:

Convergencia regional: Actuar sobre la existencia de grandes divergencias y sus causas en el nivel de desarrollo socioeconómico (desequilibrios interterritoriales). Establecer lineamientos regionales para la reducción de los desequilibrios socioeconómicos en función de las condiciones y características de los territorios.

Articulación de la planificación sectorial. La planificación territorial debe articular las diferentes planificaciones sectoriales (social, económica, infraestructuras, equipamientos, medio ambiente, etc.) en una propuesta del modelo territorial de organización del territorio.

Tratamiento y manejo de la heterogeneidad territorial: dadas las condiciones y características al interior de las regiones, subregiones y otras divisiones del territorio, para reconocer sus particularidades, atributos y dotaciones diferenciales, que prevalecerán un cierto tipo de desarrollo. Este será el fundamento para establecer subregiones al interior de los Departamentos.

Armonización del Ordenamiento Urbano y el Ordenamiento Regional: identificando y planteando el desarrollo de las funciones urbanas para el desarrollo rural, así como la interacción de flujos de bienes, servicios, energía, conflictos, y demás aspectos que garantizan la óptima operación de ambos sistemas.

Consideración de elementos estructurantes del territorio: el ordenamiento debe partir de establecer los factores determinantes de la estructura territorial, de delimitarlos espacialmente y caracterizarlos. Considerando, entre otros, las cuencas, los ecosistemas estratégicos, las áreas de reserva, conservación y manejo especial ambiental.

Articulación de los planes urbanos, rurales en el ámbito regional. La planificación territorial debe establecer un marco territorial de referencia para la planificación urbana, articulada con su entorno rural y regional, dando importancia igualmente a los elementos estructurantes del territorio: ecosistemas, redes y ejes de integración vial y de comunicaciones, sistema de ciudades, sistemas logísticos, grandes equipamientos, etc. Las directrices y POT departamentales, deben contener lineamientos para que los POTs municipales se articulen con los instrumentos señalados y con la visión regional de largo plazo.

Atención de las particularidades de territorios específicos: dirigidas a zonas del territorio con problemáticas y potenciales: áreas costeras, páramos, nevados, parques naturales, santuarios de flora y fauna, fronteras, áreas metropolitanas, etc.

Articulación de las políticas de desarrollo socioeconómico con la organización del territorio. Se busca que las formas de uso y ocupación del territorio, derivadas de los modos de producción y formas de asentamientos poblacionales, se armonicen con las capacidades de acogida del territorio, y que el ordenamiento territorial facilite el logro de los objetivos de desarrollo y garantice la sostenibilidad.

Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. En la coyuntura actual es importante el tema de la incorporación de la gestión del riesgo en el OT y especialmente en la revisión de los POT, teniendo en cuenta además la importancia que ha tomado el tema mirado desde una perspectiva de largo plazo y preventiva frente al cambio climático.

Creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del territorio: Vincular con compromisos formales a las diferentes instituciones, incluida la academia, tanto en la planificación del ordenamiento del territorio, como en la gestión y aplicación de las estrategias, programas y proyectos que de los planes se deriven.

7.2 Los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental

Se considera que los planes de ordenamiento territorial son instrumentos básicos que orientan, regulan y espacializan las estrategias de desarrollo, buscando articular y armonizar la planificación sectorial y entre niveles territoriales, con respecto al uso y ocupación del territorio, y en relación con los elementos estructurantes del territorio departamental, comprendiendo no sólo la dimensión geográfica, sino también la económica, social, cultural e institucional. Estos planes establecerán las grandes orientaciones para el ordenamiento y desarrollo territorial de aquellos elementos estructurantes supramunicipales relacionados con cada una de las dimensiones del desarrollo territorial y sus interrelaciones.

Los planes de ordenamiento territorial buscan trazar los grandes lineamientos para regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio, con el fin de lograr su aprovechamiento óptimo, de tratar los desequilibrios existentes y de prever escenarios futuros que posibiliten la sostenibilidad del desarrollo. Tal aprovechamiento se asocia con el uso sustentable de los recursos naturales en estrecha coherencia con patrones adecuados de asentamientos y de actividades económicas, que reconozcan las particularidades regionales. Uno de los componentes fundamentales de los planes directores es el modelo de ordenamiento territorial, con visión de largo plazo.

7.3 Contenidos básicos de los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental

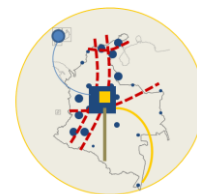
Los que establece la LOOT referidos al sistema de asentamientos urbanos y sus interrelaciones urbanas - rurales y regionales; la orientación sobre la localización de las infraestructuras y su papel como promotoras del desarrollo regional y su armonía con el medio natural; la articulación de las intervenciones sectoriales territoriales; las competencias e institucionalidad para el ordenamiento territorial, de manera que logre gestionar y encauzar las diversas intervenciones en el territorio alrededor del modelo de organización territorial seleccionado.

- Análisis de los subsistemas territoriales, tratados de manera interrelacionada: i) Natural – ambiental, ii) económico; iii) social - cultural; iv) urbano – regional; v) institucional, político –administrativo.
- Definición de la estructura territorial (pautas globales de funcionamiento del territorio).
- Identificar y analizar las dinámicas socio-económicas y territoriales, evaluando las tendencias y alternativas futuras.
- Identificar los conflictos y potencialidades territoriales actuales y previsibles ambientales, económicos, sociales, institucionales.
- Reconocimiento del modelo actual de organización territorial y diseño del modelo futuro que guiará los objetivos y estrategias del plan en el corto, mediano y largo plazo (Prospectiva territorial). El Modelo territorial entendido como la imagen síntesis del orden territorial, georreferenciada, que refleja los aspectos fundamentales que subyacen en la comprensión del desarrollo socioeconómico pretendido y su expresión espacial natural, ambiental y sus interrelaciones con las dinámicas poblacionales, productivas, infraestructuras, sistemas de conexión, etc.
- Establecimiento del componente estratégico del plan (objetivos, metas, líneas estratégicas, programas y recursos requeridos) y de la organización institucional y base de información requerida para su implementación y seguimiento.
- Normativa de gestión y seguimiento: Plan de acción, Normativa vinculante.

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ALCANCES DE LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



SECRETARÍA TÉCNICA
COMISIÓN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL -COT-