

Conferencia:

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DEL  
DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

Por: ANGEL MASSIRIS CABEZA<sup>1</sup>

La gestión territorial en América Latina se ha realizado, en los últimos 70 años, a partir de políticas de desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y desarrollo territorial. La planificación territorial ha sido uno de los instrumentos de mayor alcance utilizado en esta región del mundo para intervenir sobre los territorios, especialmente mediante los planes de ordenamiento territorial. Dichos planes comenzaron a plantearse desde los años ochenta y desde entonces se han formulado políticas, planes y normas en casi todos los países latinoamericanos, enfocados en algunos casos a la planificación física espacial con énfasis urbanístico o municipal, en otros a la planificación física con énfasis ambiental en distintos ámbitos territoriales, y en otros a la planificación socioeconómica, con énfasis urbano-regional o económico-regional. Estos enfoques se han mezclado, en algunos casos, con otras políticas como la descentralización territorial y ordenamiento ambiental o ecológico lo que ha conducido a cierta ambigüedad y confusión en algunos países.

En general, con el ordenamiento territorial se ha buscado orientar o regular, según la escala territorial de actuación, el uso, la ocupación y la transformación del territorio, para lograr con ello un orden compatible y armónico con las potencialidades y limitaciones naturales del mismo y el bienestar y la seguridad de sus habitantes. Las estrategias para lograrlo han variado según la escala

---

<sup>1</sup> Ph.D. en geografía. Profesor titular Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC. Director Programa de Doctorado en Geografía, Convenio UPTC-IGAC. E-mail: Massiris@gmail.com

territorial, con predominio en las escalas locales y subregionales del uso de las zonificaciones o regionalizaciones adoptadas legalmente, las cuales establecen los usos permitidos, restringidos o prohibidos, acompañadas de instrumentos coercitivos y de estímulos para su cumplimiento. En las escalas regionales y nacionales, el ordenamiento se ha manejado como planificación territorial que busca modificar los desequilibrios o disparidades regionales existentes, a partir de grandes obras de infraestructura y costosos proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos para inducir transformaciones espaciales en función de los objetivos de la política de desarrollo.

Un común denominador en la gestión territorial en América Latina ha sido el divorcio entre la planificación territorial y la sectorial, y la desarticulación interesalar de la primera. En dicha gestión es evidente la ausencia o debilidad de principios fundamentales como los de integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación que caracterizan a la gobernanza contemporánea. Como resultado de lo anterior, las políticas sectoriales de desarrollo se han concebido e implementado desconociendo los planes de ordenamiento territorial, generando con ello incoherencias, contradicciones y conflictos en la gestión del territorio, en especial entre el poder central -encarnado por el gobierno nacional- y los poderes regionales y locales, así como entre el interés público y el privado, y entre los objetivos de crecimiento económico de las políticas sectoriales con los de protección ambiental, conservación de los recursos naturales y de bienestar social, que representan las políticas de ordenamiento.

Adicional a lo anterior, la evaluación de los primeros 20 años de experiencia en ordenamiento territorial en América Latina llevada a cabo por este autor (Massiris, 2002 y 2006) y los estudios de caso que sobre esta misma materia hizo en

Colombia y México (Massiris, 2006 y 2008), permitieron observar un conjunto de factores que han limitado los alcances del ordenamiento territorial, especialmente en las escalas locales y subregionales, entre los que se destacan la ausencia de voluntad política para hacer cumplir los planes, la débil participación social en el proceso, la inadecuada normatividad y organización institucional, la escasa financiación de los planes y serios problemas de calidad de la información utilizada para formular los planes.

Con esta conferencia se pretende mostrar las potencialidades que la política de ordenamiento territorial tienen para enfrentar con éxito los retos que el desarrollo sostenible le plantea a los países latinoamericanos.