

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL: UNA APROXIMACIÓN DESDE COLOMBIA

Ricardo Ramírez\*

### RESUMEN

Imaginaríos sobre el ordenamiento territorial, limitaciones técnicas, económicas, sociales y administrativas; así como las cosas positivas se escudriñan con el fin de aportar elementos para el debate sobre los planes del ordenamiento territorial. La división político-administrativa es la que presenta mayores dificultades, entregando como resultados diferencias que modifican substantivamente los territorios.

**Palabras clave:** Colombia, ordenamiento territorial, Plan Municipal.

### MUNICIPAL TERRITORIAL ARRANGEMENT: AN APPROACH FROM COLOMBIA

#### ABSTRACT

Imaginary about territorial ordaining, technical economical, social and administrative limitatons, and other positive things are searched, with the objetive of contributing with elements for discussion about municipals plans of territorial ordaining. The political-administrative division presents the greatest difiulties, its results revealing diferences that substancially modify territories.

**Keywords:** Colombia, territorial ordaining, Municipal Plan.

## 1. INTRODUCCIÓN

La realidad territorial presenta hoy una gran complejidad, pues se halla sometida a procesos de cambios sociales, políticos y fundamentalmente económicos que demandan revisión en la concepción de las herramientas de ordenación, objetivo de la planificación urbana. Se busca integrarlos a través de estos mecanismos como estrategia para el cambio en la toma de conciencia, de cultura urbana y de educación, para profundizar y calificar el proceso político e ideológico, vía fundamental del desarrollo.

La carencia de una perspectiva global e integralidad en los enfoques del ordenamiento y la planificación urbana tradicional, así como la ausencia de mecanismos de participación efectiva de

la comunidad en la concreción de sus herramientas, genera en muchos casos planes directores desconectados de su realidad, con pocas probabilidades de incorporarse con cierto éxito en la gestión urbana, imposibilitada de observar el fenómeno social, cultural y económico que se lleva a cabo en el territorio durante el proceso de ordenamiento.

## II. LA ERA DE LA INFORMACIÓN, LA SOCIEDAD ECO-TECNOLÓGICA Y SU APOORTE AL ARTE ORDENADOR

Se consolida en todo el mundo una economía basada en la información. El ya calificado como «cuarto sector productivo» está superando abrumadoramente su peso específico a expensas de los tres sectores tradicionales: agricultura,

\* Fundación Ágora de Colombia. Calle 51 sur N.º 84-40 Int. 5 apt. 301, Bogotá-Colombia.

industria, servicios). Ello se debe en gran parte a la necesidad de nuevas tecnologías informáticas, mediáticas y de telecomunicaciones, que posibiliten la separación física entre personas y actividades tradicionalmente enfocadas en la concentración. Sin embargo, el impacto no se reduce al campo laboral; la enseñanza, el consumo, la asistencia sanitaria, el ocio, etc., tendrán lugar, cada vez más, a través de las nuevas tecnologías de la información. De tal forma, individuos y organizaciones, al decidir su ubicación física, podrán tener cada vez menos en cuenta los criterios tradicionales para el emplazamiento de actividades, particularmente aquellos referentes a la cercanía física a mercados, centros urbanos, de transporte, productivos o de materias primas. Las ciudades, cuya razón fundamental de ser había sido, hasta ahora, la concentración de actividades para conseguir una máxima eficacia, perderán esta ventaja comparativa.

La superación de la tradicional contraparte ecología-tecnología constituye el segundo gran aspecto de cambio. Ambos aspectos se integran dentro de las estrategias para el desarrollo sustentable, más allá de confrontaciones ideológicas. [5] Por una parte, las consideraciones ecológicas han superado su papel marginal de «mala conciencia» —que tantos tratamientos «verdes» puramente cosméticos han originado en la industria, el urbanismo y la planificación— y ha sufrido transformaciones en sus concepciones de base, esenciales en las nuevas maneras de pensar sobre la producción, la ciudad y el territorio. En cuanto a la tecnología, su contribución al desarrollo sustentable se produce principalmente en dos grandes campos: por un lado, la denominada «eco-tecnología», puesta a punto tras dos décadas de intensa investigación, permite un uso más racional de los escasos recursos naturales disponibles. El reciclaje de residuos sólidos y líquidos, la utilización de energías renovables o la creación de microclimas ya no son utopías, sino realidades tangibles y eficientes en muchos lugares del mundo, tanto a escala urbana como en edificios individuales. Por otro lado, las nuevas tecnologías informáticas, mediáticas y de telecomunicaciones posibilitan una utilización más lógica del tiempo y del espacio, al evitar despla-

zamientos innecesarios, ahorrando combustible, contaminación, tráfico y tensiones nerviosas.

Son ya relativamente numerosos en todo el mundo los ejemplos de aplicación de estas tecnologías al urbanismo y, en especial, al ordenamiento territorial. Pero no basta con construir equipamientos de servicios o conectarse con las «autopistas de la información», visualizando todo ello como una nueva capa de utilidades que se superpone a las ya existentes en la ciudad; tampoco basta con «poner mucho verde» o reciclar la basura doméstica para construir una ciudad ecológica; es necesario analizar y comprender cuáles serán los impactos estructurales que tales tecnologías tienen y tendrán sobre nuestras ciudades, sobre nuestros modos de vida, sobre nuestras viviendas y lugares de trabajo [3].

Esta aproximación requiere una visión de la cuestión urbana más rica y compleja que la propugnada por el urbanismo funcionalista, pues implica entender la ciudad más como una interacción viva y cambiante entre sistemas complejos que como un ensamblado de piezas discretas y tratables por separado; metodología que se ha venido utilizando hasta ahora<sup>1</sup>. El tráfico, la contaminación, la estructura productiva, la energía, etc. son elementos intrínsecamente relacionados entre sí, y de ahí la incapacidad de las aproximaciones «racionalistas» para resolver los problemas de la ciudad. La falta de una visión de conjunto, de una meta integral para los múltiples operadores ciudadanos, impide atacar los problemas de fondo, produciendo soluciones parciales y temporales que, en muchos casos, se contradicen unas a otras. El resultado es que cada «solución» genera nuevos problemas, en un espiral infinito y aparentemente ininterrumpible.

Una estrategia holística para la ciudad significa, por tanto, comprender el fenómeno urbano esencialmente, no sólo como un conjunto interactivo de artefactos y seres vivos, sino también, y especialmente, como un conjunto interactivo de relaciones. Relaciones en las que concurren los componentes físicos (*hardware*), los intangibles (*software*)<sup>2</sup> y los seres humanos (*humanware*). Es preciso poner este énfasis en

<sup>1</sup> Esta metodología es heredera de los principios de la Ilustración (siglo XVIII), pero su origen se remonta a la racionalización grecorromana de la naturaleza, el núcleo mismo de la ciencia y cultura en Occidente. Esto dificulta aún más el cambio de paradigma: las perspectivas holísticas son relativamente ajenas a nuestra cultura. En las culturas orientales, en cambio, se da el caso contrario.

<sup>2</sup> Como el conocimiento, los sistemas de gestión o de principios y valores culturales.

las relaciones para destacar la diferencia fundamental con las actuales maneras de entender el urbanismo, basadas en el tratamiento específico por componentes funcionales.

### III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIONAL, UN MARCO DE REFERENCIA PARA EL ORDENAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES

En el contexto de las ciencias del desarrollo, el *ordenamiento territorial* es la parte de la planificación consagrada a la optimización de la eficiencia de los procesos de ocupación y uso del territorio, la distribución territorial del Estado y el manejo geopolítico del país. Persigue la búsqueda de la racionalidad, la funcionalidad y la coherencia en la localización territorial de las actividades sociales, económicas y políticas del desarrollo; particularmente en cuanto a sus implicaciones ecológicas, geográficas, económicas, sociales, político-administrativas y geopolíticas, y su proyección al futuro con sentido prospectivo y otros aspectos conexos. Dicha eficiencia se refiere, forzosa y simultáneamente, a los principales factores y fenómenos inherentes al territorio y a su naturaleza geográfica y ecológica, su ocupación y sus usos, su función como *matriz espacial* de referencia administrativa, su manejo estratégico como *espacio socioeconómico*, su sustentabilidad y su geopolítica, y el compromiso con el futuro y otros aspectos conexos. Asimismo, debe abarcar los planos nacional, regional y local [1].

En general, el ordenamiento territorial entraña la búsqueda de la eficiencia de las estructuras territoriales mediante la introducción deliberada y planificada de *racionalidad, coherencia y eficiencia* en los citados procesos de ocupación y uso del territorio. Todo ello, simultáneamente, en los aspectos ecológicos, funcionales, económicos, sociales y políticos, con la finalidad de optimizar la eficiencia de dichas estructuras en sus escalas nacional, regional y local. Así, en el ejercicio del *reordenamiento* deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes temas: la geografía, como conocimiento del territorio, sus recursos y atributos, la organización y el acondicionamiento del territorio; la estrategia económica regional, es decir, la optimización del rendimiento de las inversiones y actividades en las regiones; el adecuado manejo ambiental, el urbanismo y el ordenamiento de las ciudades, la geopolítica interna y externa o manejo estratégico del espacio socioeconómico nacional, el desarrollo regional, la presencia territorial del

Estado y sus servicios, la descentralización y las autonomías regionales y locales, el ordenamiento orgánico y funcional de las ciudades y sus áreas rurales, el ejercicio de la democracia participativa; la desconcentración del desarrollo y la autonomía de las regiones y los municipios, la división político-administrativa, y varios otros [2].

Así, en el amplio contexto de la planificación territorial, este ordenamiento se relaciona con tres factores principales bien diferenciados, aunque estrechamente interrelacionados:

**a) La eficiencia ecológica en la ocupación, el uso y el manejo ecológico de cada unidad territorial urbana y rural**, con el propósito de preservar el ambiente y los recursos naturales y proyectarlos hacia el futuro con acierto y eficiencia, elevar la calidad de vida, maximizar la funcionalidad orgánica de las ciudades y áreas rurales, incrementar la rentabilidad y competitividad de los asentamientos y emplazamientos productivos, generar y garantizar un hábitat sano y de escala humana, crear las posibilidades de un desarrollo ambientalmente sostenible en los planos local, regional y nacional, y otros objetivos conexos.

**b) Un aspecto importante a considerar es el manejo geopolítico del espacio socioeconómico nacional**, con el propósito de otorgarle unidad orgánica y posibilidades de ser manejado estratégicamente como escenario de desarrollo en sus relaciones con los países vecinos y con las corrientes y nichos del comercio internacional, en su proyección cultural y política sobre regiones externas de interés geopolítico, como reserva de tierras para ampliación de la frontera interna del desarrollo nacional, para la preservación de tierras y demás recursos naturales para las generaciones futuras, y otros objetivos afines.

Según Hardoy (1992:47), las municipalidades son territorialmente los niveles administrativos más pequeños en Latinoamérica, son los más débiles, tienen recursos limitados y, generalmente, son los menos eficientes en relación a las tareas que tienen asignadas en la distribución de las actividades públicas. Muchos hechos llevan a pensar que uno de los más formidables obstáculos del ordenamiento territorial se encuentra en el sistema electoral vigente, tan crucial para la reproducción de la politiquería y el clientelismo. La gran mayoría de departamentos y municipios actualmente existentes –solo nombrando el caso colombiano– reflejan un dominio electoral en cabeza de gamonales y caudillos locales y departamentales.

**c) La articulación y organización político-administrativa de un territorio –llámese nacional–** a través de regiones, departamentos, provincias, municipios, y otras formas de desagregación territorial se crearon con fines de jurisdicción, con la intención de mejorar la gobernabilidad e incrementar la eficiencia de la gestión pública, descentralizar el poder, regionalizar el territorio nacional para el manejo administrativo y operativo general o sectorial, encauzar las transferencias de recursos nacionales, fundamentar y consolidar las autonomías municipales, regionales y locales, descentralizar políticamente el poder, desconcentrar geográficamente el desarrollo, aproximar territorialmente el Estado y sus servicios a la población, incentivar un escenario espacial propicio a la democracia participativa, garantizar el pluralismo étnico-cultural y proteger los resguardos indígenas, crear escenarios regionales y locales para la solución de conflictos y buscar la paz y la convivencia, manejar la disyuntiva *federalismo-centralismo*, y varios otros objetivos afines. Se conoce de antemano que las hegemonías electorales consolidadas impiden cualquier proceso de recomposición territorial que implique modificación de las circunscripciones electorales.

Es decir, se trata en general de aspectos relacionados principalmente con la *gobernabilidad*, la descentralización del poder y la aproximación de los ciudadanos al Estado.

Los factores mencionados dan origen, por lo menos a varios ejercicios ordenadores: el ordenamiento ecológico, el ordenamiento para la eficiencia económica, el ordenamiento nacional del territorio, el ordenamiento de las áreas estratégicas, el ordenamiento territorial municipal, el manejo estratégico del espacio socioeconómico nacional, y la organización político-administrativa del territorio.

#### IV. EL REORDENAMIENTO INTERIOR DE LAS CIUDADES

Definido el anterior marco de reordenamiento del territorio nacional en su conjunto, tiene ya sentido el ejercicio de reordenamiento de cada una de las ciudades. Este concepto tan elemental no ha sido entendido en el país y por eso se expuso ingenuamente a los municipios a improvisar «un ordenamiento» marginal, mediante la formulación compulsoria de los Planes de Ordenamiento Territoriales, actualmente en boga [2].

Puesto que las ciudades no son autónomas en su desarrollo ni funcionan aisladas de sus

propios entornos rurales, regionales y nacionales –como se anotó inicialmente– el ejercicio planificador de su ordenamiento tiene que ver con, al menos, los siguientes factores:

- **Las características del entorno rural** y el respectivo conjunto de recursos naturales y humanos, así como las actividades productivas, agrícolas, pecuarias, silvícolas y mineras; factores que constituyen la fuente de insumos básicos y el nicho primario de mercado a la economía de la ciudad.
- **La correspondencia entre sus estructuras urbanas y rurales con el ecosistema local.** Es decir, la coherencia ecológica de los sistemas de asentamiento y usos del suelo con la *capacidad de soporte*, la productividad, la vulnerabilidad y la sustentabilidad del respectivo ecosistema y sus recursos; así como la correspondencia con la geografía local y sus atributos.
- **La localización de la ciudad y su papel en el entorno nacional.** Es decir, en el conjunto de *sistemas* nacionales de espacios geográficos y ecosistemas, espacios regionales socioeconómicos y culturales, asentamientos y emplazamientos productivos, integración vial y telecomunicativa, mercados de bienes y servicios, integración económica binacional e internacional, espacios y recursos de reserva para el futuro, áreas especiales de protección para el cumplimiento de compromisos ambientales de carácter planetario, entre los más destacados.
- **La localización y el desempeño de la ciudad en el entorno regional,** como centro de servicios y producción de bienes, así como el balance de recursos y ventajas que éste le aporta.
- **El compendio de recursos naturales, humanos, tecnológicos, económicos y culturales propios de la ciudad, así como la función económica que ésta cumple en la región y en el país.** Es decir, el conjunto de beneficios y desventajas, la función económica, cultural y administrativa que cumple y el estatus que ostenta; así como sus fortalezas, debilidades, potencialidades y oportunidades de desarrollo.
- **Los procesos de desarrollo económico y social de las ciudades y su dinámica.** Con esto nos referimos a la dinámica de los procesos productivos y la dotación de la infraestructura y los servicios urbanos y rurales; así como la incidencia de dichos factores en los procesos

de ocupación del territorio y aprovechamiento del suelo y sus recursos conexos.

- **Las estructuras funcionales urbanas y rurales.** Es decir, los sistemas de urbanización o asentamiento, el espacio construido, el conjunto de espacios públicos, el sistema de infraestructura y servicios, la organización funcional urbana y rural y el respectivo conjunto de espacios funcionales; así como la correspondiente provisión de éstos en el futuro.
- **La ciudad como escenario sociocultural.** Es decir, su tradición histórica y cultural, así como los valores, actitudes, motivaciones y expectativas de la población y su proyección al futuro.
- **Prospectiva de la ciudad.** Es decir, su proyección al futuro y la identificación de los cambios deseados en su desarrollo en todos los ámbitos desde lo económico hasta lo sociocultural.

Todos los anteriores y otros factores inciden directa e indirectamente en las formas de ocupación del territorio urbano y rural y afectan su organicidad funcional y su dinámica de desarrollo y, por tanto, deben ser objeto de reordenamiento en su respectivo territorio.

## V. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL EN COLOMBIA

El ordenamiento territorial actual en Colombia está signado por la presencia de múltiples prácticas institucionales basadas en una amplia gama de fundamentos y enfoques conceptuales. La Constitución Nacional de 1991 lo introdujo con un lamentable sesgo hacia la división político-administrativa y ordenó al Congreso la expedición de la correspondiente *Ley Orgánica*.

En este proceso se destaca la Ley 388 de 1997 sobre el «ordenamiento territorial municipal» destinada a normar la planificación física de las ciudades y su entorno rural, instrumento jurídico que fraccionó el proceso de planificación del desarrollo municipal establecido en la Ley 152 de 1994, omitió factores y aspectos imprescindibles del ordenamiento territorial de las ciudades, y obligó a los municipios a «ordenarse» en ausencia de un marco nacional de ordenamiento del territorio y su correspondiente desglose regional.

Al momento de reglamentar y culminar los planes de ordenamiento territorial, nos topamos con municipios que no cumplen las instancias que por ley deben estar constituidas. Cuando los POTs

deben transitar por los Consejos de gobierno, los Consejos Municipales de Planeación y los Consejos Consultivos de Desarrollo Territorial, no es raro que alguno o casi todos funcionen con irregularidad.

Según la Ley 388 de 1997, las administraciones, en cabeza de sus alcaldes, son las rectoras del ordenamiento, función que no se ha entendido muy bien, pues se acude a esa vieja idea según la cual el que es contratista debe hacer el trabajo encomendado; no se tiene en claro que los equipos técnicos son consultores de apoyo, no grupos de profesionales que van a realizar la totalidad de la tarea de la alcaldía.

Estos aspectos, combinados con la falta de preparación de los municipios y distritos y la falta de voluntad política de la mayoría de sus autoridades, determinaron que, después de 2 leyes de aplazamiento para la ejecución, la inmensa mayoría (el 90% aproximadamente) de los municipios –incluido el POT de Bogotá D.C.– no pudieron formular oportuna y satisfactoriamente sus respectivos POTs. Todos estos antecedentes nos ponen a reflexionar sobre el tema y a repensar su institucionalización. En este sentido, debe partirse de un esquema de reordenamiento del territorio en un ámbito de alcance nacional en su conjunto desglosado en regiones y, a partir de allí, desarrollar el tema del «ordenamiento territorial de los municipios y las ciudades».

## VI. CONCLUSIONES

Un Ordenamiento Territorial Alternativo debería potenciar las provincias y las regiones en el marco de la unidad nacional, como estrategia para alcanzar la equidad.

Existe una confusión general en los medios escritos en torno al «ordenamiento territorial», que cualquier intento de abordar el tema debe estar forzosamente precedido de algunas precisiones conceptuales y semánticas. Cuatro de éstas resultan imprescindibles:

- En cuanto a política, el ordenamiento aglutina tres labores que debe abanderar el Estado para señalar su papel de garante, éstas son: integrar, armonizar y modernizar.
- No se ordena el territorio, sino los procesos de ocupación y uso de éste y sus recursos, con el fin de asegurar la *sustentabilidad* del territorio y sus *ecosistemas*.
- No se trata enfáticamente de «ordenar» sino, más bien, de reordenar los citados procesos

en marcha, mediante las técnicas de la *planificación del desarrollo* en sus especialidades regional, urbana y ambiental; este ordenamiento no se limita a la división político-administrativa y a los aspectos urbanísticos y arquitectónicos, sino que abarca una amplia y compleja gama de factores geográficos, ambientales, sociales, económicos, administrativos y geopolíticos.

- El «ordenamiento territorial» de las ciudades sólo puede ser abordado razonablemente con una doble perspectiva: en primera medida, el ordenamiento de las ciudades en el contexto de referencia del territorio nacional; y en un segundo aspecto complementario, el ordenamiento interior de éstas. Ello es así porque desde el punto de vista de la dinámica del *desarrollo socioeconómico*, las ciudades no constituyen unidades autónomas, su territorio no es aislado, y ni aquéllas ni éste funcionan al margen de las respectivas influencias regional, nacional y –en algunos casos– internacional. Al mismo tiempo, las ciudades están inmersas estructuralmente en su entorno rural y de él derivan casi siempre sus mayores impulsos de desarrollo.

La falta de una visión integral para los múltiples operadores ciudadanos impide atacar los problemas de fondo, produciendo soluciones parciales y temporales, que, en muchos casos, se contradicen unas a otras. El resultado es que cada «solución» genera nuevos problemas, un espiral infinito y aparentemente ininterrumpible.

Una estrategia holística para la ciudad significa, por tanto, comprender el fenómeno urbano esencialmente, no sólo como un conjunto interactivo de artefactos y seres vivos, sino también, y especialmente, como un conjunto interactivo de relaciones. En la marcha iremos aprendiendo, conociendo más y esculpiendo de mejor manera este arte de ordenar el territorio.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Borja, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá, Cerec., 1996.
2. Bervejillo, F. «Reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores-agentes del desarrollo, documento presentado» al Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Regional, Santa Fe de Bogotá, 1-3 de diciembre de 1997.
3. Castells, M. «Local-Global: Estrategias para pensar el desarrollo territorial», ponencia presentada en el encuentro Pensar el Territorio, Bogotá 1 de marzo de 1998.
4. Hardoy, Jorge. «Los cambios en la distribución espacial de la población y el medio ambiente urbano en América Latina»: En: *Problemática futura del medio Ambiente en América Latina*, España, Fundación Mapre, 1992.
5. Martínez E. *El ecodesarrollo: Informe del panel de desarrollo del primer encuentro internacional de Hábitat*, Hamburgo, Alemania.