

## INTRODUCCIÓN

Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal expresan una tensión entre la formalidad organizada por la ley y la realidad de los municipios. En los más variados ambientes académicos y políticos del país, desde hace décadas se ha venido especulando respecto al municipio colombiano en su condición de fundamento territorial de la vida económica, social, política y cultural del país. Sin embargo, ello sólo es una presunción, alude al “debería”, y se refiere de alguna manera a la descentralización y desconcentración político-administrativas, que resultarían, eventualmente, en el fortalecimiento de los entes territoriales (municipios, departamentos y regiones), ello en la medida en que obtengan algunos grados de relativa autonomía, objetivo a alcanzar por los procesos generales de modernización del Estado en el período actual.

La Ley elevó a la categoría de departamentos a “Territorios Nacionales”, hoy formalmente iguales a cualquier otro departamento, pero desconociendo que la igualdad entre desiguales se traduce finalmente en inequidad para los menos desarrollados. Los municipios, mirados y medidos con el mismo rasero, deben asumir funciones antes desempeñadas por entidades del orden nacional, cuando es claro que los municipios casanareños tienen una historia moderna demasiado reciente, por lo cual no han alcanzado a decantar, a fortalecer a su Sociedad Civil y su Estado expresa las debilidades y carencias de la economía productiva.

Las formas económicas predominantes en los municipios casanareños son las del sector primario de la economía, las cuales, aunque importantes para el centro del país, no dan rendimientos de capital tan grandes como las actividades del sector secundario o de transformación (manufactura e industria), al tiempo que el sector Terciario (Servicios, financiero, comercial y bancario) apenas están en proceso de fortalecimiento en los municipios más desarrollados y en otros apenas existen en forma embrionaria..

Parafraseando a un pensador, los municipios se desarrollan, independientemente del grado de conciencia que tengan de sí mismos y de las consecuencias generadas por las decisiones tomadas. Por ello, los Planes de Ordenamiento constituyen la conciencia misma de los municipios, tanto de la dirigencia política que señala el rumbo, como de las comunidades que dejan de ser objeto de desarrollo y se constituyen en sujetos de su propio destino.

El conocimiento de la realidad municipal se asume desde múltiples facetas que constituyen, por una parte la Naturaleza, es decir, lo físico-biótico, y por otra, lo sociocultural, lo aportado por las comunidades humanas en la interacción cotidiana en los espacios biofísicos.

En la elaboración de los Planes de Ordenamiento, los municipios aprenden a conocer y a reconocer las condiciones “naturales” que constituyen el fundamento del desarrollo social. Comienzan a constituir o consolidan el grado de conciencia sobre sí mismos. Así, comprenden que no basta con conocerse a sí mismos; que lo físico-biótico existe independientemente del ordenamiento político, que fragmenta las cuencas y microcuencas hidrográficas; que los distintos factores del clima están allí, trascendiendo los límites municipales; que las necesidades de agua de las comunidades dependen, para su atención, de las comunidades establecidas aguas arriba de las fuentes hídricas, y que el comportamiento ambiental de las comunidades del municipio incide en la cantidad y calidad del agua que puedan tomar las comunidades asentadas aguas abajo, en otros municipios, en otros departamentos, en otros países.

El conocimiento de las propiedades, de la aptitud de los suelos, presenta las condiciones básicas para que el Estado, a través de sus distintas agencias, pero también las comunidades asentadas en el municipio, y los probables inversionistas privados tengan información suficiente y adecuada sobre las áreas promisorias, dependiendo del tipo de actividad económica a emplazarse.

Parafraseando a otro pensador, los municipios comprenden que “yo, como municipio, soy yo más mis circunstancias”. Asumen el

conocimiento del presente económico, social, político y cultural del municipio, pero teniendo claro que esas realidades municipales dependen de contextos mucho más grandes: del departamento, de la región, de la nación, y aún del contexto internacional. Entiende el municipio que las decisiones respecto a la producción económica no son del ámbito de la voluntad individual, ni de la voluntad colectiva de las comunidades municipales, sino que dependen en momentos como los actuales, de la globalización de la economía, de las necesidades de los mercados y de la competitividad desplegada en el municipio para la producción en una u otra rama de la economía, en determinado renglón.

Mediante el conocimiento así obtenido, de sí mismo y de las circunstancias, es decir, del entorno o el contexto, se formulan objetivos a lograrse a corto, mediano y largo plazo. Para ello se plantean estrategias de desarrollo, conformadas por Programas, subprogramas y proyectos. Se asume que tal formulación contempla no sólo lo diagnosticado en lo "natural", sino también la capacidad técnica establecida por el Estado municipal y el acompañamiento de los otros niveles de Estado. Se evalúa la capacidad financiera municipal y la probabilidad de acceder a los fondos de cofinanciación.

Haciendo parte del diagnóstico, pero apareciendo también en la formulación, se evalúa la capacidad real de las comunidades para asumir los objetivos del desarrollo planteado. Al fin y al cabo, el Estado jalona los procesos de planificación, acompaña, ejecuta, monitorea y hace seguimientos, pero quienes actúan en términos prácticos son los hombres y mujeres que conforman, a través de la interacción cotidiana, con el ambiente y con el Estado, la Sociedad Civil.

El conjunto de normas legales, el cosmos jurídico, incluyendo la Ley 388/97 sobre Ordenamiento Territorial, es la formalidad contextual que organiza la vida municipal, sin embargo, la realidad municipal expresada en la Calidad de Vida, la producción y la reproducción de la vida, el Estado realmente existente y el sustrato biofísico, definen las probabilidades de una forma de ordenamiento u otra. Así, la formalidad, es adecuada a lo realmente existente.

Expresado en otros términos lo supracitado, los Planes de Ordenamiento Territorial, como responsabilidad de los ejecutivos municipales, hacen parte del conjunto de instrumentos de planificación del desarrollo establecidos desde el Estado Central, en medio de las tendencias de modernización del Estado, y las cuales toman cuerpo especialmente a través de los contenidos de la Constitución Política de 1.991 y los desarrollos legales establecidos especialmente a partir de 1.993. Estos planes, concebidos en los procesos de desconcentración y de descentralización, tienden a fortalecer las formas estatales territoriales (Regiones, Departamentos y Municipios), colocando mayores responsabilidades sobre los niveles territoriales, al tiempo que desresponsabiliza al Estado Central de una buena cantidad de tareas, funciones y cargas. La Ley 388 de 1.997 es la herramienta por excelencia para construir las bases del conocimiento de los entes territoriales, autoreconocerse en su verdadero tamaño y en las relaciones que organiza con los contextos que le trascienden y proyectar el desarrollo más allá del trienio correspondiente al período de gobierno de los alcaldes y gobernadores.

Asumir al municipio como el fundamento territorial de la organización del Estado en Colombia, requiere la transformación de las relaciones en el interior mismo del Estado, así como la reformulación de las relaciones del Estado y la Sociedad Civil. Este es un proceso político que comienza durante la administración Barco Vargas y se consolida especialmente con la aplicación a ultranza de las tesis neoliberales en el cuatrienio de Gaviria Trujillo. Esta reorganización del Estado y de los fundamentos mismos de la Sociedad Civil, se complementa durante el período de gobierno de Samper. De alguna manera todo esto configura un régimen liberal, de partido, reorganizando al conjunto de la sociedad colombiana, bajo las banderas del neoliberalismo.

El "Cosmos Jurídico" expedido por el legislativo a través de las formas que le son propias, las leyes, sancionado por el Ejecutivo, y avalado por el poder judicial y los órganos de control, tiene como fundamento a la misma Constitución Política, pero teniendo como correlatos necesarios, entre otras, a las siguientes leyes: Ley de Ordenamiento Territorial, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley General de Presupuesto, Ley de Competencias y Recursos,

Ley General de Educación, Ley de Creación del Sina, Ley de Revocatoria del Mandato, Ley de Organización del Sistema Nacional de Salud, etc...

Los esfuerzos de orden legal no sólo organizan la vida política del país, procediendo al fortalecimiento de los entes territoriales, y especialmente de los municipios, suprimiendo entidades, fusionando otras y dando origen a nuevas realidades institucionales. Todo el proceso tiene como telón de fondo la globalización, básicamente de la economía, la cual se reorganiza bajo postulados "neoliberales", los cuales en la particular lectura contemporánea significan en lo fundamental, un "empequeñecimiento" del Estado, mayores límites a su intervención y el replanteamiento de algunos asuntos bien particulares en las relaciones Sociedad Civil-Estado, donde los procesos de privatización de la riqueza social, representada en las empresas públicas, constituyen un elemento importante para advertir las tendencias de desarrollo actual. El Estado, consciente del enorme choque producido en los procesos de modernización y de privatización, crea una buena cantidad de programas de ayuda social, dirigidos desde la Presidencia de la República, la cual se convierte en un hiperministerio que asigna ingentes recursos para paliar de alguna manera los nefastos efectos de la "modernización" asumida sin ninguna gradualización.

En medio de los procesos supracitados, la competitividad se pone al orden del día, buscando mayores niveles de eficiencia y eficacia, en las acciones tanto de las entidades de Estado, como en aquellas colocadas en la órbita de los intereses privados.

En Casanare en particular, los contextos nacional e internacional se agudizan mucho más, debido a los impactos socioeconómicos y políticos producidos por la explotación de hidrocarburos en los campos de Cusiana y Cupiagua, inicialmente, y más reciente por los procesos que conducirán a la explotación del Bloque Piedemonte.

La prestación de los servicios públicos en Casanare, deficitarios históricamente para dar respuesta a las demandas de las

comunidades, van a expresar con mucha más fuerza sus debilidades cuando los procesos migratorios originados por la economía petrolera se consolidan haciendo crecer de una manera desmesurada la población, ello especialmente en los cascos urbanos de Yopal, Aguazul y Tauramena. Los restantes municipios tienden a experimentar comportamientos demográficos, con crecimiento cero, o aún a tener decrementos. Explicado esto tanto por la migración intradepartamental derivada de los mejores salarios ofrecidos en la explotación de petróleo, como por el acrecentamiento de las formas del conflicto social en el territorio casanareño, las cuales tiene expresión armada, y la cual termina expulsando de sus tierras a los campesinos.

El emplazamiento de la economía petrolera en un departamento como Casanare, con las debilidades referidas, se manifiesta en el fenómeno conocido como la "Enfermedad Holandesa", la cual golpea al conjunto de las poblaciones, vía inflación, especialmente en los renglones de alimentos y en el sector de la vivienda. Todo esto motiva el crecimiento del Estado, en la forma de "bonanza institucional", buscando atender las demandas de las comunidades, conduciendo a consumir los ingresos de las regalías, tanto por el mantenimiento de una burocracia bastante grande, como por la contratación de obras públicas de todos los niveles y en todos los sectores.

La pobreza, como un elemento de identificación de la común existencia de las comunidades, acentúa los procesos de deterioro ambiental, heredados de unas tendencias colonizadoras, que especialmente desde los años cincuenta del siglo XX potrerizaron al piedemonte y la sabana, devastando los bosques, para el emplazamiento tanto de las actividades ganaderas como de una variedad de formas de agricultura, que van desde los cultivos de pancoger, hasta las tradicionales del mercado campesino (yuca y plátano), como las más modernas articuladas a la agroindustria, y presentes en los cultivos de arroz, palma africana y sorgo, entre otros.

En las condiciones supracitadas, los Planes de Ordenamiento Territorial constituyen una feliz oportunidad para que los ejecutivos municipales, es decir, los Alcaldes, como cabezas visibles de la administración y el gobierno local, junto con el

legislativo (el Concejo Municipal), los funcionarios de otros niveles de Estado representados en el municipio y las comunidades, especialmente aquellas organizadas, se dispongan a evaluar, a conocer, las características fundamentales del municipio y se dispongan a formular las estrategias, los programas, subprogramas y proyectos que atiendan tanto lo inmediato (ubicado como acción en los tres años de la actual administración), como de las metas a alcanzarse en términos de mediano plazo (seis años) y largo plazo (nueve años).

El acompañamiento de los niveles de Estado departamental, regional y municipal es una de las claves para alcanzar las metas propuestas, ello reconociendo las debilidades inherentes a los municipios casanareños y orinocenses, lo cual proviene de lo muy reciente de su articulación al mercado nacional y la precariedad en la presencia del Estado, a lo cual se auna la Sociedad Civil hasta ahora en proceso de formación y con grandes limitaciones en su grado de educación.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, logran expresarse a través del proceso de su elaboración en tres grandes vertientes:

- ❖ La organización de toda la capacidad del Estado municipal, la cual se tensiona en toda su extensión, con el fin de incorporar a los funcionarios de todas las dependencias en los procesos de diagnóstico y formulación. Esta parte compone especialmente la **concertación**, en donde también participan las entidades y programas de Estado departamental, regional y nacional, con presencia en el municipio.
- ❖ La **participación** de las comunidades organizadas, a través de las más variadas formas organizativas, desde las más genéricas y primarias como las Juntas de Acción Comunal, hasta las asociaciones de ciudadanos de variadas tendencias, los grupos ecológicos o ambientales, las Organizaciones No Gubernamentales y los gremios de la producción. Así las comunidades no sólo conocen y reconocen lo que son como municipio, como colectivo, sino que se comprometen en las tareas derivadas del

proceso de formulación. Asumen compromisos como Sociedad Civil, comenzando o consolidando una posición que no espera que el Estado resuelva los innumerables problemas existentes en los municipios.

- ❖ Los Planes de Ordenamiento Territorial se expresan prácticamente en los documentos elaborados en el proceso, los cuales asumen tanto la forma de los cartogramas, planos, imágenes de satélite y fotografía aérea. Como en las bases de datos empleadas en los procesos de diagnóstico. Así mismo los documentos expresan interpretaciones, diagnósticos y las formulaciones de estrategias, programas, subprogramas, proyectos y elaboraciones legales (Código de Urbanismo, por ejemplo)

Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, como Carta de Navegación de los alcaldes, por los criterios técnicos, metodológicos y financieros incorporados, constituye la mejor guía para la inversión pública y privada, convirtiéndose en una herramienta, que colocada en manos del Alcalde le permite negociar frente a las distintas entidades de Estado, en todos los niveles, al tiempo que le permite acceder en mejor condición a los recursos manejados por los fondos de cofinanciación, tanto públicos, como privados.

Finalmente, es claro, que la autonomía municipal, como cualquier otra autonomía no se hereda, no se recibe, no se otorga. Se gana la autonomía mostrando fortaleza frente al entorno biofísico, frente a las demás regiones y al conjunto del país. La autonomía proviene de la fuerza, y esa fuerza se expresa en el desarrollo de la economía en sus más altos niveles, en la educación de la mayor calidad para todos, en la convivencia pacífica, y de la dirigencia política preparada para conducir el desarrollo municipal, usando las herramientas de la planificación: el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, empleando todas las resortes disponibles en el aparato estatal.