

## 1. MARCO REFERENCIAL Y CONTEXTUAL

### 1.1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SUS PRINCIPALES TENDENCIAS <sup>1</sup>

#### 1.1.1 La Globalización de la Economía

Las grandes transformaciones tecnológicas han incidido en la generación de procesos crecientes de integración en donde las naciones reacomodan sus estructuras básicas para ponerse a tono con las exigencias de un entorno cada vez más tendiente a la globalización e internacionalización, surgiendo la necesidad de la cooperación entre países o grupo de países mediante acuerdos formales de integración económica, orientados a favorecer la estructura de la inversión privada y ampliar los mercados mediante instrumentos o incentivos bien sea de índole tributario o de facilitar procesos y mecanismos de inversión aprovechando las ventajas comparativas y competitivas de cada uno de los países.

En un mundo orientado por el principio de las ventajas competitivas, la generación y creación de riqueza depende más de los procesos productivos basados en el conocimiento que en la utilización extensiva de los factores de la producción, en consecuencia, el desarrollo tecnológico, la innovación y la formación de recursos humanos se constituye en la base del desarrollo regional.

Las oportunidades de la globalización deben evaluarse como un descubrimiento de nuevos mercados de complementación regional, es decir, la producción de algunos productos, bienes y servicios en regiones cercanas pueden ser complementados mutuamente y generar una oferta importante que tenga una gran alternativa para posicionarse en los mercados internacionales. Para ello es necesario conocer, valorar y dominar el entorno internacional generando un paquete de incentivos regionales, un plan de formación de exportaciones, creando centros de apoyo a la producción y comercialización de cadenas productivas que potencien estratégicamente la inversión pública y privada.

<sup>1</sup> Gobernación de Nariño. Plan Estratégico De Desarrollo: Nariño Un Camino hacia el Futuro. 1998- 2000.

Para el caso de Colombia, ya se han dado pasos importantes para asumir el reto de la globalización y la competitividad, teniendo entre otros, las reformas al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, comercio exterior, financiero y laboral, políticas de estabilización macroeconómica y adecuación de legislación para incentivar la inversión extranjera.

Las anteriores reformas solo son aplicables en situaciones favorables de gobernabilidad, como circunstancia prioritaria en el corto plazo, pues favorece las relaciones internacionales, la democracia, los derechos humanos, la calidad de vida, la distribución del ingreso como propósitos de todo país que aspire a ingresar con éxito a un mundo global altamente competitivo.

#### 1.1.2 La Descentralización

A la par que los países avanzan hacia una mayor integración e interdependencia, deben fortalecer sus regiones como escenarios de coordinación, proyección y ejecución de políticas estatales más eficaces y como plataformas de proyección económica internacional.

La creación de ventajas competitivas depende en alto grado de acciones que son responsabilidad directa de los gobiernos y agentes locales, en especial aquellos factores estructurales como la formación de recursos humanos, la dotación de infraestructuras de diverso orden para facilitar la movilidad y accesibilidad, el desarrollo de políticas de integración social, la defensa de la sustentabilidad ambiental y la promoción internacional en el marco de la competitividad. Estas acciones con la política de descentralización se han trasladado a entes que se enmarcan ya sea dentro o fuera del aparato estatal.

A partir de ahí, se han definido tres formas de descentralización: La descentralización política contribuye a la modernización y ampliación de los canales político-institucionales de expresión y participación ciudadana como una alternativa para propiciar un acercamiento entre el Estado y los

municipios y entre el Estado y los ciudadanos en ciertos niveles políticos decisorios a través del traslado de funciones a instituciones semiestatales o delegación política, transferencia de competencia a entidades territoriales legitimadas por medio de elecciones y con cierta autonomía y la recepción de poderes decisorios en algunos campos específicos por parte de las instituciones locales representativas. La descentralización administrativa contribuye a la racionalización de la administración pública, en función de los principios de eficiencia y eficacia y la institucionalización de las formas autogestionarias a través de las cuales las comunidades han podido resolver sus problemas en el pasado. La descentralización económica redefine las formas de intervención del estado como prestador de servicios públicos y como regulador de la actividad económica redefiniendo tanto la planeación como el régimen fiscal de modo que actúan en forma generalizada hacia la constitución de las fuerzas del mercado como el principio regulador en la asignación de los recursos en la economía.

Aunque en Colombia existen dificultades para la consolidación y ejecución de las políticas de descentralización, originada por el fuerte déficit del gobierno central, su aplicación apunta a favorecer la eficiencia y la legitimidad del Estado, razón que fundamenta que este proceso de entrega de responsabilidades a las entidades territoriales, a pesar de esta limitante se vea como uno de los mejores aplicados en América Latina.

En la historia reciente de la descentralización política administrativa y fiscal se ha cumplido un papel crucial en la definición del sentido y contenido del proceso. El lugar que se le ha asignado y las funciones y responsabilidades que le han sido otorgadas a las instancias regionales y locales en desarrollo de la descentralización no solo han permitido una clara diferenciación y periodización sino que también han puesto de presente los caracteres definitivos de la descentralización como una modalidad concreta de desconcentración funcional y territorial de la administración central Colombiana. En este sentido el proceso en Colombia ha transitado por dos momentos definidos. El primero desde mediados de la década de los setenta hasta principios de los

ochenta, en el marco de la autonomía regional, cuando las autoridades buscan reducir la excesiva concentración del poder en la administración central, y sus entidades descentralizadas. El segundo, desde mediados de la década de los ochenta hasta lo que va corrido de los noventa, bajo el discurso de la autonomía y democracia local, la descentralización se redefinió como un proceso hacia la municipalización de la vida ciudadana y la función pública en el país.

Bajo el discurso de la autonomía y la democracia local, el municipio no solo fue concebido como el nuevo escenario propicio para potenciar formas democráticas de articulación entre las comunidades y el Estado, sino que fue asimilado como el nuevo eje político administrativo en torno al cual es posible imprimirle una dimensión más eficiente y racional al manejo de los recursos y las políticas públicas para el desarrollo territorial.

### **1.1.3 Terciarización de la Economía y la Sociedad de la Información**

El comercio de mercancías ya no es una transacción que consiste en una compra o en una venta de bienes individuales, se ha convertido cada vez más en una "relación" que hace que el comercio de servicios crezca tanto como el de mercancías y probablemente un poco más, especialmente la exportación e importación de conocimiento como recurso resultante de la interacción capital- trabajo, así como la reunión de conocimientos a través de alianzas.

En este sentido, se observa por un lado el incremento en volúmenes y diversificación de la demanda y por otro, en atención a esto, el crecimiento en la producción de servicios profesionales, financieros, transporte, turismo, recreación y de comercialización, consolidando servicios con alto valor agregado y ciudades como centros de servicios globales.

Si bien son las empresas o las organizaciones las que afrontan directamente la competencia, los espacios territoriales donde se sitúan les brindan el soporte físico, natural y de servicios que aprovecharán para alcanzar algún nivel de competitividad, que a su vez, determinará el grado

de inserción en el mercado nacional y mundial. La infraestructura territorial, el volumen y la calidad de los equipamientos colectivos, la calidad de los servicios locales ofertados y la forma como funcionan estos sistemas locales delimitan, en buena medida la competitividad empresarial alcanzada.

Al analizar el caso Colombiano se encuentra que las actividades económicas asentadas en los centros urbanos dan lugar a un grado de especialización particular y a una determinada configuración en la estructura del empleo, que guarda correspondencia con su tamaño funcional. Las ciudades de mayor nivel tienden a especializarse en funciones de orden superior como son los servicios financieros y los prestados a las empresas, transporte y comunicaciones, educación superior, como complemento a las ramas manufactureras, de construcción y de venta de automotores y combustibles. Otro grupo importante es el de ciudades especializadas en manufacturas y servicios, conformado por ciudades que tienen como característica predominante, ser conurbaciones o centros satélites de un grupo mayor que el anterior grupo. El tercer grupo se denomina ciudades especializadas en servicios diversificados que combinan la presencia de servicios superiores y ramas generalizadas del comercio y los servicios. En el cuarto lugar se ubican ciudades con diversas actividades denominadas como ciudades no especializadas.

Pocas cosas estimulan tanto el desarrollo económico como el rápido desarrollo de la información, ya sea telecomunicaciones, datos computarizados o el acceso al mundo exterior que ofrecen los medios de entretenimiento, constituyéndose en factores dominantes de la economía mundial, por cuanto permiten acceder a volúmenes importantes de información y aplicación de estrategias a procesos productivos y toma de decisiones en todos los órdenes de la vida social, establecer cambios en la concepción de flujos económicos y culturales entre países, la especialización de centros urbanos en la prestación de servicios modernos, apoyo a la producción y al intercambio.

#### 1.1.4 Sostenibilidad

Entendida como el conjunto de acciones y condiciones estructurales que garanticen el manejo, uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales a través del aprovechamiento del potencial productivo, la conservación de la diversidad biológica, la preservación de los ecosistemas estratégicos y frágiles y el control de los procesos degradativos, para lo cual es necesaria la adecuación del conocimiento, ciencia y tecnología como base de los procesos de producción, transformación y mercadeo de bienes y servicios, conduciendo al crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida y el bienestar social sin deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus necesidades.

En los últimos años se ha evidenciado una creciente conciencia ciudadana orientada a evitar el uso irracional de los recursos naturales, dado su eventual impacto en el deterioro ambiental y paisajístico, las comunidades han entendido que el área donde viven se relaciona con su medio natural; no es solo un criterio de localización de nuevas industrias, viviendas o servicios sino que se constituye además como un elemento decisivo para atraer nuevos programas y proyectos de inversión social, el turismo, eventos económicos, culturales y deportivos de trascendencia internacional, que contribuyan con el enriquecimiento de la cultura de sus habitantes y por tanto con mayores niveles de calidad de vida.

#### 1.1.5 La Competitividad

Es la capacidad de los productores para ingresar con éxito al mercado, ocupar una posición dentro del mismo y mantenerse, introduciendo atributos al producto, bien o servicio ofreciendo algún tipo de ventaja mediante la complementación en la utilización de los recursos locales, regionales y nacionales, la capacitación de recurso humano, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la innovación tecnológica, que les permita competir por razones de calidad, cantidad, precio, presentación, condiciones de entrega y financiación de manera rentable y sostenible en el marco de globalización de la economía.

El logro de la competitividad en un territorio se concibe como el esfuerzo concertado entre los sectores público y privado orientado a diseñar estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura que permitan aumentar y utilizar eficientemente los recursos productivos, aprovechar todo el potencial de las ventajas comparativas existentes y generar ventajas competitivas sostenibles al interior de sus organizaciones.

La competitividad se desarrolla en un territorio específico y se impulsa bajo unas condiciones sociales, un modelo de desarrollo determinado y una serie de dinámicas territoriales particulares; depende de una diversidad de elementos y procesos que se constituyen en determinantes para la construcción de ventajas competitivas.

## 1.2 BASES CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO REGIONAL<sup>2</sup>

El concepto de desarrollo ha sido generalmente identificado con nociones análogas de cambio, progreso o evolución; se refiere a cambios inducidos en forma consciente e institucional, a través de políticas que en forma deliberada son impulsadas por diferentes actores del desarrollo quienes determinan las metas, los objetivos y las finalidades de las mismas. Involucra juicios y escalas de valor que permiten establecer cuál es la dirección deseada y la velocidad requerida en los cambios sociales positivos, por lo tanto tiene en cuenta la equidad, el crecimiento, la justicia y el bienestar, criterios que sirven para su medición. El desarrollo es discontinuo, intermitente, no lineal, ni constante.

Para el análisis del proceso de desarrollo se requiere: establecer un marco del territorio espacio-temporal que sea dinámico en el tiempo y que involucre las interdependencias entre un espacio – territorio y otro, examinar los efectos que produce la introducción de innovaciones económicas, tecnológicas, políticas y culturales en términos de permitir o dificultar el advenimiento de nuevos cambios en esos mismos terrenos, nutrirse con la identificación de metas, objetivos y finalidades que

<sup>2</sup> Texto adaptado de: RANGEL, Alfredo. El Desarrollo Regional. ESAP. Santafé de Bogotá.

construyen los actores sociales, incorporar los valores que iluminan los esquemas de desarrollo y evaluar los sectores que se ven beneficiados por ellos y precisar el establecimiento de la dirección y velocidad requerida para los cambios deseados.

El proceso de desarrollo de una región está compuesto por varios aspectos que se relacionan e influyen entre sí y se enmarcan en el tiempo y el espacio. Una breve síntesis de la interacción se puede determinar a partir de las siguientes especificaciones.

- **Desarrollo Ambiental.** Se trata de preservar la integridad ecológica de los subsistemas considerados como fundamentales para asegurar la estabilidad de un ecosistema de la región, puesto que la perturbación de éste, transforma con el tiempo los sistemas sustentadores de la vida en los que se apoya la economía.

A través de las evaluaciones de los recursos naturales, los instrumentos económicos pueden contribuir a determinar la convivencia de proyectos relacionados con el medio ambiente, su diseño y ubicación, la necesidad de introducir incentivos nuevos o eliminar los desacertados y los instrumentos de política necesarios para el desarrollo sostenible.

- **Desarrollo Económico.** Se describe como el incremento en el volumen de las operaciones económicas (Producto Interno Bruto, Valor Agregado, Nivel de Ingreso) que se entienden como la suma del valor de lo producido en las diferentes actividades económicas, ya sean agrícolas, industriales o de servicios y de la suma total de los ingresos generados para quienes participan en esas actividades, bien sea empresarios, trabajadores o empleados.

Desde el punto de vista comparativo, el desarrollo económico se observa como una participación en el producto y en el ingreso total de actividades y empresas caracterizadas por una mayor productividad, en comparación con otras de menores posibilidades de producción y de utilización eficiente de los recursos naturales, humanos y financieros disponibles.

En este proceso tiene gran influencia la planeación y la elaboración de políticas específicas, cuya introducción se considera como una innovación importante.

- **Desarrollo Social.** Tiene que ver con la manera equitativa o inequitativa como se distribuye el ingreso regional y el incremento de la capacidad de adquisición y consumo de bienes y servicios materiales y no materiales disponibles en el mercado abierto, con la producción y distribución de ciertos bienes como la salud, la educación, los servicios públicos, la vivienda y la nutrición.

La posibilidad de acceso a los bienes crea las condiciones propicias para el nuevo desarrollo, de tal forma que, las situaciones críticas que tienen que ver con la insuficiente oferta de ellos, expresada en la insalubridad, la desnutrición, la exclusión, el analfabetismo, entre otros, se constituyen en grandes barreras para la entrada y difusión de las innovaciones económicas y políticas que propician el desarrollo general.

Otro aspecto tiene que ver con los cambios en la estructura de los grupos sociales, en los patrones de movilidad social y en la distribución e influencia de las instituciones sociales creando en algunos casos condiciones propicias para el desarrollo.

- **Desarrollo Cultural.** La dinámica que entrelaza cultura y desarrollo plantea la presencia de comunidades cuyas sensibilidades y visiones del mundo están basadas en una multiplicidad de modos de inserción de las poblaciones y de los individuos en los ritmos y modalidades del desarrollo.

La forma globalizada que asume la modernización choca con las identidades generando diversas tendencias, frente a lo cual es necesario actuar introduciendo como ingrediente clave del desarrollo que asuma, la formación de una identidad cultural flexible, una continua transformación como parte de la construcción de la modernidad que no se reduzca a procesos de racionalidad

instrumental, eficacia productiva y unificación del consumo.

En éste sentido, el desarrollo cultural está definido como los cambios en el aprendizaje individual y colectivo, conducente tanto a la acumulación de conocimientos y habilidades como a la generación de actitudes, capacitando a las sociedades para lograr un mayor control de sus ambientes naturales y del destino del desarrollo sobre su propio futuro.

- **Desarrollo Político E Institucional.** Tiene que ver con la adecuación de las reglas de juego político a los cambios económicos y sociales ocurridos en un territorio determinado y con los cambios en las posiciones de influencia y de poder originados tanto por el surgimiento de nuevos grupos sociales agrupados en movimientos políticos y por las nuevas relaciones de intereses que se estructuran en organizaciones.

Debe implicar siempre una mayor posibilidad para todos los grupos sociales de ser representados, incrementando su participación e influencia en la construcción de decisiones.

El desarrollo institucional implica una creciente división funcional del trabajo, en donde cada función sea realizada por una organización especializada de una manera cada vez más eficiente.

### 1.2.1 Construcción Social de Región<sup>3</sup>

Los técnicos, los políticos y los actores sociales de la producción casi siempre parten de un interrogante que se convierte en el eje del presente enfoque. Por qué una construcción social de región?. Según Miguel Espinosa Rico no es porque se trate, de un planteamiento novedoso o recién acuñado sobre la región, más bien, esta consideración surge ante el avance, asfixiante de fenómenos como la globalización, la internacionalización y la crisis de los modelos

<sup>3</sup> Texto adaptado de: ESPINOSA RICO, Miguel Antonio. Región, De la Teoría a la Construcción Social. Ibagué, 1997.

tecnocráticos de planeación, cobra fuerza en el mundo y particularmente en América Latina y en Colombia el reconocimiento de la llamada sociedad civil, como agente protagónico de todos los procesos de organización espacial, en relación justamente con los procesos correlacionados de descentralización político-administrativa y apertura económica, circunstancia fielmente cumplida por la Constitución Nacional, determinando los componentes físico - naturales y humanos que en un relación siempre conflictiva de interacción, construyeron una forma espacial: la región, que no es imaginaria o abstracta, sino real y concreta. De esta manera la región no es simplemente una categoría de análisis, sino fundamentalmente una unidad espacial, en la cual podemos constatar la materialización del concepto en la construcción social de región, la cual no solo constituye un requisito para llegar a construir la organización socio-territorial real sino por sobre todo, la única garantía de legitimidad de esta forma espacial, por lo tanto, debemos entenderla como el proceso mediante el cual una sociedad, que comparte comunidad cultural y territorial, acuerda un proyecto político, que le permita ingresar a un proceso mayor de construcción del Estado Nacional.

La precisión anterior nos va permitir y además comprender que estamos refiriéndonos a lo regional como un nivel subnacional que no aparece caprichosamente sino como el fruto de un proceso histórico de conformación de las regiones, pero a la vez estamos estableciendo que es la naturaleza social de sujetos políticos, lo que legitima la forma espacial regional.

Por tanto, ni el determinismo económico, ni lo geográfico, ni lo político administrativo son elementos suficientes para definir una región, debido a que de una parte lo geográfico se origina en fronteras convencionales, que son borradas reiteradamente por el desarrollo de procesos productivos que transforman el paisaje circundante y crean nuevos límites físico-naturales y de otro lado, lo político administrativo es causado por circunstancias históricamente cambiantes, de

acuerdo con las necesidades del proceso de acumulación capitalista y, de las exigencias de las fracciones de clase que logran constituirse como un bloque dominante en un momento determinado y estructurar como resultado espacios privilegiados en los cuales se deben establecer mejores condiciones de competencia.

Cada región, es entonces, en el ordenamiento territorial una zona de territorio con un subconjunto social específico, debido a que se dan formas de producción diferentes que se articulan en modos distintos, o sea, no es en manera alguna una realidad que se exprese como un todo homogéneo y único. La región no puede ser considerada haciendo abstracción de las relaciones sociales de producción, que son las que realmente han construido en el pasado y constituyen en el presente la realidad regional.

Como realidades materiales que son esas relaciones sociales, tienen una dimensión tanto espacial como temporal, la región es precisamente, el espacio que necesitan las relaciones sociales para manifestarse objetivamente; en lo económico en cuanto a lugar de producción, en lo político por cuanto la región induce a fraccionamiento de clases que compiten entre sí, en lo ideológico, ya que incluye la apariencia de unidad interna y de diferenciación, por lo tanto, la cuestión regional solo puede ser abordada a partir del estudio de las dinámicas que impulsan la producción y la reproducción de esas relaciones sociales.<sup>4</sup> En este contexto Sergio Boisier en un documento denominado "una metáfora para la teoría del desarrollo territorial" el vuelo de la cometa consigna que:

*"Hacer volar una cometa es un juego universal. Imaginemos que pedimos a un participante de este juego - deporte que construya y haga volar una cometa, con la única restricción de que esta tenga una forma hexagonal, una restricción que no afecta en*

<sup>4</sup> RANGEL, S.A. El Desarrollo Regional, Santafé de Bogotá. Dic. 1993.

nada a los procesos involucrados, pero que tiene que ver con la metáfora.

*Si se sigue atentamente el desarrollo de nuestro pedido, podemos observar varios procesos: diseño + construcción del hexágono con varilla de madera, pegado del papel, atadura de cada vértice con un hilo, unión de los seis hilos en un punto específico, tal que al sostener la cometa desde este punto, ella se mantenga en perfecta horizontalidad; atar la cuerda de elevación al nudo citado, elegir un espacio abierto y... elevar la cometa y disfrutar de sus evoluciones.*

*En resumen diseño + construcción; por un lado y brisa favorable, por otro, configuran los elementos que hacen posible disfrutar del juego elementos internos y externos, elementos que tienen que ver con la construcción del artefacto y con la capacidad de manejarla en un entorno turbulento. Cualquier parecido con una moderna visión de la "ingeniería" del desarrollo territorial, es más que una coincidencia; es un propósito deliberado.*

*En otras palabras, bienvenida la competencia entre cometas, bienvenida la competencia entre regiones, pero una competencia regulada por el Estado mediante una política regional, configuración que hace cada vez más profunda la situación de ganador o perdedor. Dada la realidad del cambio, se gana o se pierde mucho, de ahí la importancia de estar en condiciones de jugar a ganador. Maximizar las posibilidades de ganar significa para cada región, complejizar más y más sus propias estructuras, lo cual puede ser esquemáticamente visualizado como una matriz de cuatro vectores, cada vector configurando una política más*

*específica y cada elemento vectorial, representando un instrumento de política.*

El primer vector corresponde al ordenamiento territorial instrumentos como:

- Una visión política-administrativa,
- Una asignación de funciones a cada unidad de esa división, en el proyecto nacional;
- Una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo;
- Una propuesta de asentamientos humanos; y
- Una propuesta de mega-usos del suelo.

Un segundo vector corresponde a la descentralización política y territorial, con instrumentos como:

- Arquitectura institucional y administrativa de cada unidad de la división político-administrativa;
- Reparto de competencias;
- Fiscalidad; y,
- Sistema de control y resolución de conflictos

Un tercer vector de política corresponde a la política de fomento. Los instrumentos básicos son en este caso:

- Ayuda a la competitividad;
- Ayuda a la reconversión productiva;
- Ayuda a la equidad intra-regional y,
- Generación y difusión de conocimiento

Un cuarto vector, finalmente, corresponde a la política de coherencia interregional, basada en el uso de instrumentos como los siguientes:

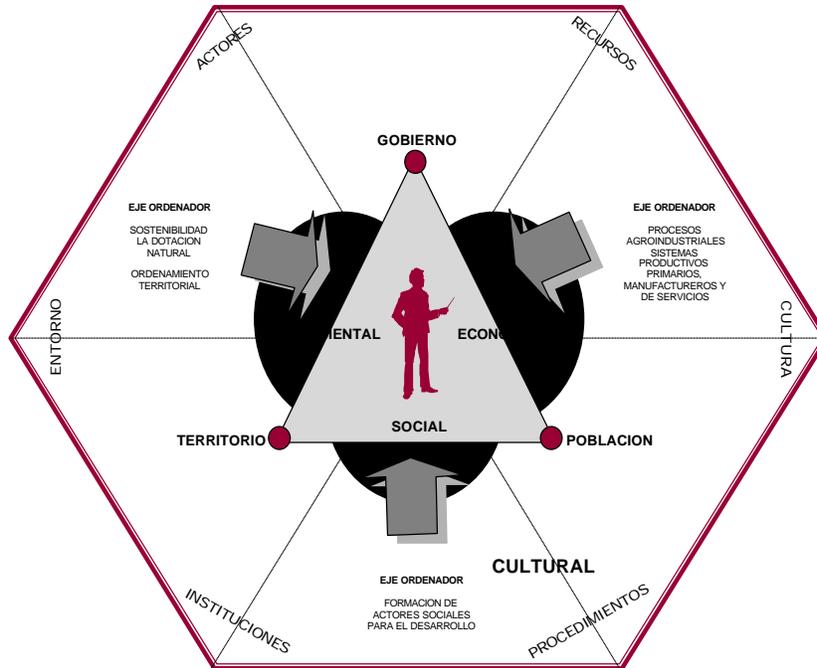
- Modelización;
- Procedimiento iterativo convergente;
- Solución de crecimiento económico coherente región/nación.

Finalmente, cabe resaltar que una política regional eficiente necesariamente debe mantener una estricta correspondencia con el estilo global de

desarrollo como contexto de acción, de tal manera, los lineamientos de la política nacional deben reflejarse necesariamente en la política regional contemporánea es una política que apuesta a las regiones, que más rápidamente pueden contribuir al logro de los objetivos globales, crecimiento económico, modernización, reducción de presiones

inflacionarias. Una política así definida se expresa y ello se entiende ahora claramente mediante el uso de instrumentos horizontales sin complementar discriminación territorial alguna, dejando que las regiones compitan por su uso, competencia en la cual se adivina regiones ganadoras.

**GRAFICO No. 1. Construcción Social de Región Aplicada al Departamento de Nariño**



**FUENTE:** FUNDACIÓN DE ASESORÍA REGIONAL – FUNДАР. San Juan de Pasto, 1999

### 1.3 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Concretando el primer vector que es la razón fundamental de la presente investigación, el ordenamiento territorial es una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político administrativa de la Nación, los departamentos y los municipios y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado

para la población y la conservación del ambiente. Como política de Estado, orienta la planeación del desarrollo desde una perspectiva holística-sistémica, porque considera los problemas territoriales desde un punto de vista global e involucra dentro de la perspectiva espacial los aspectos particulares económicos, sociales, ambientales y culturales tradicionalmente tratados en forma sectorial; prospectiva, porque plantea directrices de actuación a largo plazo, como guía

para la planificación estratégica de mediano y corto plazo, las cuales responden al diseño de un futuro probable; democrática y participativa porque parte del principio de concertación con la sociedad civil, en el proceso de toma de decisiones<sup>5</sup>.

El ordenamiento territorial aporta al proceso de planificación enfoques, métodos y procedimientos que permitan acercar las políticas del desarrollo a la problemática específica del territorio. En este sentido el territorio como espacio social concreto que la población identifica como suyo, deja de ser el mero receptor de la acción del Estado, para convertirse en un eje integrador y estructurador de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas encaminadas a mejorar el bienestar social.

El concepto de ordenamiento territorial ha ido evolucionando de cara a un enfoque más integral y promocional, optando por sucesivas aproximaciones de la construcción y la toma de decisiones relativas al territorio. El gobierno, con el aporte y las recomendaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Comisión de Ordenamiento Territorial señala en concreto que el ordenamiento territorial tiene como finalidad robustecer la unidad de la República de Colombia a través del reconocimiento de la autonomía de sus entidades territoriales y por medio de la descentralización administrativa, la democracia participativa y el pluralismo social. Entre los diferentes conceptos de Ordenamiento Territorial ilustramos a continuación la fusión de los conceptos emitidos por Massiris y Miguel Angel en Bases Teórico- Metodológicas para el Estudio del Ordenamiento Territorial y de Méndez, Elias en Planificación Ambiental y Desarrollo Sostenible:

*... La ordenación del territorio es un proceso planificado y una política de Estado, que se plantea el análisis de la estructura y dinámica socio- territorial, con el objeto de organizar y administrar de manera adecuada y racional la ocupación y uso del territorio, la localización de actividades económicas, la red de centros poblados y el equipamiento territorial en un todo armónico con las condiciones y cualidades biogeofísicas; implica además, mitigar y*

<sup>5</sup> ANDRADE, Angela y AMAYA, Manuel. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. Santafé de Bogotá. 1996.

*prevenir los efectos adversos que provocan las actividades económicas y sociales, potenciar condiciones y cualidades de la oferta territorial mediante acciones de planificación en la intervención para contribuir a los objetivos del bienestar social de la población, del uso armonioso del territorio y el manejo adecuado de los recursos naturales del territorio... para asegurar el ordenado y correcto desarrollo de los distintos territorios del país, teniendo en cuenta los lazos recíprocos y los intereses particulares y generales regulando las interdependencias entre producción y servicios a fin de crear las mejores condiciones para el desarrollo de la producción, la regulación y promoción de los asentamientos humanos a fin de lograr armonía entre la satisfacción de las necesidades de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y la valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral.*

En este contexto, es conveniente identificar la función y competencia de la nación, los departamentos y los municipios en materia lo correspondiente a ordenamiento territorial:

A la nación le compete, la formulación de políticas públicas en los asuntos de interés nacional, promocionando las directrices y orientaciones en general sobre el ordenamiento territorial consignados en la protección de parques nacionales y otros ecosistemas de interés estratégico, la identificación y localización de grandes proyectos de infraestructura, la zonificación y determinación de tipos generales de uso de la tierra de acuerdo con su aptitud, sus potencialidades y limitantes biofísicas, socioculturales, económicas y con su capacidad productiva, en coordinación con los lineamientos de la política ambiental nacional y lo dispuesto en el desarrollo de la Ley 99 de 1993, las limitaciones y prohibiciones de uso en áreas limitadas para la seguridad y defensa, la zonificación y determinación de estrategias de manejo para las áreas amenazadas por fenómenos de carácter natural y la política para los asentamientos humanos en estado de vulnerabilidad, los lineamientos y política de desarrollo urbano y del sistema de ciudades, la

dotación y distribución de servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y proyección de áreas de importancia histórica y cultural; y otros temas territoriales de alcance nacional.

Al departamento le corresponde la formulación, ejecución y evaluación de su respectivo plan de ordenamiento territorial, en coordinación con las políticas territoriales nacionales y considerando las medidas tomadas o previstas en los municipios de su jurisdicción, a fin de: garantizar el desarrollo integral, equitativo y participativo del departamento, la funcionalidad y eficiencia espacial de las actividades, la proyección territorial de las políticas sectoriales, procurar progresivamente mejores niveles y condiciones de vida para la población, propiciar la construcción de ventajas competitivas y la integración de sectores productivos para insertarse en las dinámicas económicas nacionales e internacionales, distribuir y regular de forma idónea las actividades y usos sobre el territorio departamental, tanto a nivel urbano – sistema de ciudades- como rural, mediante el diseño y puesta en práctica de lineamientos y directrices en la materia: orientación para la localización de infraestructura vial, de comunicaciones y de servicios básicos, sociales y asistenciales, medio ambiente, prevención y atención de desastres, equipamiento social, desarrollo industrial, agropecuario y otros aspectos territoriales de la competencia departamental. El plan deberá establecer escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con las potencialidades y limitantes de tipo ambiental, socioeconómico y cultural, en armonía con los objetivos de desarrollo seccional y conforme a las aspiraciones de la comunidad para: reducir los desequilibrios en el desarrollo municipal, integrar y orientar los planes sectoriales departamentales, sus municipios, áreas metropolitanas y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de los objetivos regionales y nacionales.

El municipio deberá formular, ejecutar y evaluar su respectivo plan de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales de ordenamiento territorial, a fin

de: planificar y orientar provisoriamente a corto, mediano y largo plazo las acciones necesarias para orientar y regular los usos de la tierra y los procesos de ocupación, a nivel urbano y rural, identificando potencialidades, limitantes y conflictos ambientales, socioeconómicos y culturales. El plan deberá elaborar una estrategia para la optimización del uso de la tierra y una serie de alternativas de integración funcional de los sectores – a través de los planes sectoriales- en el territorio, prever y diseñar el crecimiento y desarrollo urbano de forma armónica y funcional con el entorno rural, proponer e implementar las alternativas de distribución territorial de los proyectos de inversión previstos en el plan de desarrollo a fin de promover condiciones para el logro de una equidad real y efectiva, identificar aquellos espacios, actividades y fortalezas que podrían impulsar un proceso abierto e integrado de competitividad y productividad. De igual forma, el plan deberá incluir la identificación de: zonas que presentan amenazas naturales y asentamientos vulnerables, áreas destinadas a la protección y preservación del patrimonio ambiental, tipos de utilización de la tierra con fines agrícolas, pecuarios, industriales o de infraestructura física y social.

### **1.3 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ES UN DEBER**

El Ordenamiento territorial es un deber: La Constitución y las leyes vigentes así lo determinan.

#### **1.4.1 Marco Jurídico**

El marco jurídico e institucional lo conforman las normas constitucionales y las leyes que se derivan de la Constitución al igual que las demás normas reglamentarias de éstas. A su vez, el marco jurídico e institucional de la planeación y el ordenamiento territorial establece cuales son las autoridades, instancias de decisión y participación, contenidos básicos y procedimientos para alcanzar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. El marco jurídico también indica quienes son los gestores o responsables directos y como participan en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

GRAFICO No. 2. Marco Jurídico e Institucional



GRAFICO No. 3. Articulación Plan de Ordenamiento Territorial con el Plan de Desarrollo Municipal



### 1.4.2 Legislación Relacionada con el Ordenamiento Territorial

#### Constitución Política Colombiana 1991:

Establece los principios para la organización del Estado, otorgando relevancia al Ordenamiento Territorial como política e instrumento para la planificación de desarrollo y la ocupación y administración del territorio.

Concibe el Ordenamiento Territorial desde una perspectiva múltiple: descentralización y autonomía de las entidades territoriales, la división político administrativa, las funciones y competencias de las entidades territoriales; la creación de entidades nuevas territoriales, la diversidad cultural, la preservación del medio ambiente, la participación ciudadana y el desarrollo económico.

#### *Régimen Territorial:*

- Organización y División Territorial
- Competencias Entidades Territoriales
- Tipos de Entidades Territoriales
- Creación de Municipios
- Ley orgánica del Ordenamiento Territorial
- Categorización de Municipios
- Areas Metropolitanas
- Región Administrativa y de Planeación
- Provincias
- Comunas y Corregimientos

#### *Patrimonio, Cultural, Etnico y Natural:*

- Protección de la Diversidad Etnica y Cultural
- Protección de la Riqueza Cultural y Natural
- Derecho a Gozar de un Ambiente Sano

#### *Desarrollo Territorial Equilibrado:*

- Planificación, Manejo y Aprovechamiento de los Recursos Naturales
- Competencia Municipal para Ordenar el Desarrollo de su Territorio
- Protección del Espacio Público
- Reglamentación de Uso del Suelo
- Función de la Propiedad
- Explotación de Recursos Naturales y Usos del Suelo e Intervención del Estado en la Economía y el Ordenamiento Territorial.

#### *Participación Social:*

- Formas de Participación Ciudadana

#### **Ley 388/97 - De Desarrollo Territorial, Reglamentario (879/98)**

Definen los procesos, procedimientos y contenidos para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, señalan los principales instrumentos para la Gestión Urbana y Rural, definen responsabilidades generales a las diferentes instituciones municipales, departamentales y nacionales.

Promueve el desarrollo socio económico en armonía con la naturaleza, garantizando el acceso a los diversos sectores poblacionales, a los servicios, vivienda, infraestructura, suelo, equipamientos, y la plena realización de los derechos ciudadanos, de tal forma que se eleve la calidad de vida y se alcance un desarrollo sustentable, mediante la armonización de la Ley 9/89 de Reforma Urbana, Ley 99/93 de Creación del Ministerio del Medio Ambiente, Ley 128/94 de las Areas Metropolitanas, y Ley 152/94 del Plan de Desarrollo; con los principios de la Constitución Nacional, Fortaleciendo el proceso de descentralización y garantizando la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio, permitiendo:

- Complementar la planificación socioeconómica con la planificación y gestión físico – espacial, integrando los aspectos urbanos rurales y regionales.
- Lograr la armonía entre las diversas formas de aplicación del territorio y el proceso de desarrollo económico, con el objeto de elevar la calidad de vida de la población.
- Establecer las reglas para concretar los usos y ocupación del suelo, atendiendo la prevalencia del interés general.
- Establecer un proceso de planificación y gestión territorial permanente con visión de futuro.

### **Ley 9/89. De Reforma Urbana**

Señala los criterios para la localización de actividades en áreas urbanas, tratamientos y prioridades para la ocupación y usos de las mismas. Así mismo, aporta los mecanismos para la elaboración de los planes y reglamentos de uso del suelo a nivel municipal.

### **Ley 152/94. Del Plan de Desarrollo**

Establece para la Nación y las Entidades Territoriales funciones en materia de planificación con referencia a sus competencias y autonomía, en materia de la planeación del desarrollo económico, social, y de la gestión ambiental en el marco de las competencias y recursos que les ha atribuido la Constitución y la Ley, garantizando la existencia de la debida armonía y coherencia en la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo.

- Formula las políticas y estrategias de desarrollo municipal
- Elaboración de un plan de inversiones con programas y proyectos para su materialización

### **Ley 99/93. De la Creación del Ministerio del Medio Ambiente**

Regular el uso y manejo, conservación, restauración y recuperación en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, estableciendo las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio para asegurar el aprovechamiento sostenible.

- Formula políticas, normas y programas en relación con el Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, estableciendo criterios de ordenamiento ambiental para asegurar el aprovechamiento sostenible de los mismos.
- Dicta con sujeción a disposiciones superiores, normas para la conservación del patrimonio ecológico del Municipio.

- Establece la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente de los recursos naturales.
- Establece reglamento y disposiciones superiores y la normas de ordenamiento territorial del municipio y regulaciones sobre uso del suelo.
- Establece las políticas de la población con relación al derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza

### **Ley 128/94. De Areas Metropolitanas**

Establece las normas básicas para la constitución de entidades administrativas formadas por dos o más municipios de un mismo departamento cuya unidad territorial y relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural, hagan aconsejable su desarrollo coherente de manera que se fortalezcan sus relaciones, se solucionen problemas comunes. Entre las funciones de las áreas metropolitanas se encuentran:

- Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.
- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a través de los municipios que la integran y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.
- Ejecutar obras de interés Metropolitano.

### **Ley 136/94. De la Modernización de los Entes Territoriales Municipales**

Establece el Régimen Municipal en materia de la distribución de funciones y competencias de la Nación y las entidades territoriales y los regimenes de planeación y presupuesto definido por las correspondientes leyes orgánicas de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política Nacional.

- Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios que determine la ley.

- Ordenar el desarrollo de su municipio y construir las obras que demanda el progreso local
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes
- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en ocurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación, en los términos que defina la ley.
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio

**Ley 166/94. Por la cual se deroga el artículo 202 de la Ley 136/94 y en consecuencia el decreto de Ley 1678 /94 y se fijan las apropiaciones presupuestales para las personerías y contralorías distritales municipales.**

Por la cual se fija límites de las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías Distritales Municipales.

**Ley 177/94. Por la cual se modifica la Ley 136/94 y se dictan otras disposiciones.**

Se modifica el numeral 3 del artículo 8. De los Requisitos para la creación de municipios.

Se modifica el artículo 9. De los Requisitos para la creación de municipios.

Se modifica el numeral 1 del artículo 45. De los concejales (Incompatibilidades).

Se modifica el artículo 79. De los Acuerdos (Objeciones por Incompetencia)

Se modifica los numerales 6, 7 y 8 del artículo 96. Con relación a la ciudadanía (Incompatibilidades)

Derógase el párrafo segundo del artículo 96, en consecuencia el tercero pasa a ser segundo. Adiciónase el numeral 12 del artículo 165 de la Ley 136. De Control Fiscal (Atribuciones).

Adiciónase el artículo 112. De Permiso al Alcalde. Se modifica el artículo 168. De Personeros Municipales (Personerías)

Se modifica el artículo 163. De Control Fiscal (Inhabilidades)

Se modifica numerales 2 y 3 del artículo 43. De Inhabilidades de los Concejales.

**Ley 134 /94. Mecanismos de Participación Ciudadana**

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

Regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito; el cabildo abierto.

**Ley 131/94. Del Voto Programático**

Define la normatividad por la cual se establece el voto programático como el mecanismos de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes e imponen como mandato al elegido el programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

**Ley 60/93. De Distribución de Competencias y Recursos**

Establece las distribuciones de las transferencias y participaciones que corresponden a los departamentos, distritos y municipios, sus

competencias y la forma de ejercerlas. Avance en las funciones de coordinación, complementariedad y concurrencia en la gestión municipal.

Las competencias de los municipios: en educación, salud, agua potable, vivienda. Es conveniente además tener en cuenta los decretos reglamentarios 2676, 2704, 2680 de 1993 y 367, 369 de 1994.

#### **Ley 142/94. De Servicios Públicos**

Establece la normatividad que se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural. De igual forma los decretos reglamentarios de la ley de servicios públicos entre otros están los siguientes: 1524, 1639, 1640, 1641, 1642, 1643, y 1738 de 1994 y la resolución 005 de 1994.

#### **Ley 160/94. Del Sistema Nacional de Reforma Agraria, Desarrollo Rural Campesino y Reforma del Incora.**

Establece el sistema nacional de la Reforma Agraria y el desarrollo rural campesino; sobre reforma agraria: Reforma el INCORA, establece normas de subsidio y crédito, negociación y adquisición de tierras y expropiación sobre unidades agrícola familiares; sobre clarificación de las propiedades, deslinde y recuperación de baldíos, extinción del dominio sobre tierras incultas, baldíos nacionales, colonización, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial.

#### **Ley 101/93. De Desarrollo Agropecuario y Pesquero**

Establece normas sobre protección y desarrollo del sector agropecuario y pesquero, previsión de créditos para éstos sectores, incentivos a la

capitalización rural, comercialización, tecnología, asistencia técnica, desarrollo social y rural y participación ciudadana.

#### **Ley 70/93. De las Comunidades Negras**

Reconocimiento de la identidad cultural, propiedad colectiva y otros derechos de las comunidades negras.

#### **Ley 105/93. Básica del Transporte**

Establece competencia sobre transporte y vías para la Nación, departamentos y municipios entre otros aspectos.

#### **Ley 115/94. General de la Educación**

Establece normas sobre estructura y organización del sector educativo, sus funciones y competencias territoriales. Lo cual permitirá una reestructuración conceptual y organizativa, una reorientación de imaginario colectivo y la generación de niveles valores, comportamientos y actitudes organizativas y prácticas organizaciones acordes a la modernidad concordante con los decretos reglamentarios 2676, de 1993 y 921, 1742, 1743, 1857, 1860, 1900, 1902 de 1994.

#### **Ley 141/94. Del Fondo Nacional de Regalías – Comisión Nacional de Regalías**

Establece la normatividad sobre distribución de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales para entidades territoriales.

#### **Decreto 918/89**

Constituye el sistema nacional para la prevención de desastres y fija competencias y funciones en la materia.



Continuación...

GRAFICO No. 5. Síntesis Metodológica Plan de

Ordenamiento Territorial