

RETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN AMÉRICA LATINA

ÁNGEL MASSIRIS CABEZA

Doctor (Ph.D) en Geografía

Docente, investigador y consultor

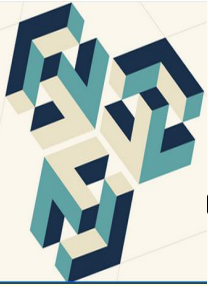
Profesor titular (jub.) UPTC

Asesor Unidad de Planificación Rural Agropecuaria; MinAgricultura, Colombia

e-mail:massiris@gmail.com

Blog académico:www.massiris.com

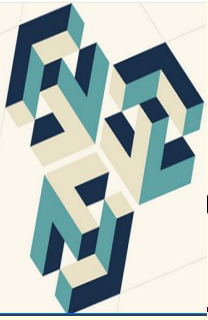
Cuenca, octubre 28 de 2014



Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomías en América Latina

Asuntos a tratar

1. ¿Cómo se han concebido y cuál es la naturaleza de las políticas de OT en los países de América Latina?
2. ¿Cómo se han concebido y cuál es la naturaleza de las políticas de descentralización en los países de América Latina?
3. ¿Cuáles son los puntos de encuentro entre estas dos políticas?
4. ¿Cuáles son los desafíos del OT en contextos de descentralización y autonomías?
5. Reflexión final



Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomías en América Latina

1. Políticas de ordenamiento territorial en América Latina



Políticas de ordenamiento territorial en América Latina

Enfoques



Años 40-70

- ✓ Predominio del enfoque de planificación física espacial con énfasis urbanístico.
- ✓ Instrumentos: Planes reguladores del uso del suelo urbano, adoptados mediante normas legales.

AÑO	PAIS	EVIDENCIAS
1947	Colombia	Ley 188 obliga a los municipios con presupuesto no inferior a 200.000 pesos a levantar un plano regulador del desarrollo urbano.
1963	Rep. Dominicana	Ley 6232 establece planes reguladores urbanos para ayuntamientos con más de 50.000 habitantes.
1968	Costa Rica	Ley de Planificación asigna a los cantones la competencia para ejecutar planes reguladores de uso del suelo urbano.
1976	Chile	Ley General de Urbanismo y Construcciones establece para las municipalidades mayores de 7000 habitantes la elaboración de planes reguladores comunales del uso del suelo urbano.
1976	México	Ley General de Asentamientos Humanos introduce planes de ordenación de zonas conurbadas y planes municipales de desarrollo que incluyen los asuntos del ordenamiento urbano.
1977	Argentina	Decreto-Ley 8912 sobre OT y usos del suelo, Provincia de Buenos Aires.
1978	Cuba	Reglamento sobre Planificación Física establece los principios de la política de OT y el urbanismo.
1979	Brasil	Ley 6766 regulatoria del uso del suelo urbano en cabeza de municipio.



Años ochenta:

- Comienza a adquirir importancia el enfoque ecológico o ambiental.
- Aparece la primera ley nacional de OT.

AÑO	PAIS	EVIDENCIA
1981	Brasil	Ley 6902 establece regulaciones de usos del suelo a partir de zonificación ecológica y áreas de protección ambiental.
1983	Venezuela	Ley Orgánica para la Ordenación del territorio, establece planes de OT nacional, regional y estatal con énfasis ambiental.
1988	México	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGGEPA), introduce programas de ordenamiento ecológico: general, regional, estatal y marino.



Años noventa:

- Se consolida el enfoque ecológico o ambiental concurrente con la planificación física espacial local.
- Varios países adoptan leyes ambientales y se consolida la institucionalidad ambiental.

AÑO	PAIS	EVIDENCIAS
1990	Uruguay	Se crea el Ministerio de Vivienda, OT y MA que incluye a la Dirección Nacional de OT (DINOT).
1990	Chile	Se crea la Comisión Nacional del MA que incluye el OT como parte de la política ambiental.
1992	Bolivia	Ley de MA introduce el OT como una de las bases de la política ambiental.
1995	Costa Rica	La Ley Orgánica de Ambiente introduce el OT para el DS.
1996	Ecuador	Creación de MA. OT instrumento de desarrollo sostenible. 1999. Ley de Gestión Ambiental asume OT como política ambiental
1997	Cuba	Ley MA asigna la competencia del OT a los órganos locales.
1998	El Salvador	Ley de MA introduce los planes de desarrollo y OT con énfasis ambiental.
1998	Panamá	Ley General del Ambiente introduce el OT ambiental.
1999	Venezuela	Nueva CP establece el OT como política de Estado para el desarrollo sustentable.



Década del 2000

Aparecen nuevos enfoques:

1. **Secto-territorial** con énfasis urbano a escala nacional o económico regional: México, Panamá, Chile.
2. **Desarrollo territorial** desde dos perspectivas:
 - ✓ Desarrollo territorial sostenible en el marco del modelo económico neoliberal: Honduras, El Salvador, Nicaragua, Uruguay.
 - ✓ Desarrollo territorial integral en el marco de la construcción de modelos de desarrollo alternativos a la visión neoliberal: Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

AÑO	PAIS	EVIDENCIAS
2001	México	Elaboración de Programas Estatales de OT y formulación de Programa Nacional de Desarrollo Urbano y OT con énfasis en desarrollo social.
2001	Nicaragua	Política general de OT enfocada en el tratamiento integral de la problemática territorial del país.
2003	Argentina	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y OT Argentina 2016.
2003	Honduras	Ley de OT. Gestión integral para el desarrollo humano.
2004	El Salvador	Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (PNDOT), con énfasis en temas económicos y de infraestructura.
2005	Chile	Programas regionales de OT con enfoque económico.
2006	Panamá	Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.
2007	Venezuela	Primer Plan Socialista 2007-2013 orienta la gestión territorial a la desconcentración a través de modelo socio-productivo endógeno que favorezca permanencia de actividades económicas y población en sus regiones.
2008	Uruguay	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible.
2008	Ecuador	Nueva Constitución obliga a entidades territoriales a realizar POT coordinados, bajo el principio del «Buen Vivir» con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural de modo equilibrado y equitativo.
2009	Bolivia	Nueva Constitución asigna a la Nación, los departamentos, municipios y autonomías indígenas originarias campesinas la competencia para formular POT con visión la integral.



Quinquenio 2010-2014

Se amplía el enfoque ambiental de la planificación territorial para agregar un nuevo y necesario elemento de las políticas de ordenamiento territorial, como es el enfoque del género y la diversidad (Costa Rica) y la reconceptualización de la planificación territorial.

AÑO	PAIS	EVIDENCIAS
2010	Ecuador	Códigos de Organización territorial y de planificación establecen lineamientos conceptuales para planificación y gestión integral del desarrollo y OT. 2014. en discusión Proyecto de Ley Orgánica de OT y Gestión del suelo.
2010	República Dominicana	Nueva CP prioriza POT vinculado a la adaptación al cambio climático. Establece la región como unidad básica de articulación y formulación de políticas públicas. 2014. Discusión de Plan Nacional y Anteproyecto de Ley de OT que buscan articular las políticas de desarrollo con las ambientales en el marco del DS y la adaptación al cambio climático.
2010	México	Guía metodológica para elaborar programas municipales de OT.
2011	Chile	Guía para la formulación de programas económicos regionales de OT.
2011	Paraguay	Plan marco nacional de desarrollo y OT. Estrategia para revertir los desequilibrios del desarrollo territorial a partir de la articulación de acciones sobre el territorio.
2011	Colombia	Ley Orgánica de OT. Enfocado en la organización territorial del Estado. 2013. Bases para la formulación de la política nacional de OT y directrices departamentales (DNP)
2011	El Salvador	Ley de Ordenamiento y desarrollo territorial. Integralidad de la planificación y gestión territorial de la inversión pública.
2012	Costa Rica	Política Nacional de OT 2012-2040, para el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión integral de los recursos naturales y el desarrollo económico en el territorio. Ejes transversales: Gestión del riesgo y cambio climático; enfoque de género y de derechos.
2013	Argentina	Bases para el ordenamiento territorial rural de Argentina. 2014: Avances en normatividad y POT provinciales. Discusión de Proyecto de Ley Nacional de Planificación y OT. Busca conciliar el desarrollo económico con la protección ambiental y la equidad social.
2013	Perú	Avances Avances en la instrumentación del OT y discusión de proyecto de ley.
2014	Nicaragua	En discusión Proyecto de Ley General de ordenamiento y desarrollo territorial
2014	Guatemala	Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que integra la política de desarrollo territorial con la de ordenación



Síntesis de enfoques

Coexistencia de enfoques. 2014

Enfoques

Planificación física espacial

POT reguladores del uso y ocupación de áreas urbanas y municipales.

Ordenamiento ecológico

Planes reguladores del uso y ocupación de áreas valiosas por su biodiversidad y función ecosistémica. Multiescalar.

Descentralización y organización territorial Estado

Reorganización de la división territorial para la administración del estado. Autonomía.

Desarrollo secto-territorial

Ligada a la ordenación del sistema urbano nacional o al desarrollo regional.

Desarrollo territorial integral

Articula la planificación del desarrollo socioeconómico con la planificación ambiental y el OT. Multisectorial.

Enfoque de OT predominante. América Latina. 2014

Planificación física espacial

Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Puerto Rico, República Dominicana

Ordenamiento ecológico o ambiental:

Brasil, Perú

Desarrollo secto-territorial:

Chile, México, Panamá

Desarrollo territorial integral:

Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Uruguay

en redefinición: Venezuela



Elaboración Massiris (2014)



Objeto del OT

- ✓ Conciliar o armonizar las políticas y planes de desarrollo económico, conservación ambiental y desarrollo social desde una base territorial.
- ✓ Racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su transformación y aprovechamiento sostenible, a través de estrategias de uso, ocupación y gestión integral y descentralizada del desarrollo.
- ✓ Todo ello en la búsqueda de un mayor bienestar social.



Cuatro objetivos estratégicos

- ✓ Resolver o evitar conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales (planificación física espacial).
- ✓ Propiciar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y ecosistémico y la protección del ambiente para garantizar el crecimiento económico y la habitabilidad de los territorios (Ordenamiento ecológico).
- ✓ Reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por uso u ocupación desordenada. (Gestión del riesgo. Adaptación al cambio climático).
- ✓ Resolver los desequilibrios socio territoriales producidos por el desarrollo económico (desarrollo territorial).



Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomías en América Latina

2. Políticas de descentralización

2. Políticas de descentralización

Concepto, alcances y estrategias

- Política de distribución del poder público entre las distintas entidades territoriales que conforman la organización territorial del Estado.
- Se expresa en unas competencias que cada entidad debe cumplir con mayor o menor autonomía de acuerdo con el grado de equilibrio y equidad en la distribución del poder territorial.



2. Políticas de descentralización

Concepto, alcances y estrategias

Tomó fuerza en los años ochenta asociada a estrategias territoriales neoliberales que daban a los territorios locales y regionales el papel impulsor del desarrollo para lo cual se requerían entidades territoriales locales y regionales fuertes, eficientes y transparentes que garantizaran:

- Una mayor eficiencia fiscal
- Eficacia en la acción del estado
- Descongestión de la administración pública
- Mayor gobernabilidad y control social
- Transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos.
- Acercar el gobierno a los ciudadanos



2. Políticas de descentralización

Concepto, alcances y estrategias

Se esperaba con la política de descentralización:

- Una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima prestación de los servicios públicos y, con ello, disminuir los desequilibrios del desarrollo local y regional y aliviar la pobreza.
- Promover el desarrollo local y aumentar la democratización y equidad social y territorial.



2. Políticas de descentralización

Concepto, alcances y estrategias

Estrategias de descentralización:

- El reordenamiento de los ámbitos territoriales de gestión.
- La descentralización política, administrativa y fiscal.



Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomías en América Latina

3. Ordenamiento territorial y descentralización: puntos de encuentro



3. Ordenamiento territorial y descentralización: punto de encuentro

El carácter de política territorial hace que tanto el OT como la descentralización tenga como punto de encuentro el territorio y el enfoque territorial de sus actuaciones.

No obstante, en ambas políticas dicho enfoque ha estado en tensión con el enfoque sectorial.



3. Ordenamiento territorial y descentralización: punto de encuentro

Enfoque territorial de la descentralización

3. Ordenamiento territorial y descentralización: punto de encuentro

Enfoque territorial de la descentralización

Desde la perspectiva territorial, la descentralización no solo es un asunto de gestión sectorial descentralizada de servicios, de autonomía para elegir gobernantes, de eficiencia fiscal y de gobernabilidad, sino que adquiere nuevos significados que la potencian.

3. Ordenamiento territorial y descentralización: punto de encuentro

Enfoque territorial de la descentralización

Territorializar la descentralización significa considerar en la concepción de la política y en el diseño de los instrumentos:

- Las particularidades físicas, sociales, económicas, políticas histórico-culturales e institucionales de los territorios
- La escalaridad de la estructura territorial
- Las capacidades de la institucionalidad local y regional
- Las expectativas y aspiraciones locales y regionales
- La participación efectiva e informada de las comunidades
- Los saberes y valores autóctonos
- Los principios de solidaridad y equidad territorial
- Estrategias de asociatividad e integración territorial.

3. Ordenamiento territorial y descentralización: punto de encuentro

Enfoque territorial de la descentralización

Una descentralización territorializada implica:

El empoderamiento de los ámbitos territoriales locales e intermedios de la gestión pública a través de recursos territoriales, y una autonomía efectiva para atender los asuntos de competencia de las distintas unidades, considerando las diferencias geográficas, histórico-culturales y de capacidad de gestión existentes entre dichos territorios.

3. Ordenamiento territorial y descentralización: punto de encuentro

Enfoque territorial de la descentralización

La autonomía territorial no es un asunto de mera capacidad financiera y de gestión, lo es también de administración transparente y democrática, es decir, de legitimidad social y política frente a los ciudadanos, lo cual lleva implícito:

- Una ética pública en la gestión y manejo de los recursos disponibles.
- El rescate de lo público frente al embate privatizador.
- Formas democráticas de gobernanza territorial y de buen gobierno.



Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomías en América Latina

4. Desafíos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomías

Desafíos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía

Tres grandes desafíos:

1. La armonía y el equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la gestión del DyOT.
2. La eficacia de la organización territorial del Estado para el cumplimiento de los objetivos del DyOT.
3. Buenas formas de gobernanza territorial.

Primer desafío: Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la gestión del DyOT

Implica resolver al menos tres cuestiones cruciales:

¿Hasta dónde llega la autonomía del municipio para ejercer sus competencias en ordenamiento territorial y hasta dónde llega el poder de la Nación para restringir e intervenir sobre dichas materias sin afectar dicha autonomía?

¿Cuáles son los criterios adecuados para juzgar el equilibrio en el ejercicio de ambos poderes y autonomías?

¿Cuáles serían estrategias apropiadas para resolver los desequilibrios existentes de modo que se garantice la equidad en la materia tratada?

Primer desafío: Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la gestión del DyOT

Son cuestiones de fondo que no tienen una respuesta fácil o recetas que conduzcan a una solución universalmente válida.

El examen del caso colombiano puede dar luces para abordar los interrogantes planteados.

Primer desafío: Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la gestión del DyOT

El caso colombiano

Dos asuntos:

1. Determinantes y restricciones al ordenamiento municipal por ordenamientos sectoriales nacionales y territoriales especiales.
2. Conflictos por competencia y autonomía entre el nivel central y los territorios municipales.

D1. Armonía y equilibrio.....

Primer asunto. Determinantes y restricciones al ordenamiento municipal por ordenamientos sectoriales nacionales y territoriales especiales. El caso colombiano

La Constitución asigna a los municipios la competencia para ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo tanto urbano como de expansión y rural

Primer asunto. Determinantes y restricciones al ordenamiento municipal por ordenamientos sectoriales nacionales y territoriales especiales. El caso colombiano

Determinantes de la Ley 388 de 1997

El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas
Las regulaciones directrices de los planes de ordenamiento territorial,
Los componentes de OT de los planes integrales de
desarrollo metropolitano y desarrollo urbano, son mandatos
constitucionales especiales para la Nación y para los departamentos
ordenamientos para sus áreas de influencia.

D1. Armonía y equilibrio.....

Primer asunto. Determinantes y restricciones al ordenamiento municipal por ordenamientos sectoriales nacionales y territoriales especiales. El caso colombiano

A lo anterior se suman los macroproyectos urbanísticos declarados de utilidad pública, el ordenamiento minero, los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de las comunidades afrocolombianas.

D1. Armonía y equilibrio.....

Segundo asunto. Conflictos por competencia y autonomía entre el nivel central y los territorios municipales. El caso colombiano

Finalmente, en un fallo de la Corte Constitucional, el 2007, se resolvió el conflicto por competencia y autonomía entre el nivel central y los territorios municipales. El fallo estableció que el Estado debe garantizar la autonomía y la competencia de los municipios en el ámbito de sus competencias. Este fallo fue un hito importante en la historia de la descentralización en Colombia, ya que reconoció el papel fundamental de los municipios en el desarrollo del país y estableció una serie de garantías para su autonomía y competencia.

El fallo estableció que el Estado debe garantizar la autonomía y la competencia de los municipios en el ámbito de sus competencias. Este fallo fue un hito importante en la historia de la descentralización en Colombia, ya que reconoció el papel fundamental de los municipios en el desarrollo del país y estableció una serie de garantías para su autonomía y competencia.

Segundo desafío. Eficiencia de la organización territorial del Estado unitario descentralizado para los fines del DyOT

Parte del supuesto de que la ineficiente organización territorial de un Estado afecta la eficacia de los planes de DyOT.

Tres criterios interrelacionados de eficiencia:

- A. Propinquidad espacial de las unidades territoriales de planificación y gestión del DyOT.
- B. Integración funcional de la unidades territoriales de planificación y gestion del DyOT
- C. Coherencia en la gestión del DyOT en las unidades territoriales.

Segundo desafío: Eficiencia de la organización territorial del Estado Unitario Descentralizado para los fines de DyOT. **Tres criterios.**

Primer criterio. Propinquidad espacial

Concepto: alude a aspectos de forma y tamaño, a partir de los cuales se define la cercanía o lejanía de los lugares y personas respecto a los centros de decisión y de gobierno.

Postulado central: A mayor compacidad en las formas y tamaño adecuado en función de las características geográficas, mayor eficiencia y eficacia de la administración, control y gestión del DyOT.

Segundo desafío: Eficiencia de la organización territorial del Estado Unitario Descentralizado para los fines de DyOT. **Tres criterios.**

Segundo criterio. Integración funcional

Concepto: Cohesión espacial a partir de los flujos de bienes, personas, información o ideas existentes entre los distintos lugares de los que resultan unidades espaciales integradas funcionalmente (regiones funcionales).

Postulado central: A mayor coincidencia entre la jurisdicción de la entidad territorial y los espacios funcionalmente integrados de su territorio, mayor será la eficiencia de la administración, control y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial.

Segundo desafío: Eficiencia de la organización territorial del Estado Unitario Descentralizado para los fines de DyOT. **Tres criterios.**

Tercer criterio. Coherencia en la gestión del DyOT

Implica:

- ✓ Articulación y coordinación entre los organismos de las distintas entidades territoriales, tanto en un sentido horizontal como vertical.
- ✓ Congruencia de actuaciones entre los distintos ámbitos territoriales de gestión

Tercer desafío. Buenas formas de gobernanza territorial

Concepto: Una buena gobernanza para el DyOT es aquella que se centra en:

- ✓ El empoderamiento local de las decisiones locales
- ✓ La participación ciudadana activa e informada. Democracia de alta densidad.
- ✓ La gestión transparente y rendición de cuentas
- ✓ La articulación entre actores públicos, productivos y comunitarios
- ✓ La cooperación interterritorial. Asociatividad territorial.
- ✓ El énfasis territorial en la inversión pública: Bienes públicos sociales, competitividad sistémica.

Principios: Legitimidad, concertación, coordinación y cooperación.

Principios de la buena gobernanza territorial

Legitimidad:

- ✓ Lleva implícita la idea de equidad, justicia social, transparencia y democracia.
- ✓ Se funda en la relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y los territorios que integran la Nación.
- ✓ Se pierde legitimidad cuando las relaciones entre gobernante y gobernados dejan de percibirse como válidas, aceptables o justas.



5. Reflexión final

El ordenamiento y la descentralización territoriales constituyen políticas estatales en tensión dado que ambas involucran componentes políticos y económicos que, enmarcados en una sociedad clasista y una economía de mercado necesariamente enfrenta intereses social y territorialmente contradictorios como reflejo de asimetrías en la estructura de poder que se expresan en la imposición de unos intereses sobre otros y, por tanto, grupos sociales y territorios ganadores y perdedores, siendo estos últimos los más débiles.



5. Reflexión final

En este contexto, la búsqueda del equilibrio, de la equidad y de la solidaridad social y territorial constituye, una utopía que guiará los cambios y transformaciones de mediano y largo plazo que deben ocurrir en la estructura político-territorial y socio-económica de los países latinoamericanos para construir nuevas formas de pensamiento y de acción acordes con la complejidad de los problemas sociales y territoriales que enfrentamos.



5. Reflexión final

De lo que se trata es de lograr un nuevo orden social justo, ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y culturalmente respetuoso de las diferencias, en el que la cohesión social y territorial, la gobernanza democrática, el derecho a una vida larga y saludable de todos los seres vivos y la recuperación de los valores que dignifican al ser humano, tales como la solidaridad, la cooperación, la honestidad, el bien común y la justicia; prevalezcan sobre el productivismo, el utilitarismo, el eficientismo, el consumismo voraz, la competencia destructiva, el individualismo, la ambición desmedida y la destrucción de las condiciones ambientales que resultan de una economía guiada por la búsqueda del máximo beneficio al menor costo.



5. Reflexión final

La experiencia ecuatoriana y boliviana en materia de “Buen Vivir” y “Vivir Bien”, construida a partir de la filosofía de vida de sus comunidades ancestrales, permite avizorar un futuro esperanzador frente a la búsqueda de alternativas de pensamiento y acción que permitan construir el nuevo orden al que me referí antes. En este sentido, es necesario que desde el Buen Vivir se creen las condiciones apropiadas para potenciar al ordenamiento territorial como uno de los instrumentos para lograr dicho nuevo orden.



5. Reflexión final

A la Universidad de Cuenca y a su Facultad de Arquitectura y Urbanismo le cabe la responsabilidad de contribuir a este proceso formando profesionales e investigadores con visión integral, espíritu crítico y sólidos valores.



MUCHAS GRACIAS

E-mail: massiris@gmail.com
Blog académico: www.massiris.com