

CAPITULO 1.

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PRINCIPIO
DE CONSOLIDACION REGIONAL**

1.1 INTRODUCCIÓN

La planeación y ordenamiento del territorio es una función y responsabilidad de los municipios. La ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial, atiende el mandato constitucional referente a la facultad de los municipios de orientar el desarrollo territorial. Este proceso hace parte de la modernización del Estado, la descentralización y autonomía territorial (Convenio Quechua, 1997).

La ley de desarrollo territorial establece la obligación de formular el Plan de Ordenamiento Territorial POT, en el nivel de Esquema de Ordenamiento para municipios con la magnitud y categoría de Sabana de Torres – Santander si se atienden las características de crecimiento y la iniciación de adecuaciones en términos de lo prospectivo para futuros impactos regionales sobre su territorio.

El Trabajo del Ordenamiento Territorial corresponde a una de las tres grandes políticas nacionales, plasmadas en la totalidad del espíritu de la Constitución¹. A su vez, el marco legal permite ser flexible en abordar los principios teóricos y epistemológicos que el Ministerio de Hacienda plantea a través de su máximo rector, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Sabana de Torres, como ente territorial y municipal, lleva dos funciones que deben fundirse en un solo accionar. Como municipio, se encuentra en una de las zonas más geoestratégicas del Departamento que le permite comunicarse con el resto del país y representa una parte de la gran diversidad de la parte norte del Magdalena Medio como territorio Santandereano. Como ente territorial, afianzar las herramientas que permitan la participación y la dinámica propias de la diversidad de gentes que se asientan sobre su espacio. A su vez conlleva en su destino y proyección el encontrarse cada vez más cercana de un enclave como la ciudad de Bucaramanga, ya sea por el factor vial, con la construcción de la Troncal del Magdalena Medio y en un largo plazo la Vía Rápida a la Troncal del Magdalena Medio, parte del proyecto de Transversalización de las regiones del País o Intercomunicación Oceánica del Atlántico con el Pacífico.

El municipio de Sabana de Torres se encuentra ubicado a cinco kilómetros aproximadamente de la Troncal del Magdalena Medio (Troncal) y muy cerca de grandes centros urbanos y de producción como Bucaramanga y Barrancabermeja. Dada la posición estratégica y su riqueza de suelo y fauna este Municipio se ha convertido en centro de desarrollo y producción y es así como encontramos que grandes proyectos de desarrollo departamental y nacional tienen como protagonista a Sabana de Torres. Algunos proyectos son: Construcción Vía Rápida Bucaramanga – Troncal del Magdalena Medio (Troncal), Aeropuerto Internacional de Carga como puerto seco, Construcción Refinería de Aceite de Palma Africana, la siembra de aproximadamente 20.000 Has de Palma Africana

¹ Las otras dos hacen referencia a la descentralización y la modernización del Estado.

en los próximos 15 años, la construcción cercana de la Hidroeléctrica del Río Sogamoso, etc.

El municipio se ha venido preparando para afrontar este reto, y es así como se han hecho grandes inversiones en infraestructura de servicios básicos principalmente. Sabana de Torres cuenta con agua potable, energía eléctrica, gas natural domiciliario, servicio telefónico, alcantarillado, recolección de basuras, pavimentación del casco urbano y redefinición de áreas verdes y públicas, todos estos con cubrimiento total en el casco urbano y áreas rurales que enmarca.

El presente documento contiene básicamente la descripción de un diagnóstico con base en algunas de las dimensiones² claves que componen la realidad y su desarrollo. Estas son en particular: La Social, la Económica, la de Recursos Naturales, enmarcada en lo Biológico y lo Físico. Seguidamente se establecen dentro de ellas un conjunto de variables importantes para toda municipalidad, y su manera de articularse para producir resultados acertados y errados. Las dimensiones se deben suscribir a una variable georreferenciable para que cada una de ellas ocupe un espacio y sea consistente su naturaleza entre dimensiones, como único medio de desarrollar herramientas que puedan ser perfeccionadas con el tiempo. Cada dato alfanumérico debe ser consistente y coherente como medio informativo de lo que se pretenda proyectar y reconocer de la dimensión, para poder dirigirla hacia resultados productivos.

Para la evaluación se deben entrelazar diversas variables que marque principalmente qué dimensiones están más separadas o comunicadas con otras, con lo cual muestra si la parte institucional se encuentra en desligue de la parte social o económica, así como también la de los recursos naturales. Con esto se produce un diagnóstico de tipo integral que nos da el sustento y la síntesis de una problemática para la construcción de una prospectiva y formulación.

Posteriormente en la formulación, se entregarán aspectos prácticos como la delimitación de áreas de conservación y protección de recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales tanto en la parte urbana como la rural. La formulación se completará con una propuesta de uso a concertar, lo mismo que el establecimiento de áreas funcionales que deben ser articuladas a través de estrategias de índole participativo y administrativo junto con vecinos espacios territoriales.

Se propondrá una estrategia central que servirá de columna vertebral a las estrategias secundarias. Estas se enmarcarán dentro de los debidos perfiles de programas y proyectos que al final se encontrarán en un primer documento de acuerdo, para establecer principio

² Las dimensiones son establecidas en teorías recientes de Desarrollo Regional, como un medio de descomponer la realidad sin perder su integralidad, de esta forma se ejerce la observación y análisis directo y estas pueden ser reconstituidas fácilmente ya sea hacia la planificación y/o la concertación de acciones.

a las acciones que deben desprenderse de la institucionalidad y en especial de las personas que representan la comunidad en un nivel tan alto como el Concejo Municipal.

La cartografía esta orientada funcionalmente hacia la concertación como proceso que se debe realizar constantemente a medida que se vayan implementando transformaciones.

Como una estrategia puntual esta el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social –VIS-, se delimitan áreas ya determinadas que suplirían las de expansión y se convertirían en zonas de densificación urbana, incluyendo las de mejoramiento integral, ya que las directrices y parámetros para la definición de usos de VIS están mayormente dados por el valor económico de la misma. A su vez se definirán instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos por la administración en la ejecución de las políticas y decisiones que se establecen ahora en el Decreto 879 de 1998, que ya tenían su mención en la Ley 9ª de 1989.

Para concluir, uno de los mayores obstáculos que se tiene en la configuración de un EOT como el del Municipio de Sabana de Torres ha sido el procesamiento de la información por lo voluminosa y extensa, y para sentidos prácticos, muy mal estructurada, siendo un municipio que en primera instancia parece posee de todo y de una forma pormenorizada y organizada de acuerdo a los requisitos de ley, pero que no ha adoptado formas de ejercer un manejo sobre el componente informático y otros componentes sustanciales para el campo de la planificación y proyección de espacios territoriales. El mismo municipio reconoce que tiene que, a razón de lo anterior y otras causas y problemas, entrar en la etapa de sistematización, como municipio que genera mucha información, de unas características y orientaciones hacia sectores urbanos y/o de servicios, y que no puede atender, si no se redirige hacia herramientas practicas de almacenamiento computacional y apropiación por el recurso humano. El Ordenamiento en últimas corresponde a uno de estos ejercicios y como tal debe consolidar bases para favorecer futuras construcciones de planificación y planeación en la toma de decisiones eficientes y efectivas.

1.2 OBJETIVOS Y ALCANCES

1.2.1 OBJETIVOS GENERALES

1. Proponer e implementar las medidas necesarias para la solución de los conflictos relativos al uso del territorio municipal urbano y rural.
2. Establecer un marco normativo para el control y regulación de las acciones y uso previsto en el plan, así como la determinación de mecanismos de gestión, que le permitan a la administración ajustar periódicamente las metas y las actuaciones programadas.
3. Proveer el futuro desarrollo del municipio mediante el diseño de escenarios alternativos de desarrollo que fortalezcan las relaciones y vínculos funcionales entre el sistema de asentamiento, los usos y actividades actuales y previstas.

4. Participar activamente en el municipio, en su propio desarrollo, por medio de nuevas herramientas.
5. Manejar el espacio rural y urbano del municipio de acuerdo a los criterios de ordenamiento, conservación y preservación de los recursos naturales, establecidos por las normas nacionales, departamentales y regionales.
6. Elaborar una propuesta concertada para la regulación de los usos del suelo y localización funcional de las actividades e infraestructuras, de forma que se garantice el aprovechamiento de las potencialidades y se mitiguen los conflictos e impactos ambientales.
7. Realizar una distribución equilibrada y equitativa de la inversión pública según los requerimientos actuales y futuros en espacio público, infraestructura física, red vial, equipamientos, cobertura de servicios públicos y sociales básicos.

Los esquemas de ordenamiento territorial deberán contener como mínimo lo siguiente según disposiciones de la Ley 388 de 1997:

Objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo, para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

1.2.2 ALCANCES DE LOS ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO

Los Esquemas de Ordenamiento Territorial –EOT-, contemplan los tres componentes a que se refiere el artículo 11 del Decreto 879 de 1998, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación.

Los Esquemas de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los componentes general, urbano y rural.

El componente general de los esquemas de ordenamiento territorial señalará como mínimo los siguientes aspectos:

1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo, para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal.
2. La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras de los corregimientos.
3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.
4. La determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

El componente urbano de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial, los siguientes aspectos:

1. El Plan de vías.
2. El plan de servicios públicos domiciliarios.
3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

El componente rural de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.
4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
5. Equipamiento de salud y educación.

1.3 MARCO TEÓRICO

El interés fundamental del desarrollo humano en la construcción del Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo Sostenible para el municipio de Sabana de Torres - Santander, debe apuntar a la creación de una base social donde los individuos sean el eje dinamizador y el motor de todas las iniciativas y acciones en busca de una mejor calidad de vida.

El desarrollo humano es un proceso a través del cual se logra la construcción del sujeto como tal, y aspira a que éste posea dos pilares fundamentales: **identidad y ubicación**.

El carácter de identidad le permite al hombre compenetrarse con su medio generando una relación recíproca que es integrada e integradora. Esto crea las primeras condiciones para superar el fatalismo y darle sentido a sus luchas. De esta forma deben darse las condiciones favorables para unos mejores patrones de persona y cultura.

El carácter de ubicación lo marca en primera instancia la posición geográfica, la cual determina ventajas y desventajas en cuanto a la oferta de recursos y la manera como ellos se disponen para ser apropiados. Así se configura una región hacia el interior, con base en sus relaciones con el exterior, lo mismo que con los principales asentamientos y la distribución de sus elementos.

El sujeto entonces se constituye desde procesos de diferenciación e individualización de una parte, y alrededor de estos caracteres, se construye una serie de sectores o mundos que son factibles de ser analizados, sin que dejen de pertenecer a la realidad compleja de la cual se desprenden.

Tomando en cuenta lo anterior, y transponiéndolo a las teorías del Desarrollo Regional y la Teoría General de Sistemas, el sujeto está enmarcado por los siguientes factores que

inciden en el desarrollo humano. Ellos en una gran medida se representan en sectores para ser tomados por el accionar institucional. Pero son la primera teoría quien coloca la estructura y es la segunda teoría quien agrega el orden de prioridades que hay que tomar para realizar un ordenamiento mas practico que utópico.

Contexto Socioeconómico³: En las diferentes escalas: local, regional y nacional. La Teoría de las Necesidades Humanas Fundamentales propuesta en el Desarrollo a Escala Humana concibe al *ser* como un individuo de necesidades que deben ser vistas a la vez como carencias y como potencialidades.⁴

Condiciones Físico-Bióticas: Desde que el hombre se dedicó a poblar la faz de la tierra, el relieve jugó un papel importante en establecerle condicionamientos a sus metas. Por lo mismo, fue el hombre el que escogió las regiones y dentro de ellas ciertas zonas que le parecieron ser las ideales a sus objetivos iniciales.

Condiciones Histórico Culturales: Una región se constituye en una serie de variables que la van estructurando de manera homogénea, como son: los ritmos de poblamiento, las transformaciones económicas, las relaciones de poder y la conformación de hábitos, costumbres y referentes colectivos, entre otros.

Componente Institucional: Se refiere a la calidad o eficiencia en la interacción comunidad y entorno. Paralelamente a la necesidad de modificar el entorno para su beneficio, surgió en el hombre la necesidad de un ente que mediara esta acción. La Institución debe jugar un papel importante en la comprensión y toma de decisiones para el equilibrio que debe existir entre las actividades productivas y la conservación del medio.

La matriz social: La socialización, concebida, no como moldeamiento del comportamiento humano, ni como impregnación de una serie de normas, roles, explicaciones de lo real, etc. sino como la elaboración de una cosmovisión.

1.3.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL URBANO EN SABANA DE TORRES

La finalidad del Ordenamiento territorial en las ciudades es mitigar y prevenir el deterioro ambiental y urbanístico en el sentido de espacio, servicios y disposición de calidad de vida, causado por el proceso de urbanización, procurando una distribución justa y equilibrada de cargas y beneficios generados por el mismo proceso y mejorando el nivel de eficiencia en el funcionamiento espacial de la ciudad; de tal forma que se logre una estructura urbana ambientalmente más sustentable, socialmente más justa y funcionalmente más eficiente.

³ Es el contexto que brinda el marco y se materializa en los sistemas de producción.

⁴ MAX NEEF, Manfred et al. Desarrollo y Necesidades. Segunda parte. En: *Desarrollo a Escala Humana. Development Dialogue*. Suecia: Fundación Dag Dialogue. Número especial 1.986. Suecia. p.p 21 - 51

Finalidad y justificación

- Planear el desarrollo integral del país previendo el crecimiento urbano, puesto que el fenómeno descontrolado de la urbanización es la mayor causa de degradación de muchos de los recursos naturales, de la utilización irracional de las grandes inversiones públicas en materia de infraestructura, de la ubicación de asentamientos en zonas de riesgo y demás problemas que afectan el nivel de vida de la población.
- Búsqueda de mayor equidad en el desarrollo integral de la población, dado que los desequilibrios sociales que se presentan en las ciudades son de proporciones exageradas, es así como en las urbes colombianas coexisten sectores con un nivel de desarrollo similar al de los países europeos y grupos "marginales" cuyas condiciones de vida son infrahumanas.
- Necesidad de lograr una mayor funcionalidad espacial en las ciudades, con base en una distribución idónea de las diversas actividades (compatibilidad de uso), la infraestructura vial y los equipamientos urbanos, que son los elementos que dan forma y estructura a la calidad. La estrategia que se plantea para alcanzar este objetivo consiste en mejorar la conexión entre las actividades complementarias y compatibles, logrando una ubicación adecuada de los usos que debido a sus características resultan incompatibles.

La calidad de vida en las ciudades

La calidad de vida de un individuo resulta de la combinación ponderada de su nivel de renta, la calidad ambiental de su entorno y sus condiciones de vida y trabajo. El peso de cada variable depende del lugar, del momento y de los criterios de valor propios de cada persona.

En la concepción del EOT, la problemática de la calidad ambiental de las ciudades está relacionada con los niveles de contaminación a los que se encuentra expuesta la población, con la superficie de áreas verdes y de espacios recreativos disponibles por habitante, con los niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos básicos y con la calidad del paisaje, entre otros. La canalización y diferenciamiento de caños, como espacios que se pueden dar para el público, la consolidación de los servicios con el manejo de residuos sólidos y líquidos son actividades esenciales.

Por otra parte, las condiciones de vida de la población dependen de la disponibilidad de una vivienda digna, de los niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos básicos, educación, salud, de las condiciones de seguridad, de las distancias y tiempos de viaje que una persona debe invertir para llegar a su empleo y/o a los lugares donde puede adquirir bienes y servicios etc. Para esto se deben delimitar perímetros consecuentemente a las posibilidades reales, las soluciones de vivienda deben estar ajustadas a espacios en donde los servicios sean viables, con calidad en presiones de acueducto y adecuados niveles de alcantarillado.

Desde otras perspectivas se podrían incluir muchos otros aspectos, como por ejemplo, la integridad y armonía de los espacios públicos, las posibilidades de desarrollo cultural y

artístico que ellos brinden, los niveles de convivencia social en la ciudad, etc. Aquí aparecería la consolidación de espacios culturales como una biblioteca pública, el establecimiento de un salón de informática, la ampliación y mejoramiento de espacios públicos. No obstante, las particularidades de nuestras ciudades y las limitaciones y prioridades urbanas en Colombia, hacen que el Plan de Ordenamiento se concentre en algunos aspectos muchos más básicos y generales que tienen que servir de soporte para el desarrollo, ya que la mayoría de nuestros problemas son estructurales, de prodigar un soporte a las actividades productivas, sociales y desarrollo de un colectivo humano.

Problemática urbana general que debe abordar el ordenamiento territorial

El paso de una economía basada en la agricultura a una economía industrial y basada en los servicios, ha causado un movimiento irreversible hacia las ciudades y la urbanización de las zonas rurales. Por esto ahora es más fácil encontrar caseríos que se ubican en ejes viales principales. "La urbanización masiva es la única forma de que el mundo pueda sobrevivir al aumento demográfico masivo. Las zonas urbanas ofrecen una esperanza de vida mayor y una pobreza absoluta menor, y pueden proporcionar servicios esenciales más baratos y en mayor escala que las zonas rurales. El problema no ha sido nunca que las ciudades sean peores lugares para vivir, son en realidad mucho mejores para los pobres. El problema es que las ciudades tienen cada vez más gente que vive en ellas y que depende de sus servicios"⁵. Esto se ve reflejado incluso en el gran crecimiento de los cascos urbanos en comparación con los índices de crecimiento poblacional cada vez más bajo para el municipio en general. Aquellos centros en donde se ofrezca una esperanza se llenan de conglomerados de gente desplazada por la violencia social, creando índices tendenciosos de crecimiento y desarrollo.

Colombia, es un país que tiene su crecimiento orientado a la vida urbana, debido a los cambios en la estructura socioeconómica que afrontan todos los países latinoamericanos en general, y por la situación política y social que se vive. Según datos del censo realizado por el DANE en 1993 la población urbana era del 45% aproximadamente y la rural del 55% con un crecimiento acelerado de la población urbana.

El acelerado y progresivo proceso de crecimiento urbano, la pérdida de importancia de lo rural y las migraciones campo - ciudad ocasionadas particularmente por las circunstancias económicas, sociales y políticas que vive el país han propiciado que la ciudad colombiana se haya convertido en un "Escenario de conflicto". La problemática urbana colombiana, dada sus dimensiones y características, no es exclusiva de las ciudades, la problemática urbana es un "Problema Nacional" (Amaya, 1995).

En los centros urbanos, dos de los problemas más urgentes a enfrentar por el mundo vienen juntos: la pobreza y la degradación medioambiental. La gente pobre tiene el poder mínimo para adaptarse y responder a las urgencias medioambientales. Especialmente en las ciudades grandes, la gente pobre está desproporcionadamente amenazada por peligros

⁵ Mathias Hundsalz, Ph.D., Informe Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). 1996.

medioambientales y riesgos de salud. Además, con frecuencia se vive cerca de tiraderos de desechos urbanos.

Los asentamientos informales son particularmente vulnerables a los desastres naturales y precariedad de servicios integrales, debido a su localización (fuera del perímetro de servicios y/o cotas inaccesibles a ellos), y bajos estándares de infraestructura, comodidades y servicios básicos. Más allá de esto, los habitantes de asentamientos informales tienden a pertenecer a grupos de bajos ingresos y tienen menos oportunidades de reducir el impacto de desastres. Para mejorar la calidad de vida de las áreas urbanas, los esfuerzos deben enfocarse a reducir la pobreza y los problemas medioambientales de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Unidades síntesis de diagnóstico zona urbana

Las unidades síntesis de diagnóstico se definen en términos de la homogeneidad del territorio presente, en cuanto a potencialidades y restricciones de utilización, y en función de las características y dimensiones que revistan los conflictos de uso y problemáticas específicas para la ciudad, en los temas que competen al EOT.

El propósito de definir estas unidades, es que ellas permitan diseñar alternativas de utilización del territorio en las fases de DIAGNÓSTICO y FORMULACIÓN. Por lo tanto, son unidades operacionales que articulan coherentemente una gran cantidad de información temática que por sí misma no tendría mucha trascendencia en un plan de ordenamiento pero que analizada integralmente permite definir alternativas de manejo futuro.

En suma, las unidades síntesis se constituyen en la integración operativa de los elementos (Estructuras) y procesos del territorio, en términos comprensibles. Utilizando como referencia las unidades síntesis, se valorarán los conflictos, oportunidades y limitantes territoriales (Amenazas, incompatibilidades ambientales, potencialidades de la tierra, degradación de ecosistemas, ocupación urbana de áreas con otra aptitud, etc.).

Para realizar la valoración de estas unidades es necesario determinar la capacidad de acogida del territorio, que se traduce en "La expresión visible de la relación de: vocacionales compatibles e incompatibles para cada punto o unidad operacional que se adopte". Lo anterior implica determinar la aptitud, potencialidades y conflictos de uso del territorio, ya sea por la inadecuada ocupación del mismo, por la implementación de usos no acordes con la aptitud o por la proximidad o superposición de actividades ambientalmente incompatibles.

Con esta información será posible orientar el crecimiento de la ciudad en su periferia, previa realización del balance Costo - Beneficio en términos económicos, sociales, ambientales, institucionales, etc. La identificación del uso idóneo deberá considerar la minimización del impacto sobre los recursos y la maximización de las cualidades inherentes al espacio para acoger determinada actividad, ya sea agropecuaria, minera, de urbanización o de protección ambiental.

La finalidad del Ordenamiento territorial en las ciudades es mitigar y prevenir el deterioro ambiental causado por el proceso de urbanización.

1.3.2 LOS RECURSOS NATURALES Y SOCIOECONÓMICOS BASE Y CONFLICTO DE SABANA DE TORRES

Las Condiciones Físicas como Espacio Marco que Restringen los Niveles de Manejo y Accesibilidad para el Recurso.

En la época aborígen o Precolombina los pueblos ubicados en distintas regiones cumplían un patrón de vida o cultura totalmente diferentes unos de otros. Estos patrones se veían condicionados netamente por lo físico. Se anota que los pobladores de zonas bajas, en su momento emplearon la mayor parte de su energía en adaptarse a un medio que ofrecía pocas oportunidades de vida al ser humano si éste no se integraba al ecosistema. Una forma de integrarse, fue el desarrollo de tribus seminómadas que eran una alternativa sencilla, en la cual el mayor esfuerzo de energía no se acumulaba, sino se utilizaba en el momento adecuado al traslado de un asentamiento. La otra era encontrar espacios adecuados, de una media o rala vegetación de tal forma que no hubiese un mayor impedimento en áreas como la salud por el efecto de enfermedades tropicales o sitios abiertos que permitieran una convección de vientos constante. Estos lugares conocidos como Sabanas y en el caso de Sabana de Torres: una llanura aluvial y terrazas abandonadas por cauces antiguos de ríos, posibilitaron el acceso a una región por parte de hombres que se entremezclaron con los habitantes originales y que al día de hoy ven fusionada su cultura de habitantes originarios de cordillera a climas cálidos de Sabana. En la fotografía se aprecia como los recursos naturales preciados fueron uno de los grandes incentivos a la colonización de Sabana de Torres.



Foto 1. Instalaciones de PetroSantander. Imagen difundida sobre el significado de Sabana de Torres.

De esta forma el hombre no solamente ha visto condicionado su desarrollo sino, de la misma manera, se ha formado un carácter, el cual es en últimas el que le permite enfrentarse a las condiciones que su medio le imprime y en consecuencia transformarlo para su beneficio.

Por lo tanto, la influencia del paisaje le proporcionó al hombre criterios para escoger regiones y dentro de ellas, zonas que le parecieron ser las más adecuadas a sus objetivos iniciales de asentamiento.

El sujeto en el desarrollo a escala humana

Partiendo del sujeto, el interés fundamental del desarrollo humano, debe apuntar a la creación de una base social, donde los individuos sean el motor que animen los planes en busca de una mejor calidad de Vida.

El desarrollo humano es un proceso a través del cual se logra la construcción de un sujeto como tal, y aspira a que éste posea una identidad y una ubicación.

La teoría de las necesidades humanas fundamentales propuesta en el desarrollo a escala humana, concibe al ser humano, como un ser de necesidades que deben ser vistas a la vez, como carencias y también como potencialidades.⁶

Si se quiere evaluar un medio social cualquiera en función de las necesidades humanas, no basta con comprender cuales son las posibilidades que el medio pone a disposición de los grupos ó personas para satisfacer sus necesidades. Es preciso examinar en que medida el medio reprime, tolera ó estimula, que las posibilidades sean recreadas y ampliadas por los propios individuos ó grupo que lo componen.

Necesidades, Satisfactores Y Bienes Económicos: Elementos que superan el conflicto local y son influenciados desde el Regional

La construcción de una economía humanista exige entender y desentrañar la relación dialéctica entre necesidades, satisfactores y bienes económicos, a fin de pensar diversas formas de organización económica en que los bienes potencien los satisfactores para vivir las necesidades de manera coherente, sana y plena.

Se afirma que las necesidades han sido las mismas a lo largo de la historia para todos los seres humanos y para todas las culturas. Lo que produce confusión es que no se distingue entre la necesidad y su satisfactor, que es la forma mediante la cual se actualiza la necesidad.

⁶ NEEF, MAX Manfred et al. "Desarrollo y Necesidades". Segunda parte. En: Desarrollo a Escala Humana. Development Dialogue. Número especial 1.986. Suecia: Fundación Dag Dialogue. Número especial 1.986. Suecia. p.p 21 - 51

Los satisfactores no son los bienes económicos disponibles, sino que están referidos a todo aquello que representa formas de ser, tener, hacer y estar⁷, y contribuye a la realización de necesidades humanas. Pueden incluir entre otras cosas, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores, normas, espacios, comportamientos y actitudes, todas en una tensión permanente entre consolidación y cambio.

Esto obliga a reorganizar el contexto social de las necesidades humanas de una manera radical, distinta de como ha sido habitualmente pensado, por los gestores de políticas de desarrollo. Ya no se trata de relacionar las necesidades solamente con los bienes y servicios que presuntamente las satisfacen, sino de relacionarlas con prácticas sociales, tipos de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre la forma en que se expresan esas necesidades.

En este punto entran a jugar hasta los recursos naturales. En todo ámbito se ha pagado un precio, y el precio del estado actual de desarrollo no puede continuar pagándose por mucho tiempo. La naturaleza tiene límites y nuestro planeta posee cantidades cuantificables y limitadas de bienes, servicios y recursos que una vez usados pueden entrar en la esfera de los no renovables. Esto no es ninguna revelación. Lo que sorprende es que la gente de la región continúe consumiéndolos a un ritmo mucho mayor que el de su capacidad para sustituirlos, el agotamiento paulatino empieza a tener efectos irreversibles. Si no se encuentran respuestas, tales efectos serán catastróficos y ya pueden considerarse como una prueba irrefutable de que el desarrollo del pasado carece de sostenibilidad propia.

Por ello es importante delimitar las diferentes unidades espaciales de acuerdo a determinadas características que permitan distinguirlas, para esto es necesario tener en cuenta: Los factores económicos como estructuras y actividades productivas similares, factores homologables de consumo o distribuciones con categorías equiparables en cuanto a mano de obra.

La Transculturización, Fenómeno De Transición De Una Sociedad Sujeta A Cambios Radicales en sus Estructuras Internas de Cultura Sabanera

La globalización por medio de una de sus manifestaciones, la masificación en las telecomunicaciones, lleva a la mayor parte de los individuos del planeta una conducta que propende por los rasgos culturales de las distintas sociedades en donde se originan las transmisiones. Esto conlleva a una despersonalización, cuando no se toma una posición reflexiva, y paralelamente no se afianzan permanentemente los principales valores de una cultura local para que estos constituyan el insumo o base de una futura construcción y desarrollo de espacios territoriales.

⁷ Según MANFRED MAX-NEEF, las necesidades pueden dividirse conforme a múltiples criterios, y las ciencias humanas ofrecen en este sentido una vasta y variada literatura. Con base en ello, combina dos criterios posibles de división: según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Ser, tener, hacer y estar pertenecen a la primera división.

El Código de Honor constituye elementos estructurales básicos en sociedades pequeñas donde subsisten y dominan las relaciones cara a cara entre sus miembros⁸. Algunas de estas relaciones sociales se han tergiversado o perdido, en especial las que giran alrededor de actividades políticas y económicas, en la cultura Sabanera, que otrora se basaban en el valor de la palabra y su sustentación, la confianza y la imagen asociada con la reputación del hombre y la responsabilidad que demuestre frente a su núcleo familiar, este conjunto de valores constituye la carta de presentación de su imagen pública con respecto a su entorno (Gutiérrez, 1995).

En sí las relaciones sociales entabladas y fusionadas entre éstas culturas se han ido modificando en el tiempo y en el espacio. Sus límites territoriales los ha conllevado a concatenar en forma armoniosa la dinámica interna de estas relaciones.

El Modelo económico a afrontar en zonas con grandes potencialidades, como único punto de acuerdo global

El Desarrollo económico regional lo podemos describir como una serie de incrementos en el volumen de operaciones económicas, es decir, en el producto agregado y en el ingreso total, entendidos éstos como el valor total de la producción en las diferentes actividades económicas, ya sean industriales, agrícolas o de servicio, y los ingresos totales de estas personas que participan de estas actividades, como son los trabajadores, empresarios o empleados. También podemos ver el desarrollo económico como una participación cada vez mas creciente en el producto y en el ingreso total de actividades y empresas caracterizadas por una mayor productividad, en comparación con otras empresas de menores posibilidades de producción y en la utilización eficiente de los recursos naturales, humanos y financieros disponibles.

El Proceso de descentralización ha dado a las Regiones una responsabilidad en la toma de decisiones que favorecen el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, que le permiten ser competitivas; obligando a estructurar los diferentes factores físicos, bióticos y sociales para ser analizados y así emprender acciones publicas con elementos de planificación que le permita prospectar un verdadero desarrollo regional.

Consideraciones ÚLTIMAS para los recursos

El hombre emplea recursos esenciales para el desarrollo de una región, y la mayor parte de las veces cuando se presentan en relativa abundancia hace uso de ellos de acuerdo con sus necesidades y satisfactores.

⁸ GUTIERREZ, De Pineda, Virginia, y, VILA De Pineda Patricia. HONOR, FAMILIA Y SOCIEDAD EN LA ESTRUCTURA PATRIARCAL – El caso de Santander – Centro Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Santa Fe de Bogotá. pp 51.

El uso de un territorio se realiza sin mediar un manejo que no produzca un gran desgaste sobre el mismo recurso, el cual en un momento dado puede entrar dentro de la esfera de los recursos no renovables, cuando se piensa que se necesita más de una vida para renovar los servicios y bienes ambientales perdidos, los cuales son de gran importancia para todos, y especialmente para las nuevas generaciones.

Entre ellos, la tierra o suelo, la cobertura vegetal natural o artificializada, el agua superficial, se constituyen por el momento como los principales recursos para muchos. De aquí parte el hecho de que se analicen aspectos como los de formas de relieve y coberturas vegetales existentes, para descubrir la riqueza en la región en cuanto a conformación potencial de suelos y su desgaste, estado y funcionalidad de coberturas vegetales, niveles de accesibilidad, patrones de distribución de la red hídrica superficial y subterránea, descripción de procesos vegetales y erosivos, etc.

1.4 MARCO LEGAL

Desde el siglo pasado el país emprende un proceso descentralizador en lo administrativo, pero no en lo político (DNP, 1998). Hoy en día se consolida el derecho de participación en lo político, para cualquier persona que integre el Estado, en cada una de sus localidades. Los ciudadanos cumplen con elegir a sus autoridades locales y buscar la democratización de las instituciones del Estado desde finales de la década pasada.

La Constitución Política de 1991 no solo ratifica el proceso de autonomía local, sino que le otorgó a los departamentos la posibilidad de emprender un nuevo liderazgo dentro de este mismo contexto, a la vez que reconoció nuevas entidades territoriales como regiones, provincias y distritos, otorgándoles autonomía a las entidades territoriales indígenas⁹. Así también pretende fortalecer la construcción de una sociedad civil considerada como la esfera de la vida social, organizada, autogeneradora, autosostenida, autónoma del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas compartidas.

La Constitución Nacional de 1991 consideró como uno de sus aspectos centrales, la incorporación de la planificación y la planeación como instrumentos claves para la consecución de los fines del Estado. Sin embargo, la realidad ha demostrado que se requiere mucho más que una nueva constitución para alcanzar los objetivos trazados.

En principio es necesario reconocer la función de los municipios en el marco de la Constitución Política, la cual es: "Prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes", existe una clara tendencia en el espíritu de la normativa a otorgar a los municipios la responsabilidad de administrar el desarrollo de su territorio, pero aún no existía claridad en la forma y el

⁹ Se crean los espacios para la administración del territorio y a la vez se dan las jerarquizaciones pertinentes para la definición de la sistematización de estos objetos y sus variables.

mecanismo que guiara este sentimiento nacional, y ahora la ley 388 de 1997, recoge algunos de los elementos o sectores, pero aún no es preciso en muchos otros. Sin embargo, se puede encaminar en sus falencias y derivar de ella un buen instrumento de concertación y planificación que le entregue a cada municipio las herramientas para su toma de decisiones en Planificación y Gestión.

Dentro de aquellos sectores en los cuales no existe claridad, se encuentra la Dimensión Social, en donde a pesar de su relevancia no existe una articulación en el manejo de las acciones y políticas integrales de los sectores salud, educación, vivienda, demografía, deporte, recreación, etc.; sólo se refleja un intento por manejar racionalmente los recursos económicos, humanos y logísticos, pero la importancia y el rol del sector en el territorio son intentos aislados fallidos, pues los programas adelantados no reconocen al menos la vocación del entorno, y sólo se observa una buena intención de algunas personas interesadas en incorporar ciertas variables del territorio, aunque no en su percepción holística. Veamos los referentes que se tienen en cada uno de los sectores y como de ellos se destaca un párrafo esencial en la composición de un marco que nos orienta y consolida la estructura para la acción (ver tablas del número 1 al 9).

Tabla 1. Demarcación de funciones en el sector salud

NORMA	ACCIONES
Ley 60/93 Competencias y Recursos	Realizar acciones de fomento de la salud y prevención de la enfermedad (Art. 2 Numeral 2) Prestar servicios de salud del primer nivel de atención (Art. 2, Numeral 2) Dotar, construir, ampliar, remodelar y mantener instituciones de prestación de servicios a cargo del Municipio (Art. 2 Ord. C) Otorgar subsidios a la demanda (Art. 2 Numeral 5) Dotar, mantener y construir centros de Bienestar (Art. 2, Ordinal C)
Ley 100/93 General de Seguridad Social	Garantizar el acceso a los servicios de salud a quienes no estén amparados por el SSS, a través de las instituciones hospitalarias, públicas o privadas con contrato (Art. 156 Literal p) Garantizar la salud pública y la oferta de servicios de salud por instituciones públicas, por contratación de servicios o por el otorgamiento de subsidios a la demanda (Art. 174). Organizar y contribuir al régimen de subsidios a población (Art. 239) Participar en la financiación Plan Atención Básica (Art. 165)
Decretos 1757/94 Modalidades y formas de participación Social en prestación de servicios	Establecer un servicio de salud a la comunidad (Argt. 4)
Decreto 1891/94 Reglamenta Artículos 2, 3, 4, 10, 21, 22, Ley 60/94	Nombrar, contratar o reorientar los recursos humanos necesarios para ejecución directa de 'los programas de promoción de la salud con los grupos humanos, pobres y vulnerables (Art. 7°.)
Decreto 1892/94 Reglamenta Directores Hospitales y Gerentes ESE	Otorgar sobresueldo mensual equivalente al 15% de asignación básica, a Directores de Hospitales de Municipios o zonas marginadas y rurales con alto NBI y Orden Público alterado (Art. 18)
Decreto 1895/94 Reglamenta Régimen	Apropiar presupuesto necesario para la financiación del régimen subsidiado en salud (Art. 28, numeral 8)

NORMA	ACCIONES
Subsidiado del SGSSS	Realizar los convenios de cofinanciación del régimen subsidiado en salud, que fueren necesarios con el departamento y el Fondo de Solidaridad y Garantía (Art. 28, numeral 9)
Decreto 1938/94 Reglamenta Plan de Beneficios	Planear, ejecutar y controlar el Plan de Atención Básica PAB (Art. 6)

Fuente: CORPES 1997

Quedan como disposiciones claras para el sector:

- Conforme al artículo 49 de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el artículo 12 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o. y 6o. de la misma Ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.
- En el desarrollo del principio de complementariedad de que trata el artículo 3o. literal e) de la Ley 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa lo permitan, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento; la prestación de estos servicios públicos de salud con cargo de los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la presente Ley, caso en el cual tanto la planta de personal, como las instituciones, tendrán carácter municipal.
- Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de la instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio, las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano, para todo lo cual deberán concurrir lo departamentos.

Tabla 2. Demarcación de funciones en el sector educación

NORMA	ACCIONES
Ley 29/89 Modifica Ley y 24/88 Reestructura Mineducación	Nombrar, trasladar, remover, controlar en general administrar personal docente y administrativo de establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, de acuerdo estatuto docente y carrera administrativa (Art. 9)
Ley 60/93 Competencias y Recursos	Invertir en infraestructura, dotación y mantenimiento (Art. 2, numeral 1) Financiar los servicios educativos estatales y cofinanciar programas y proyectos educativos (art. 2, numeral 1). Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y

NORMA	ACCIONES
	secundaria y media (Art. 2, numeral 1)
Ley 115/94 General de Educación	Financiar la construcción, mantenimiento y dotación de instituciones educativas estatales en concurrencia con el departamento (Art. 184). Cofinanciar adquisición de vehículos de transporte para estudiantes (Art. 187). Crear incentivos de capacitación, profesionalización docentes y directivos docentes (Art. 192). Financiar programas recreación y deporte, aprovechamiento del tiempo libre y otros (Art. 70). Generalizar en término 5 años el preescolar en todas las instituciones educativas (Art. 17).
Ley 115/94 General de Educación	Ampliar el nivel preescolar a 3 grados en las instituciones educativas del estado o en contrato (Art. 18) Pagar educadores que a la expedición de la Ley 115 fueran financiados con recursos propios (Art. 178). Establecer programas especiales para formación y profesionalismo de etnoeducadores (Art. 62). Administrar educación estatal preescolar, básica primaria, secundaria y media (Organizar, ejecutar, vigilar, evaluar y dirigir; Art. 153).
Ley 188/95 Plan Nacional de desarrollo y de Inversiones 1995-1998	Destinar durante los años 1996 -1998 de los recursos de libre asignación de Ley 60/93 a gastos de Educación, incluyendo lo referente al incremento salarial de los maestros (Art. 30).
Ley 181/95 Sistema Nacional de Deporte	Crear un ente deportivo municipal, no existente en la actualidad (Art. 69). Construir, administrar, mantener y adecuar escenarios deportivos (Art. 70). Incorporar las Juntas Municipales de Deportes, como entes municipales (Art. 68). Exonerar del pago de todos los derechos de estudio a deportistas Colombianos que reciban reconocimientos validados por Coldeportes (Art. 14). Diseñar y concurrir financieramente para el adelanto de programas específicos, como centros de educación física, centros de iniciación y formación deportiva, festivales recreativos escolares y juegos intercolegiales (Art. 14).

Fuente: CORPES 1997

“Corresponde a los municipios a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadoras municipales competentes, en su carácter de unidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

- Administrar los servicios educativos estatales de la educación preescolar, básica primaria y secundaria, y media.
- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura, asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación

de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

- Ejercer la inspección y vigilancia, supervisión y la evaluación de los servicios educativos estatales.

Tabla 3. Demarcación de funciones en el sector agua potable

NORMA	ACCIONES
Ley 60/93 Competencias y Recursos	Asegurar la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural (Art. 2, numeral 3).
Ley 142 de 1994 Servicios Públicos Domiciliarios	<p>Crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, cuyos recursos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 (Art. 89).</p> <p>Destinar para los subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (Art. 100).</p> <p>Constituir las empresas de servicios públicos en casos en que el municipio haya venido prestando estos servicios (Art. 180).</p> <p>Apoyar con inversiones las empresas de servicios públicos promovidas por departamentos y la nación para realizar actividades de su competencia con inversiones y demás instrumentos (Art. 5, numeral 5,6).</p> <p>Realizar labores de concertación con la comunidad para su capacitación y asesorías (Art. 65, numeral 65.1).</p> <p>Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con metodologías nacionales (Art. 5, numeral 5.4).</p> <p>Establecer una nomenclatura alfa numérica (Art. 5, numeral 5.5).</p>
Ley 188/95 Plan Nacional de Desarrollo de Inversiones 1995-1998	Los municipios tendrán que hacer sus estratificaciones urbanas y rurales antes del 30 de junio de 1996 y obtener certificación del gobierno nacional de la aplicación correcta de la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (Art. 34)

Fuente: CORPES 1997

En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas comunitarias o privadas. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centro de acopio, o mataderos públicos o privados, así como ejercer la vigilancia y control de saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y el departamento.

Tabla 4. Demarcación de funciones en el sector vivienda

NORMA	ACCIONES
Ley 9/89 Planes Municipales, Compraventa y Expropiación de Bienes	<p>Prestar asesoría jurídica para adelantar los procesos de pertenencia en las urbanizaciones que hayan sido objeto de la toma de posesión o liquidación y de las viviendas calificadas de interés social (Art. 52).</p> <p>Comprar predios o inmuebles o ejecutar planes y programas de vivienda de interés social (Art. 111).</p>

NORMA	ACCIONES
	<p>Ejecutar obras de desarrollo, adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas y expansión de los servicios públicos y sociales (Art. 111)</p> <p>Suscribir bonos o títulos emitidos para la financiación municipal de vivienda (Art. 111).</p> <p>Habilitar viviendas de estrato bajo, sin servicios de acueducto y alcantarillado (Art. 114, literal a)</p> <p>Adquirir tierras con destino a la construcción de viviendas de interés social (Art. 114, literal b).</p> <p>Podrán continuar cobrando un gravamen equivalente al 10% de lo que los contribuyentes deban pagar por concepto de impuesto de registro y anotación (Art. 118).</p>
Ley 02/1991 Modifica Ley 9/89 Reforma Urbana	<p>Reservar en sus planes de desarrollo un área suficiente para adelantar planes de vivienda de interés social (Art. 3, literal c).</p> <p>Adelantar programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas (Art. 5).</p> <p>Levantar y mantener actualizado el inventario de las zonas de alto riesgo, para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos con condiciones insalubres para vivienda (Art. 5).</p>
Ley 60/93 Competencias y Recursos	<p>Promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidio para la vivienda de interés social (Art. 2, numeral 4).</p>
Decreto 706/95 Subsidio Familiar de Vivienda	<p>Financiar obras de infraestructura y equipamiento (Art. 19, Parágrafo 1)</p> <p>Participar en la financiación de los planes de mejoramiento integral de vivienda y entorno (Art. 11).</p>

Fuente: CORPES, 1997

En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la Ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional, conforme al artículo 30 de la presente Ley.

Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente Ley.

Promover y fomentar la participación de entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el artículo 8o. de la presente Ley.

Tabla 5. Demarcación de funciones en el sector agrario

NORMA	ACCIONES
Ley 60/93	Promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina (Art. 2, numeral 7).

NORMA		ACCIONES
Competencias Recursos	y	Prestar asistencia técnica agropecuaria (Art. 2, numeral 7).
Ley 101 de 1993 General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero		Crear la UMATA, para prestar asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores. Los municipios podrán asociarse para cumplimiento de la obligación (Art. 57). Crear Consejo Municipal de Desarrollo Rural como instancia superior de concertación entre autoridades locales, comunidades rurales y entidades públicas en materia de desarrollo rural (Art. 61).
Ley 160/1994 Sistema Nacional Reforma Desarrollo Campesino	Agraria, Rural	Presentar programas y proyectos para áreas rurales y especialmente de economía campesina y en zonas de minifundio, colonización y comunidades indígenas (Art. 9).

Fuente: CORPES, 1997

En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de la jurisdicción.

Tabla 6. Demarcación de funciones en el sector medio ambiente

NORMA		ACCIONES
Ley 99/93 Medio Ambiente		Adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos y de interés ecológico (Art. 111). Priorizar proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental con recursos de transferencia del sector eléctrico: Empresas generadoras de energía hidroeléctrica, con capacidad instalada mayor a 10.000 kw, 6% ventas brutas de energía por generación propia: En caso de centrales térmicas 4% (Art. 45). Establecer con destino a protección del medio ambiente y RNR ⁴ un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial; podrán optar por sobretasa el avalúo de bienes que sirven de base de liquidación del impuesto predial (Art. 44). Pagar a las CAR por concepto de sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental (Art. 46, numeral 8). Promover, cofinanciar o ejecutar en coordinación con entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y las CAR, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas (Art. 65, numeral 10). Grandes Ciudades o Centros Urbanos Destinar a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio o distrito capital, cuando la población urbana fuere superior a un millón de habitantes (Art. 44, párrafo 2). Otorgar dentro de su perímetro urbano licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones que no sean competencia de Ministerio del Medio Ambiente (Art. 54). Efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y residuos tóxicos y peligrosos (Art. 66).

NORMA	ACCIONES
	Adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación ambiental (Art. 66).

Fuente: CORPES, 1997

Adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos y de interés ecológico (Art. 111, Ley 99/93 del Ministerio de Medio Ambiente)

Tabla 7. Demarcación de funciones en el sector infraestructura vial

NORMA	ACCIONES
Ley 105/93 Transporte	Apropiar para el fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y financiar la construcción de proyectos de transporte masivo (Art. 29). Proteger y conservar la propiedad pública correspondiente a la zona de terreno aledaña a carreteras nacionales adquiridas como reserva para mantenimiento y ensanchamiento de la red vial (Art. 13, parágrafo 2).

Fuente: CORPES, 1997

Proteger y conservar la propiedad pública correspondiente a la zona de terreno aledaña a carreteras nacionales adquiridas como reserva para mantenimiento y ensanchamiento de la red vial.

Tabla 8. Demarcación de funciones en el sector energía eléctrica y gas

NORMA	ACCIONES
Ley 142 de 1994 Servicios Públicos Domiciliarios	Crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, cuyos recursos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 (Art. 89). Apoyar con inversiones las empresas de servicios públicos promovidas por departamentos y la nación, para realizar actividades de su competencia con inversiones y demás instrumentos (Art. 5, numeral 5.6). Realizar labores de concertación con la comunidad para su capacitación y asesoría (Art. 65, numeral 65.1). Constituir las empresas de servicios públicos en casos en que el municipio haya venido prestando estos servicios (Art. 180). Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con metodologías nacionales (Art. 5, numeral 5.4). Establecer una nomenclatura alfa numérica (Art. 5, numeral 5.5). Garantizar el valor correspondiente por el uso del servicio público de electricidad (Art. 49).
Ley 143/94 Eléctrica	Mitigar, reparar y compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social generado por la ejecución de proyectos por parte de las empresas públicas, privadas o mixtas (Art. 51).
Ley 188/95 Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995- 1998	Los municipios tendrán que hacer sus estratificaciones urbanas y rurales antes del 30 de junio de 1996 y obtener certificación del gobierno nacional de la aplicación correcta de la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (Art. 34).

Fuente: CORPES, 1997

Crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, cuyos recursos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3.

Los municipios tendrán que hacer sus estratificaciones urbanas y rurales antes del 30 de junio de 1996 y obtener certificación del gobierno nacional de la aplicación correcta de la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (Art. 34).

Tabla 9. Demarcación de funciones en gestión pública

NORMA	ACCIONES
Ley 87/93 Control Interno	Organizar y poner en funcionamiento el Control Interno en las entidades públicas del orden municipal y sus establecimientos públicos (Art. 5).
Ley 131/94 Voto Programático	Presentar para aprobación del Concejo Municipal, modificaciones, adiciones o supresiones al Plan Económico y Social vigente. De no existir, proceder a su presentación dentro del término estipulado (Art. 3).
Ley 136/94 Moderniza la Organización y Funcionamiento de los municipios	<p>Adelantar programas de capacitación a sus servidores para cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades (Art. 184).</p> <p>Crear y organizar sus propias Contralorías – municipios categoría especial, primera, segunda y tercera (Art. 156).</p> <p>Organizar e implementar sistemas de control interno (Art. 186).</p> <p>Solucionar las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento básico ambiental, agua potable, servicios públicos, vivienda, recreación y deporte, especial énfasis en niñez, mujer, tercera edad y sectores, discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación (Art. 3, numeral 5).</p> <p>Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 3, numerales 3 y 7 respectivamente).</p> <p>Realizar consulta popular, cuando en desarrollo de proyectos se amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo (Art. 33).</p>

Fuente: CORPES, 1997

Solucionar las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento básico ambiental, agua potable, servicios públicos, vivienda, recreación y deporte, especial énfasis en niñez, mujer, tercera edad y sectores, discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación.

1.4.1 REDIRECCIONAMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE SECTORES HACIA LA PLANEACIÓN: LEY 152, PLAN ORGÁNICO DE DESARROLLO

Con miras a retomar la parcelación del territorio en diferentes sectores, se da origen a la ley 152 de 1994, estableciendo que los entes territoriales y la nación deberán presentar un Plan de Desarrollo, complementario, armónico, sostenible, subsidiario, pero en la realidad se mantiene una visión sectorial y se continúa en una duplicación de esfuerzos en forma cíclica, ocasionando un desgaste de los recursos municipales y departamentales, desdibujando un horizonte del desarrollo de mediano y largo plazo, manteniendo una

reproducción de una inercia, que anquilosa las tendencias de expansión y crecimiento tecnológico, económico y social de los territorios.

Esta duplicación de esfuerzos está sujeta a la forma de manejar, almacenar, alimentar, procesar y transferir la información; en éste sentido valoremos qué sigue planteando la norma (Ley 152 de 1994) que reza: "El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerán un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación", la Nación intenta mantener una integralidad en el manejo del territorio a través de sus instrumentos normativos.

La reflexión trasciende las fronteras de la norma y llegamos entonces a la administración como ciencia, en manos de un grupo de personas encargadas del proceso, por lo tanto se requiere en este caso evaluar desde la óptica de la administración municipal, si los procedimientos de planeación, gestión y administración de los recursos son eficientes, eficaces y efectivos, reconociendo la existencia de la capacidad que tienen los administradores municipales por la ley, para orientar el desarrollo de su municipio en forma coherente con los fenómenos de globalización, apertura, autonomía, descentralización, planeación, etc.

Para interpretar los procesos administrativos y a su vez que hagan parte del sistema de información, se requiere reconocer las rentas del municipio y su evaluación fiscal financiera, la estructura orgánica del municipio y su entorno laboral y municipal, el manual de procedimientos, las metas programáticas en términos de lo espacial, de tal forma que se prospere en torno a escenarios territoriales.

1.4.2 DE LA PLANEACIÓN A LA PLANIFICACIÓN, PASO FINAL: LEY 388 DE 1997, ARMONIZAR PLANES ORGÁNICOS Y DE DESARROLLO

Orígenes

El Ministerio de Desarrollo Económico consciente de la necesidad de cumplir con los preceptos constitucionales y de fortalecer el proceso descentralizador, y reconociendo en la planificación un instrumento potencializador de un nuevo orden social, propuso al Congreso Nacional la modificación de la Ley 9 de 1989 a fin de armonizar con la Constitución de 1991 y a la vez adecuarla a la dinámica del país. El resultado de este proceso es la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial.

Los principales objetivos de la Ley 388/97 son:

- Armonizar y actualizar la ley 9a/89 con: La constitución, la ley 99/93, la ley 128/94 y la ley 152/94.
- Promover el ordenamiento del territorio municipal y fortalecer el proceso de descentralización y participación democrática.

- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad.
- Promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las autoridades de planeación.
- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales.

El principio de armonización está íntimamente relacionado con los objetivos y los principios de la Ley, los cuales intentan integrar las diferentes normas, reconocer la existencia de los recursos naturales y dos escenarios el urbano y rural, de desenvolvimiento de la comunidad, los cuales se articulan a través de las actividades económicas, el patrimonio histórico y cultural, los valores, costumbres, mitos, infraestructura, organización social, etc, elementos esenciales para el ordenamiento del territorio, en función de la planificación de su desarrollo. Para esto se tomaron los documentos respectivos como Planes de Desarrollo, Planes de actuación urbanística, Estratificación Municipal, Caracterizaciones socioeconómicas de la población.

El ordenamiento territorial dicta los parámetros básicos para acoger la descentralización, cuando define al interior del municipio, puntos, líneas y áreas geográficas en mapas temáticos que la misma ley reglamenta como de amenazas, uso del suelo y zonificación ambiental, para acoger las nuevas disposiciones en cuanto a manejo y desarrollo del territorio. Las leyendas y mapas temáticos responden al procedimiento utilizado para definir áreas y estas quedan definidas desde el punto de vista funcional para seguir facilitando niveles de concertación y futuras gestión.

Estos parámetros de ordenamiento deben estar enmarcados dentro de intereses generales, de tal manera que no se favorezca a un individuo, grupo sino a toda una comunidad que integra el territorio. Esta es la única forma de garantizar la sostenibilidad y contenida en esta la función social del territorio. Para esto se dedicaron los talleres por grupos o sectores que arrojaron una suma de intereses vistos desde el punto de vista individual, como estos se conjugaban dentro de lo que es el interés general y las características sociales afirmadas de cada actividad, acción y proyecto.

La formulación de políticas, estrategias, programas y proyectos debe estar en concordancia con las políticas de la nación, directrices y asistencia departamental, lo mismo que las leyes y planes que corresponden a los municipios cumplir en función de otras leyes, si alguno de estos componentes falla, el EOT comenzará a tener deficiencias de gestión y ejecución por mas correctas que estén definidos los parámetros de Ordenamiento. Para esto se siguen directrices que por cada componente están reafirmadas dentro de políticas nacionales como la protección de los recursos naturales, la construcción de infraestructura urbana y de apoyo y servicios a la producción, el saneamiento básico y el apoyo a la misma producción como consecuencia de ser un país que basa su economía, y siempre será así en una gran parte de la población, en la extracción de la base natural.

La ley 388 se dictó con un sentido mas hacia lo urbano, con lo cual se debe definir para futuras actuaciones, áreas de crecimiento e infraestructuras para la cobertura de servicios

sociales y públicos, lo mismo que la infraestructura de apoyo a la producción y comunicación, que en este caso son las vías. Lo práctico se condensa en la estipulación de riesgos urbanos, usos y simplificación funcional de los mismos, zonificación urbana para sentar la línea base de futuras actuaciones urbanísticas y un código urbano, y por ultimo, un pequeño Plan de Vías que de la primera viabilidad de proyección.

Como máximos principios se tiene:

- La función social y ecológica de la propiedad
- La prevalencia del interés general sobre el particular
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

Administrar el territorio de los municipios, es un proceso que se encuentra articulado a diferentes formas institucionales y dimensiones del desarrollo, a través de las cuales se debe generar una transparencia en la transferencia de la información para la identificación, diseño y ejecución de acciones que tiendan a armonizar la demanda y oferta del suelo, entendiendo que el departamento mantiene una estructura económica sustentada en el sector rural, con una tendencia a la tercerización en los principales centros urbanos.

Estos procesos de transferencia de información están justamente supeditados a la normativa que rija el sector, en medio de una dimensión que no encuentra un representante en las instituciones locales y/o departamentales, sino solo por sectores; por ello es fundamental entender que para considerar las diferentes normas que hacen parte del territorio, se torna indispensable la necesidad de generar una visión territorial, sin perder la acción sectorial en torno a la asignación de recursos económicos.

1.4.3 CONCLUSIONES DERIVADAS

La ley entonces intenta en su espíritu reconocerle a la administración pública territorial una función social que incorpore todas las demás dimensiones en correlación estrecha. Este sentido desde su interpretación hasta el momento de su ejecución, se distorsiona en parte por:

- El manejo de información, y elementos que componen las dimensiones, en forma sectorial.
- El único propósito de orientar la inversión en lo cuantitativo, más no su cualificación.
- Los niveles de participación que se le otorga a la comunidad y el ciudadano; no son trasvasados por la administración municipal de tal forma que se retroalimenta la parcialización del territorio.
- El territorio se debe conformar y contar con un espacio para el continuo ordenamiento, eficaz y efectivo, para que las decisiones que se asuman no sigan siendo de coyuntura.

Las leyes que se desprenden de la Constitución del 91, tuvieron su referente en una integralidad, pero se desarrollaron primero aquellas que coyunturalmente, por el apremio de modernización del Estado, entregaban los sectores paulatinamente en manos de los

beneficiarios de un anterior Estado benefactor, para que ellos determinaran y fueran los gestores de su propio desarrollo. Se observa entonces que ha sido como entregar una herramienta sin manuales para utilizarla.

De esta forma antes que mejorar, se ha caído en una grave crisis, la mayor parte no vislumbró la salida y aún queda todo por hacer. Con el Ordenamiento, para el país, se pretende salvar una aguda crisis en la reconstrucción de cada uno de los frentes del desarrollo, que pueden ser referidos a cada una de las dimensiones que se describieron en los capítulos anteriores.

CONTENIDO 1

<u>CAPITULO 1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PRINCIPIO DE CONSOLIDACION REGIONAL</u>	1
1.1 INTRODUCCIÓN	2
1.2 OBJETIVOS Y ALCANCES	4
1.2.1 OBJETIVOS GENERALES	4
1.2.2 ALCANCES DE LOS ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO	5
1.3 MARCO TEÓRICO	6
1.3.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL URBANO EN SABANA DE TORRES	7
1.3.2 LOS RECURSOS NATURALES Y SOCIOECONÓMICOS BASE Y CONFLICTO DE SABANA DE TORRES	11
1.4 MARCO LEGAL	15
1.4.1 REDIRECCIONAMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE SECTORES HACIA LA PLANEACIÓN: LEY 152, PLAN ORGÁNICO DE DESARROLLO	23
1.4.2 DE LA PLANEACIÓN A LA PLANIFICACIÓN, PASO FINAL: LEY 388 DE 1997, ARMONIZAR PLANES ORGÁNICOS Y DE DESARROLLO	24
1.4.3 CONCLUSIONES DERIVADAS	26

LISTA DE TABLAS 1

Tabla 1. Demarcación de funciones en el sector salud	16
Tabla 2. Demarcación de funciones en el sector educación	17
Tabla 3. Demarcación de funciones en el sector agua potable	19
Tabla 4. Demarcación de funciones en el sector vivienda	19
Tabla 5. Demarcación de funciones en el sector agrario	20
Tabla 6. Demarcación de funciones en el sector medio ambiente	21
Tabla 7. Demarcación de funciones en el sector infraestructura vial	22
Tabla 8. Demarcación de funciones en el sector energía eléctrica y gas	22
Tabla 9. Demarcación de funciones en gestión pública	23

LISTA DE FOTOS 1

Foto 1. Instalaciones de PetroSantander. Imagen difundida sobre el significado de Sabana de Torres.	11
--	-----------