

# **ORDENAMIENTO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO**

## **EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO**

**Gobernación del Quindío, Departamento Administrativo de Planeación**

**Departamento de Desarrollo Territorial**

Mayo 25 de 1999

### **1. DIRECTRICES GENERALES Y PROCEDIMENTALES**

#### **1.1 Tres (3) ejes básicos y paralelos para la planificación del territorio**

El ordenamiento y desarrollo del territorio quindiano es el resultado del esfuerzo conjunto entre las instancias de planificación municipal, departamental, regional y nacional, con la activa participación de la sociedad civil. Dicho esfuerzo será orquestado mediante tres (3) ejes básicos y paralelos en la planificación territorial, cuyos objetivos y alcances están definidos de la siguiente manera:

##### **Eje 1: Ordenamiento Territorial Municipal**

Este eje básico y fundamental de la planificación territorial aborda los problemas, conflictos, disfuncionalidades y potencialidades (ventajas comparativas y competitivas) del desarrollo territorial cuyo tratamiento y resolución están bajo directa gobernabilidad de la administración municipal. Puede ser entendido como la planificación de la “problemática doméstica” propia de la estructura y funcionalidad del territorio municipal.

Este eje es responsabilidad directa de las Administraciones Municipales en armoniosa interacción con las comunidades asentadas sobre el municipio. El proceso inicial de planificación territorial municipal está determinado por la Ley 388 de Ordenamiento Territorial y exige la armoniosa concurrencia de las instancias nacionales, regionales y departamentales de planificación.

En la formulación de su plan de ordenamiento territorial, los municipios quindianos deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:

- a. La correcta identificación y definición de ejes temáticos prioritarios para la reconstrucción en el territorio municipal. Los ejes temáticos prioritarios deberán concordar con el diagnóstico del impacto del terremoto del pasado 25 de Enero de 1999 y los nuevos riesgos y premisas de desarrollo del municipio.
- b. La aplicación de metodologías y herramientas flexibles de planificación participativa que permitan una acertada participación de las comunidades, gremios productivos y ciudadanos en el diagnóstico, formulación y seguimiento al POT.

- c. El fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria durante todo el proceso de formulación y ejecución del POT, de manera tal que se permita el empoderamiento de la comunidad y la redistribución de responsabilidades entre el gobierno municipal y sus comunidades.
- d. La armonización de las intervenciones por parte las firmas consultoras, entidades u organizaciones de carácter local, departamental, regional, nacional e internacional que entran a incidir en el proceso de formulación y ejecución del POT. En especial, velar por la armoniosa concurrencia de los actores sociales e institucionales del proceso de reconstrucción post-sismo, tales como Gerencias Zonales, ONGs, contratistas, sociedad civil y el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC).
- e. La identificación y dimensionamiento de los principales problemas, conflictos, disfuncionalidades y potencialidades que afectan la función social, ecológica y económica del suelo urbano y rural, con las acciones estratégicas y factibles que permitan corregir los problemas de ordenamiento territorial.
- f. La articulación y cohesión de la visión territorial municipal con la visión estratégica del territorio departamental.

## **Eje 2: Ordenamiento Territorial de Interacciones Municipales.**

Este eje aborda los problemas y potencialidades del desarrollo territorial compartidas por dos o más municipios del Quindío o por uno o varios municipios quindianos y municipios de los departamentos vecinos del Valle del Cauca, Tolima y Risaralda.

Metodológicamente, este eje será abordado mediante:

- El uso de técnicas de resolución de conflictos para aquellos temas donde hay colisión de intereses.
- Y mediante la búsqueda de las mejores alternativas de integración social, económica, política y ecosistémica para aquellos temas donde existen potencialidades productivas compartidas.

El punto de arranque será la realización de talleres de integración entre los equipos técnicos PORTE de municipios vecinos, donde cada municipio reconoce la existencia e identidad del otro. En estos talleres se identifican las iniciativas para prospectar los temas compartidos. Estos talleres darán lugar a la conformación de Comités Técnicos Interinstitucionales liderados por los equipos PORTE que confluyen en la interacción intermunicipal. La función de estos comités será la de definir y ejecutar una agenda de trabajo que permita cumplir con los objetivos de planificación territorial deseados.

Las recomendaciones y propuestas elaboradas por el Comité Técnico Interinstitucional serán estudiadas y avaladas por las instancias constructoras de políticas públicas (Alcaldías, Concejos Municipales, Departamentos, Asambleas, Corporaciones Autónomas Regionales,

etc.). Dependiendo de su viabilidad económica, técnica, política y social, las actuaciones de ordenamiento territorial en asuntos intermunicipales serán ejecutadas o descartadas.

Algunas posibilidades en el ordenamiento territorial intermunicipal son:

1. Desarrollo de nuevos sistemas político-administrativos para la mejor prestación de servicios públicos (áreas metropolitanas, asociaciones municipales, empresas intermunicipales, etc.).
2. Ordenamiento de cuencas hidrográficas y conservación de recursos naturales.
3. Mejora de sistemas de intercomunicación y mallas viales.
4. Construcción y manejo de equipamientos colectivos que suplen necesidades compartidas (centros de salud, ancianatos, centros educativos y culturales, parques recreativos y deportivos, mataderos regionales, centros carcelarios, etc.).
5. Gestión conjunta para acceder a tecnologías de punta en todos los campos productivos.
6. Implementación de sistemas y tecnologías sostenibles de producción en todos los renglones de la economía (agropecuaria, industrial y del sector servicios, como por ejemplo, en la planificación turística).
7. Avance de sistemas inteligentes de información.
8. Resolución de conflictos limítrofes e implementación de nuevas fronteras político-administrativas de mayor funcionalidad e identidad comunitarias.

Algunos de los núcleos municipales interactuantes son:

- Armenia, Calarcá, La Tebaida, Circasia y Montenegro, en el contexto de la actual y potencial conurbación (metropolización).
- Salento, Calarcá, Córdoba, Pijao, Buenavista y Génova, en el contexto de la asociatividad entre municipios cordilleranos que comparten potencialidades y limitantes de desarrollo derivadas de posicionamiento geográfico y características fisiográficas.
- Armenia, Pereira, Manizales y ciudades intermedias del Norte del Valle, en el contexto de desarrollo de la “ciudad región”.
- Caicedonia, Sevilla, Alcalá, Pereira y demás municipios del Valle del Cauca y Risaralda, que interactúan con municipios quindianos por razones de vecindad y conectividad económica, social, cultural y ambiental.

### **Eje 3: Integración departamental y proyección del desarrollo territorial en la región, el país y el mundo.**

Este eje trasciende la planificación territorial del municipio y de las interacciones municipales elevándolas hacia la construcción de escenarios de desarrollo que permitan la proyección armónica del departamento hacia la región del occidente colombiano, el país y el mundo (inserción regional, nacional e internacional).

La integración y proyección del territorio departamental servirá de marco de referencia espacial y de largo plazo para otros planes (planes municipales y sectoriales, planes de desarrollo productivo y social, planes estratégicos regionales). Su formulación deberá ser coherente con las políticas y planes regionales y nacionales, incorporando igualmente las grandes tendencias de la globalización y apertura económica. La formulación de un plan de

esta naturaleza deberá darse en concertación con las instancias de orden superior e inferior al ámbito departamental.

Para abordar una estrategia de integración departamental y proyección hacia la región y el mundo, las entidades concurrentes deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:

1. La construcción de una perspectiva espacial del departamento y la región, la cual deberá abarcar mínimamente los elementos estructurantes fundamentales del territorio en las dimensiones social, económica y ambiental.
1. Las disfuncionalidades en la localización de usos del suelo y actividades productivas, con énfasis en la corrección de sistemas insostenibles de producción y extracción ampliamente difundidas en el territorio departamental y la región.
1. La planificación conjunta de ventajas comparativas y competitivas entre departamentos vecinos, el impulso a las especializaciones productivas y su adecuada inserción en los mercados nacionales e internacionales.
1. Las deficiencias en información para la evaluación de la situación político-administrativa, social, económica y ambiental, y la manera de superarla.
1. La descoordinación administrativa e interinstitucional entre los entes territoriales municipales, departamentales, regionales y nacionales y sus instancias de planificación.
1. La identificación, señalamiento, dimensionamiento y mapificación de las amenazas y riesgos naturales, los factores antrópicos que las magnifican (vulnerabilidad), y las medidas para corregirlas y mitigarlas.

Como mecanismo y herramienta planificadora de la integración y proyección departamental se elaborará el proyecto de prospectiva departamental y regional “El Quindío Que Queremos para el año 2020” con la participación de todas las fuerzas vivas del departamento, la región y el país.

## **1.2 Tendencias en el desarrollo del departamento y sus municipios.**

En las últimas décadas, el Departamento del Quindío ha expresado unas tendencias de desarrollo que actúan como fuerzas condicionantes para las iniciativas de ordenamiento y desarrollo del territorio. Su adecuado entendimiento ayuda a concretar los objetivos y retos en la planificación del territorio. Infortunadamente, la mayoría de estas tendencias son de carácter negativo y a ellas obedece en gran medida nuestra condición actual de subdesarrollo y pobreza.

### **1.2.1. En la Dimensión Económica.**

- Dinamización del sector terciario (servicios) de la economía.
- Desindustrialización.
- Sistemas productivos industriales incipientes y con obsolescencia tecnológica.

- Predominio cafetero (2/3 partes).
- Pérdida de competitividad en los principales renglones productivos.
- Desempleo (cerca al 40%).
- Precario conocimiento e institucionalización de ventajas comparativas.
- Debilidad en las políticas e instrumentos financieros para el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas.

### 1.2.2. En la Dimensión Social.

- Crecimiento poblacional acelerado.

En el período 1985-1993 la población del Quindío creció a una tasa del 3.3% anual, alcanzando una densidad poblacional de 252.4 habitantes/km<sup>2</sup>.

- Nuevas dinámicas de migración e inmigración poblacionales a raíz del terremoto (sin adecuada caracterización).
- Concentración urbana de la población.
- \* En 1993, los municipios de Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya albergaban el 89.6 % (443,925 habitantes) de la población del departamento (495,212 habitantes).
- \* En 1993, el municipio de Armenia albergaba el 52.3% (258,990 habitantes) de la población del departamento. Esta concentración de la población ha incrementado aceleradamente la demanda de servicios públicos. La falta de empleo repercute en el incremento de asentamientos subnormales y condiciones de pobreza extrema.
- \* En 1993, tan sólo 4 municipios conservaban mayor población rural que urbana (Buenavista, Córdoba, Filandia y Salento).
- \* La concentración urbana de la población ha incrementado progresivamente y de manera acelerada:

Año	% Población Urbana	% Población Rural
1973	70.0%	30.0%
1985	81.75%	18.25%
1993	83.31%	16.69%

- La densidad poblacional urbana es de 10,810 habitantes/km<sup>2</sup> y la densidad poblacional rural es de 43 habitantes/km<sup>2</sup>.
- Altos niveles de pobreza urbana y rural.
- Inequidad en el acceso y distribución de los beneficios derivados del desarrollo.

- Nuevos flujos poblacionales a raíz del terremoto, sin una adecuada caracterización.

### **1.2.3. En la Dimensión Ambiental.**

- Empobrecimiento ambiental acelerado y de grandes proporciones.
- Institucionalización de sistemas productivos no sostenibles.
- Sistemas de producción del café ambientalmente insostenibles.
- Degradación del hábitat urbano (altos niveles de contaminación, pérdida del espacio público, equipamientos colectivos insuficientes, inseguridad, violencia urbana, otras perversiones).
- Recursos insuficientes para la planificación ambiental.
- Desconocimiento profundo de las dinámicas ecosistémicas y de los pre-requisitos para su conservación y uso sostenible.
- Sistemas de información ambiental débiles.
- Profunda fragmentación y destrucción de los ecosistemas naturales con pérdida de la conectividad biológica y empobrecimiento de dinámicas poblacionales:
  - \* Efectos perdurables de la colonización antioqueña, con afectación negativa de la funcionalidad ecosistémica y la generación de bienes y servicios ambientales.
  - \* Contaminación, especialmente de ecosistemas acuáticos
  - \* Sistemas extractivistas de alto impacto (guadua y maderas, material de río)
  - \* Pérdida de sistemas agroforestales en el cultivo del café
  - \* Potrerización, especialmente impactante en zonas de ladera
  - \* Alta susceptibilidad al impacto ambiental por megaproyectos de infraestructura.
  - \* Ecosistemas altoandinos altamente amenazados (páramos, subpáramos y bosques de niebla).
  - \* Ecosistemas naturales de piedemonte cordillerano prácticamente desaparecidos.
  - \* Bienes y servicios ambientales en productividad decreciente (empobrecimiento en el reciclaje de nutrientes, pérdida de regulación hídrica, degradación del paisaje, otras).
- Altos niveles de erosión de la diversidad genética, con extinción local, regional y global de especies de flora y fauna.
- Altos niveles de erosión y agotamiento de suelos en producción.

### **1.3. Ejes estructurantes para el ordenamiento y desarrollo territorial.**

El proceso de formulación y ejecución del POT de los municipios quindianos deberá ser capaz de generar transformaciones estructurantes y funcionales en los siguientes ejes estructurantes del desarrollo municipal, departamental y regional:

- **Eje Estructurante No. 1. Desarrollo de Sistemas Sostenibles de Producción.**
- **Eje Estructurante No. 2. Modernización de la Infraestructura para la Producción Urbana y Rural.**
- **Eje Estructurante No. 3. Incremento en la Seguridad Alimentaria.**
- **Eje Estructurante No. 4. Equidad Social en el Uso del Suelo.**
- **Eje Estructurante No. 5. Profundización de la Identidad Cultural.**

- **Eje Estructurante No. 6. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para el Desarrollo.**
- **Eje Estructurante No. 7. Integración Departamental y Proyección Regional, Nacional e Internacional.**

**Eje Estructurante No. 1. Desarrollo de Sistemas Sostenibles de Producción:**

- Sistemas Sostenibles de Producción Urbana.
- Sistemas Sostenibles de Producción Rural.
- Modificaciones a las interacciones entre los sistemas de producción urbano y rural, con la identificación de acciones prioritarias para corregir las disfuncionalidades presentes.

**Eje Estructurante No. 2. Modernización de la Infraestructura para la Producción Urbana y Rural:**

- Acorde con la identificación de las ventajas comparativas y competitivas de los usos del suelo.
- A través de la inserción de los bienes y servicios producidos en economías de mercado.

**Eje Estructurante No. 3. Incremento en la Seguridad Alimentaria.**

- Acciones municipales para el adecuado uso del suelo rural y sus agroecosistemas.
- Acciones municipales para el adecuado aprovisionamiento y manejo del recurso hídrico, incluyendo la potabilización y distribución del agua como factor esencial en la seguridad alimentaria.
- Acciones municipales para intervenir los canales de mercadeo y comercialización de manera tal que se aseguren condiciones favorables en los precios y calidades de los productos alimentarios de la canasta familiar para el consumidor y el productor.

**Eje Estructurante No. 4. Equidad Social en el Uso del Suelo.**

- En general, abarca las acciones prioritarias para la adecuada planificación del suelo urbano y rural, la regulación y control de sus transformaciones y la distribución equitativa de los costos y beneficios sociales generados por el uso del suelo.
- La planificación para asegurar la distribución equitativa de los costos y beneficios inherentes al desarrollo del suelo urbano deberá incluir, como mínimo, los siguientes aspectos:
  1. Los sistemas de aprovisionamiento y administración de los servicios públicos domiciliarios (agua, energía, comunicaciones, transporte y disposición de residuos sólidos y líquidos), procurando su manejo integral y supramunicipal.
  2. El acceso a los equipamientos de salud, educación y recreación.
  3. La adecuada prevención de amenazas y riesgos naturales.
  4. El acceso a vivienda digna.
- La planificación del suelo rural deberá incluir, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Planes y proyectos para abordar procesos integrales de reforma agraria.
2. Las acciones para respaldar los estilos de vida rural, generando condiciones favorables para su perpetuación, su justa valoración, respeto y reconocimiento de su función social, económica y ambiental.

#### **Eje Estructurante No. 5. Profundización de la Identidad Cultural.**

- Acciones para la defensa, conservación y reconstrucción del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico del municipio y sus gentes.
- Acciones para garantizar los derechos constitucionales de las minorías étnicas.
- Planes y proyectos para generar arraigo y pertenencia por la región.

#### **Eje Estructurante No. 6. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para el Desarrollo.**

Este eje está orientado hacia la consolidación de liderazgos y responsabilidades compartidas entre el Estado y la Sociedad Civil, mediante la generación y validación participativas de instrumentos y métodos flexibles de planificación territorial requeridos para fortalecer la capacidad de liderazgo social de la administración municipal y departamental, así como la apropiación de los procesos y proyectos de desarrollo por las comunidades. Incluye, entre otras, las siguientes acciones:

- Acciones prioritarias que permitan mejorar la capacidad institucional del municipio para gestionar las políticas públicas de ordenamiento territorial requeridas para la reconstrucción y el desarrollo municipal, departamental y regional.
- Incluye la institucionalización de procesos permanentes para la planificación territorial del municipio.
- Acciones para respaldar y fortalecer los procesos y mecanismos de participación ciudadana así como la profundización y ejercicio de la democracia.
- Acciones para incrementar la capacidad de planificación participativa, concertación, cooperación y coordinación en los planes, proyectos e iniciativas emprendidas por el municipio.
- Creación de mecanismos de interacción entre municipios que comparten problemáticas de ordenamiento y desarrollo territorial, incluyendo espacios formales para la planificación técnica de dichas problemáticas.

#### **Eje Estructurante No. 7. Integración Departamental y Proyección Regional, Nacional e Internacional.**

Incluye las siguientes acciones:

- Implementación de procesos permanentes para la planificación del territorio departamental y su proyección en los ámbitos regional, nacional e internacional.

Incluye el proyecto de prospectiva departamental y regional “El Quindío Que Queremos para el año 2020” con la participación de todas las fuerzas vivas del departamento, la región y el país.

- Fortalecer los flujos de información entre la planificación regional y los municipios.
- Articular eficientemente los esfuerzos encaminados a la reconstrucción y el desarrollo, entre el FOREC, el Departamento y los municipios.
- Seguimiento a la ejecución de los POT y evaluación de sus logros y dificultades con el propósito de fortalecer los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial.

## **2. DIRECTRICES SECTORIALES Y POR EJES TEMÁTICOS INTEGRADORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL.**

### **2.1. Directrices Sociales.**

#### **2.1.1. En Educación:**

- Dada la favorabilidad en aspectos de comunicación, ubicación y transporte, y en cumplimiento del precepto constitucional sobre descentralización, todos los municipios deberán gozar de programas satélites de educación superior.
- Como un principio de educación y dadas las ventajas comparativas del Quindío, se debe ampliar la cobertura de los programas de educación para adultos.
- Los currículos educativos y experiencias pedagógicas en todos los centros educativos deberán responder al contexto social, económico y ambiental de la región, con el propósito de contextualizar el proceso educativo con las realidades del territorio y de las comunidades humanas que en él se desenvuelven.
- La oferta de programas y eventos educativos de nivel técnico y superior deberá corresponder a la demanda de necesidades de capacitación y formación del recurso humano, armonizándola con la vocación productiva del departamento.
- La educación a todos los niveles deberá propender por rescatar y difundir los valores culturales y ambientales, con el propósito de fortalecer y preservar la diversidad étnica, cultural y ambiental que caracteriza a Colombia, profundizando en el sentido de pertenencia regional y municipal.
- Los establecimientos educativos deberán contar con la infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades artísticas y culturales, en cumplimiento del Artículo 141 de la Ley 115 de 1994.
- Los planteles educativos deberán dar aplicación a la reglamentación que exige la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES) y Proyectos Comunitarios de Educación Ambiental

(PROCEDA), alcanzando mayores niveles de participación, integración y proyección de la comunidad educativa (padres de familia, docentes, directivas y estudiantes).

- La reconstrucción de centros educativos en zona urbana y rural deberá garantizar un ambiente locativo que permita la formación integral de los educandos, el bienestar de los docentes y su seguridad.

### **2.1.2. En recreación, deporte y utilización del tiempo libre.**

- En sus planes de ordenamiento, desarrollo territorial y reconstrucción, los municipios deberán garantizar equipamientos colectivos altamente funcionales que permitan a la comunidad el acceso libre a la recreación, la cultura y el deporte.
- El desarrollo de infraestructura y servicios turísticos deberá alcanzarse sin detrimento de las opciones de recreación y esparcimiento de la población local.

### **2.1.3. En vivienda.**

- La planificación urbana y rural en el tema de vivienda deberá contar con estándares de calidad claramente definidos, los cuales serán formulados con un enfoque integral y humanístico. Entiéndese por vivienda la infraestructura física con sus atributos de diseño estructural y espacial, seguridad y funcionalidad destinada al uso habitacional y la intimidad personal y familiar. Deberán ser parte integral de los planes de vivienda la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios (agua, energía, telefonía, disposición de residuos sólidos y líquidos, etc.) y el acceso a equipamientos colectivos (vías y sistemas de transporte y comunicación, espacio público, servicios de soporte en salud, educación y recreación).
- En la elaboración de los planes y proyectos de vivienda, los municipios e instituciones deberán incorporar criterios de Desarrollo a Escala Humana con la siguiente consideración: La vivienda de calidad desempeña un papel de satisfactor sinérgico de múltiples necesidades básicas humanas existenciales tales como seguridad, identidad, participación, creatividad, recreación, ocio y afecto. La vivienda mal planificada atenta contra una o más necesidades básicas humanas y restringe la integración social, la armonía social, la convivencia y participación social, agudizando los conflictos sociales. A manera de ejemplo, la vivienda vulnerable a riesgos y amenazas naturales atenta contra la seguridad e integridad física de sus habitantes; la escasez de espacio (hacinamiento) atenta contra la intimidad de padres e hijos, reduciendo el desarrollo afectivo y las oportunidades de descanso, ocio, creatividad y recreación.
- Los planes y proyectos de vivienda darán especial atención a la adopción de medidas para la adecuada prevención, mitigación y control de las amenazas y riesgos naturales. Las viviendas expuestas a amenazas y riesgos naturales serán identificadas, precisando su número, ubicación y características de las familias, con el propósito de definir las mejores opciones de reubicación y mitigación de su vulnerabilidad.

- Los estudios y proyectos para la identificación y corrección del déficit habitacional incorporarán la valoración de los factores cuantitativos y cualitativos de la vivienda, focalizando su análisis y recursos en los sectores marginales de la población. Para estimar el déficit se deberán considerar los factores más determinantes como la tasa de crecimiento demográfico, comportamientos históricos, fenómenos de movilidad poblacional y desplazamientos forzosos.
- Los planes de ordenamiento territorial deberán propender por la corrección del déficit de vivienda en igualdad de oportunidades para los pobladores las zonas rural y urbana.
- Las estrategias de ordenamiento urbano deberán precisar las áreas aptas para la expansión y desarrollo de futuros complejos habitacionales, articulando eficientemente dichas zonas de expansión urbana con la funcionalidad del casco urbano.
- Los planes y proyectos de vivienda deberán reconocer e incorporar las variables históricas, culturales y ambientales que caracterizan a la región quindiana, con el fin de asegurar un adecuado diseño arquitectónico y estructural, garantizando siempre la aplicación del Código Nacional de Construcciones Sismoresistentes.
- Los municipios deberán propender por su fortalecimiento institucional en materia de vivienda de interés social, identificando las mejores alternativas que permitan corregir el déficit habitacional, para lo cual deberán examinar cuidadosamente alternativas tales como la creación de un fondo operativo de vivienda con autonomía presupuestal.
- Las instituciones financieras y los municipios deberán favorecer y fomentar la política de ahorro programado para las familias que carecen de vivienda propia.

## **2.2. Directrices Político-Administrativas.**

- Las actuaciones político-administrativas para el ordenamiento territorial tendrán como instrumento decisorio el análisis y determinación de la relación costo-beneficio y el análisis costo-efectividad, de manera tal que se asegure la inversión eficiente de los recursos humanos, técnicos y financieros.
- Impulsar la creación de asociaciones de municipios que comparten problemáticas de ordenamiento y desarrollo territorial con el fin de fortalecer el desarrollo social, económico y ambiental de sus comunidades.
- \* La Constitución Política de Colombia establece la posibilidad de la integración administrativa, política y regional, en procura del fortalecimiento social y económico de las comunidades. La figura de la Asociación de Municipios facilita concretar esta finalidad constitucional, constituyéndose en un espacio de encuentro y confluencia de las iniciativas populares y sociales en los planes y proyectos de desarrollo. Facilita además la interlocución a nivel municipal, regional y nacional en la búsqueda de políticas y programas (1).

\* Las asociaciones municipales no conforman un nuevo ente territorial pero sí una nueva entidad administrativa de derecho público con el objetivo de desarrollar armónicamente su región. Permiten, entre otras, alcanzar niveles de eficiencia y economía mayores en la prestación de los servicios y prácticas de desarrollo propias de los entes territoriales en cumplimiento del fin específico que motiva su conformación. Las asociaciones municipales no se conforman para ejecutar todos los programas y proyectos que están dentro de la gobernabilidad de la administración municipal sino para trabajar sobre objetivos específicos de desarrollo y bienestar social en aquellas problemáticas compartidas donde es ventajosa la asociatividad municipal. “Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación” (Art. 152 de la Ley 136 de 1994).

\* Algunas de las áreas de acción que pueden ser favorecidas mediante la conformación de Asociaciones Municipales son:

a) La prestación de los servicios públicos, tales como acueducto, alcantarillado, electrificación, recolección de basuras, construcción y mantenimiento de vías, y la prestación de asistencia técnica agropecuaria, entre otros;

b) La ejecución de obras públicas de interés colectivo y de carácter supramunicipal que por su complejidad implican altos costos y la generación de utilidades comunes, por lo cual pueden ser ejecutadas con mayor economía y eficiencia por la vía asociativa;

c) El mejoramiento de la gestión pública, como por ejemplo, los procesos de modernización administrativa, la tecnificación de los procedimientos administrativos, la elaboración de planes y programas de interés intermunicipal y la coordinación del desarrollo urbano y rural del territorio municipal, entre otros, siempre con el propósito de alcanzar mayor eficiencia en las funciones y competencias que le son propias a las administraciones municipales.

\* El Artículo 148 de la Ley 136 de 1994 es el punto de partida para la conformación de Asociaciones de Municipios: “Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas”. Las Asociaciones de Municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

La orientación del proceso planificador para el ordenamiento territorial municipal así como la ejecución de los planes, programas y proyectos que materializan las iniciativas de desarrollo territorial deberán permitir el fortalecimiento de la autonomía municipal y el incremento perceptible de la capacidad institucional. El fin último es el incremento en los niveles de gobernabilidad y capacidad municipal para sortear con éxito los principales

obstáculos de desarrollo así como la concreción de ventajas comparativas y competitivas necesarias para el desarrollo armónico del territorio y sus comunidades.

- Durante la formulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial las administraciones municipales y los actores del desarrollo local deberán dar aplicación en sus decisiones y actuaciones a los siguientes principios de política (2) que facilitan y dinamizan el proceso planificador:

### **2.2.1. Principio de Participación Comunitaria:**

La participación comunitaria, acompañada de información veraz y oportuna, difusión del conocimiento y el análisis oportuno de las opciones de actuación, es un mecanismo que permite desplegar la capacidad de las comunidades para superar situaciones adversas y plasmar nuevos y mejores escenarios de desarrollo. Las organizaciones sociales de base y los liderazgos comunitarios bien orientados y canalizados contribuyen a la construcción de visiones sistémicas de la realidad, evitando las distorsiones propias de los análisis parcializados por la escasa participación de actores sociales. El fortalecimiento de la red comunitaria de propuestas y respuestas para planificar el ambiente social, económico y natural permite desarrollar la interacción entre las comunidades y las autoridades para que conjuntamente procedan a desplegar los roles de cada instancia de planificación, sean éstas del ámbito local, municipal, regional o nacional.

Para el proceso de reconstrucción y reorientación del desarrollo a partir del terremoto del pasado 25 de Enero, es fundamental fortalecer y potencializar los grupos formales e informales de desarrollo comunitario, privilegiar su existencia y organización, y elevar su capacidad de respuesta y prospección. Se deberá evitar a toda costa la tendencia de convertir a las comunidades en víctimas impotentes, dependientes, incapaces y perennemente damnificadas, lo cual conduce a relaciones de paternalismo y dependencia que obliteran la capacidad creativa y edificadora inherente a la naturaleza humana.

En la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, la participación comunitaria no deberá ser excluida en ninguna de sus etapas (prediagnóstico, diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación), pues se aplica la siguiente lógica: “Si en una etapa se debilitan las comunidades y sus organizaciones, en la etapa siguiente van a tener menor capacidad para afrontar los retos a los cuales deben dar respuesta, con lo cual el círculo vicioso del paternalismo-dependencia se vuelve inevitable. Si por el contrario en cada etapa se fortalecen las organizaciones y cada etapa se asume como un proceso de aprendizaje individual y colectivo, cada vez existirán más herramientas para convertir las crisis en oportunidad constructiva”.

La participación democrática viabiliza los mecanismos sociales de reorganización, autorregulación y reacomodamiento que son indispensables para alcanzar propósitos comunes de reconstrucción física, social, económica y ambiental.

La participación para la construcción conjunta de un territorio posible o futurible conlleva, entre otras, a compartir compromisos y responsabilidades entre las autoridades locales y las

comunidades, lo cual incrementa las posibilidades de éxito. La participación es, además, un elemento indispensable en la resolución pacífica y constructiva de los conflictos.

### **2.2.2. Principio de Concertación, Diálogo y Respeto por la Diferencia.**

La concertación, diálogo y respeto por la diferencia son ingredientes indispensables para alcanzar el comportamiento democrático en todas las comunidades humanas y circunstancias conflictivas de la vida. La concertación permite la creatividad, identidad, libertad y participación. Es un elemento que contribuye a generar sentido de pertenencia, arraigo y compromiso de las personas y comunidades por un territorio. Es por lo mismo un insumo para la convivencia y la formación de ciudadanos con capacidad para asumir roles activos en pro del desarrollo y la armonía social.

La planificación del territorio acarrea afectaciones en las costumbres, patrones de comportamiento, estilos de vida, mecanismos de subsistencia y una innumerable serie de cotidianidades e interacciones sociales. Por lo tanto, es indispensable propiciar el diálogo de saberes para visualizar dichas afectaciones y entender la relación costo-beneficio de las diferentes opciones de acción, con el propósito de elegir la opción más conveniente para el interés común.

Acorde con el principio de concertación, la formulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial deberá propiciar el diálogo de saberes entre los distintos actores sociales e institucionales presentes en el municipio, es decir, entre organizaciones no gubernamentales, pobladores locales y funcionarios públicos. El proceso de concertación deberá reconocer y aceptar la diversidad y complejidad de los actores, sus intereses y deseos por alcanzar mayores niveles de crecimiento, desarrollo y organización, con los conflictos que ello pueda significar. La resolución de conflictos deberá proceder mediante el diálogo amplio y sincero, en ambientes de confianza y respeto mutuo, donde las decisiones por consenso son acatadas y respetadas.

### **2.2.3. Principio de Integralidad.**

La complejidad del territorio y de las actuaciones humanas sobre el mismo demanda un enfoque sistémico u holístico para la caracterización, diagnóstico, análisis y prospección de los problemas y potencialidades territoriales. Es por ello que la Ley 388 incorpora las dimensiones ambiental, económica, social y político-administrativa en el ejercicio del ordenamiento del territorio, así como los atributos de infraestructura, vías y transporte, equipamientos colectivos, servicios públicos domiciliarios, comunicación, espacio público y demás elementos que constituyen expresiones de la funcionalidad territorial.

El Ordenamiento Territorial deberá ser visto como el conjunto de acciones físicas, económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales planificadas de manera integral con la finalidad de:

- a) Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común;
- b) Hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios;
- c) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras al interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
- d) Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo;
- e) Propender por la preservación del patrimonio cultural y natural.
- f) Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales (4).

Para alcanzar la integralidad de los análisis, es indispensable aplicar mecanismos y herramientas flexibles de planificación. La flexibilización de la planificación posibilita la participación social y comunitaria, así como los análisis trans-sectoriales en el proceso y dinámica del desarrollo. El capital humano y social alcanza su verdadera expresión sólo a través de procesos que permiten la creatividad y naturalidad, es decir, sólo mediante experiencias planificadoras que poseen un verdadero y legítimo significado para la comunidad que las vive y ejecuta. Es decir, la flexibilidad e integralidad son indispensables para alcanzar un desarrollo contextualizado y con pertinencia a la luz de las circunstancias y culturas locales.

#### **2.2.4. Principio de Sostenibilidad.**

El ordenamiento del territorio será orientado a través de los conceptos y postulados del Desarrollo Sostenible, el cual ha sido definido como:

*“Mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”.*

*“El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.*

*"Se entiende por Desarrollo Sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades" (Ley 99 de 1993).*

El concepto de “capacidad de carga” es central en la planificación del desarrollo pues reconoce la existencia de limitantes físicas y biológicas para las actividades humanas del desarrollo, pasadas las cuales se entra en fenómenos de contaminación, degradación y

pérdida de funcionalidad en los ecosistemas sustentadores de la vida, con fenómenos de productividades decrecientes, impactos sobre la salud de las personas y ecosistemas, alteraciones en la estructura y función de los sistemas ecológicos con pérdidas económicas y sociales considerables, y muchos efectos más, todo lo cual repercute en la calidad de vida de las personas y las opciones de respuesta y crecimiento armónico de los sistemas sociales.

- Sostenibilidad en los servicios de asistencia técnica para la formulación de los POT.

En particular, la prestación o contratación de servicios de asistencia técnica para la formulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial deberá incorporar los siguientes criterios de sostenibilidad:

- \* La asesoría externa, sea gratuita o contratada, deberá servir para suplir las deficiencias y limitantes del nivel local mas no para suplantar sus posibilidades de desarrollo.
- \* Todo servicio de asesoría o consultoría deberá propender por el fortalecimiento de la administración municipal y los actores sociales, es decir, deberá construir capacidades locales que no estaban presentes, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje que permita a los actores locales el manejo y dominio de nuevas técnicas y herramientas para la planificación del territorio así como el desarrollo de nuevas habilidades y destrezas.
- \* La asesoría o consultoría externa no deberá generar dependencias que restringen la capacidad de actuación por la administración municipal y los actores locales.
- \* Las herramientas y mecanismos básicos para la planificación territorial (la instrumentalidad técnica y transferencia tecnológica) deberán estar al alcance de la administración municipal, tanto en los costos de equipos, materiales y funcionamiento como en los costos de capacitación, formación y entrenamiento del recurso humano.

### **2.3. Directrices Económicas.**

Las directrices departamentales para el desarrollo económico y competitividad en el escenario del ordenamiento territorial intenta recoger elementos básicos de una temática compleja, con el propósito de orientar a los municipios en la realización de su ejercicio autónomo y local, cuyos productos y apuestas servirán como insumo principal para la posterior concreción y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo económico y de competitividad para el Departamento del Quindío.

**Marco Conceptual:** Con los nuevos cambios surgidos en el orden local, nacional y mundial las economías son cada vez más abiertas y competitivas. Ello impone a las administraciones municipales la necesidad de organizarse para enfrentar los nuevos retos. La competitividad económica es el resultado de la óptima conjugación de las características del territorio en sus dimensiones ambiental, social, cultural, económico y político, permitiendo la consolidación de sistemas productivos, mercados y acervos tecnológicos a partir de políticas de equidad social y sostenibilidad ambiental.

El desarrollo económico es resultado de la planificación integral y estratégica de todos los factores y elementos estructurales-funcionales que actúan como insumo y plataforma en la productividad de un territorio. En efecto, además de contemplar la existencia de bienes de consumo y comercialización, se tiene en cuenta la infraestructura básica para el cumplimiento de los procesos productivos, incorporando las potencialidades y el talento humano presentes en el territorio, que permiten el crecimiento económico y la equidad social.

El desarrollo a escala humana es en esencia un enfoque normativo y metodológico para el aumento del acervo del capital humano y del capital social. Sobre la base de la educación formal, no formal y del aprendizaje tecnológico se pueden visualizar y lograr cambios sustantivos en las condiciones de empleo e ingreso a mediano y largo plazo, eliminando una de las principales causas de la pobreza y de la reproducción de las desigualdades sociales.

Desde la perspectiva departamental el enfoque metodológico del capital humano y social se traduce como “desarrollo de la capacidad” de los individuos, organizaciones, instituciones y comunidades para realizar funciones, resolver problemas y lograr objetivos.

El desarrollo de la capacidad se sustenta en tres (3) aspectos básicos:

1. Es un proceso continuo de aprendizaje y cambio.
2. Hace hincapié en el mejor aprovechamiento y la potenciación de individuos y organizaciones.
3. Se enmarca dentro de criterios sistemáticos y estratégicos de desarrollo territorial.

El desarrollo de la capacidad se puede entender como un proceso de aprendizaje y conocimiento interactivo de individuos (hombres y mujeres), grupos y organizaciones (públicos y privados), en función de necesidades y objetivos globales de desarrollo mutuamente compartidos, y considerando las particularidades del entorno geográfico, ambiental, institucional, político, económico y social donde se produce la acción.

Una agenda municipal y departamental para incentivar el desarrollo de las capacidades endógenas deberá considerar la generación de estímulos a la formación individual, el desarrollo organizacional y la interacción entre individuos e instituciones para la identificación y resolución de problemas comunes, con el propósito de encontrar objetivos compartidos en el mediano y largo plazo y fundamentalmente la generación de autonomías propias para impulsar y conducir procesos locales de desarrollo.

En la economía moderna no triunfan quienes se aferran a principios dogmáticos sino quienes son capaces de organizar inteligentemente la acción del estado en la capacitación, difusión y generación de tecnologías así como el uso de la política comercial como herramienta de desarrollo económico.

En el desarrollo de las economías y renglones competitivos interactúan tres (3) “dimensiones principales” del desarrollo local:

- \* La Política: Los procesos de concertación, participación e integración de los actores de la sociedad civil.
- \* La Organizacional: Instancias territoriales, creación y desarrollo de agencias e instituciones locales y regionales.
- \* La Económica y Fiscal: Desarrollo empresarial, producción, fuentes y modalidades de financiamiento, inversión pública (procesos y sistemas).

En el Departamento del Quindío vivimos tiempos de cambios rápidos y profundos que requieren respuestas oportunas y diferentes para lo cual es preciso, en el campo económico, promover sistemas productivos flexibles e innovadores aprovechando las fortalezas presentes y atenuando las debilidades. Ello contribuirá a conformar un tejido social-económico - cultural con rasgos de identidad propia, afirmándose en el nuevo contexto y contribuyendo al crecimiento económico.

Durante largo tiempo el tema del crecimiento económico ha sido una preocupación central de la nación, el departamento y los municipios. La tendencia secular de una economía es hacia el crecimiento económico. Sin embargo, hay períodos de crisis durante los cuales no se crece y se retrocede en términos reales, por lo cual el crecimiento económico no es continuo.

Las razones y las fuentes del crecimiento económico son objeto de permanente debate, pero pareciera haber acuerdo en que las principales fuerzas que impulsan el crecimiento económico son:

- La acumulación de capital
- El crecimiento de la fuerza de trabajo
- El cambio tecnológico
- El ahorro interno
- La inversión externa y los flujos internacionales de capital
- El comercio internacional
- La inversión en capital humana

El problema de fondo es encontrar un método que haga posible un crecimiento económico con todos y para todos. En este sentido, es útil introducir el concepto de “Economía Macroempresarial” (“Cluster” en su acepción inglesa) que resulta del esfuerzo de reorganizar el sistema productivo a partir de cinco fuerzas estratégicas a saber:

1. La conformación de grupos empresariales
2. El establecimiento de parque industriales tecnológicos
3. La organización comercial a través del desarrollo de proveedores y la técnica de la subcontratación
4. La actividad gremial institucional (asistencia técnica y capacitación)
5. La gestión financiera institucional

La unión de estas cinco fuerzas en una unidad sistémica presupone una reingeniería de la actividad microeconómica, es decir, una transformación a fondo de la base productiva, buscando integrar la producción y el consumo con elaboramientos productivos hacia atrás y hacia delante.

La economía macroempresarial se construye por rubros o sectores y su implementación requiere:

1. Un marco institucional (reglas claras de juego) que favorezcan e incentiven la cooperación económica y competencia.
2. Una política comercial estratégica que articule el sistema con el comercio internacional y eleve la competitividad.
3. Una fuerte concertación de los diversos actores que participan en el sistema (sector gobierno, sector privado y trabajadores).
4. Una fuerte promoción de la organización empresarial de los pequeños y medianos productores y de las economías inducidas vinculadas al sistema.
5. Una participación del sector laboral en las utilidades de las empresas o beneficios del sistema.

En la agenda propuesta para la identificación de una estrategia para el desarrollo económico y la competitividad proponemos desarrollar los siguientes componentes:

### **2.3.1. Evaluación del entorno:**

Esta parte corresponde a la identificación y sistematización de la información. Se considerarán los aspectos macroeconómicos, microeconómicos y de infraestructura, en un diagnóstico que permite identificar los datos más significativos (económicos, sociales y culturales) relativos a la situación actual. Este trabajo define las bases para diseñar una propuesta realista que, visualizando un futuro posible, determine las acciones prioritarias para concretizarla. En general será necesario determinar:

1. A nivel macroeconómico: Las políticas económicas, las políticas sociales y el marco legal que condicionan el nivel nacional, regional y local.
1. Aspectos microeconómicos: Se obtiene información que permita determinar la estructura económica por sector productivo, la estructura del mercado de bienes y servicios y la estructura de mercado de trabajo.
1. Aspectos espaciales de infraestructura: Se obtiene información sobre situación geográfica y demográfica, infraestructura social y servicios sociales.

### **2.3.2. La determinación de la dirección del desarrollo:**

Establecer los criterios que determinan la dirección que podemos y queremos dar al desarrollo; esto implica el análisis del sistema productivo y la identificación de proyectos

estratégicos. Se identifican proyectos compatibles con la dirección del desarrollo que los programas locales, departamentales, regionales y nacionales han establecido. La evaluación del entorno aporta las bases y sobre ella se identifican criterios para calificar los proyectos. Entre estos criterios debemos considerar:

1. Proyectos que incorporen medidas para prevenir y mitigar el impacto ambiental, capaces de elevar la productividad mediante valores agregados, generar empleo y mejorar los ingresos, y capaces de romper los “cuellos de botella” que frenan o dificultan el desarrollo económico y social.
2. Identificar sectores e industrias estratégicas (objeto de los proyectos de carácter productivo), empleando técnicas como el análisis de la cadena producción-consumo, identificando las potencialidades de los mismos.

El método propuesto de Análisis de Sistemas permitirá identificar en la cadena producción-consumo los actores principales y los actores secundarios relacionados con cada sector identificado. Con estos actores se identificarán las oportunidades y propuestas que den impulso adicional y/o ayuden a romper los cuellos de botella.

### **2.3.3. Formulación de estrategias para el desarrollo económico local:**

Está compuesta por dos (2) subpartes:

#### **1. Diseño de políticas comerciales estratégicas:**

Incluye la identificación y evaluación de los componentes del sistema productivo, la programación del desarrollo del sistema productivo, el desarrollo de ambientes estratégicos (escenarios de concertación) y la elaboración de planes indicativos.

##### *a. Identificación de los componentes del sistema productivo:*

Su objetivo es la desagregación de los componentes del sistema de producción y consumo. Se proponen cuatro (4) etapas que representan la secuencia operativa requerida para lograr los objetivos:

- Identificar los componentes productivos, desagregándolos, identificando el componente de consumo final del sistema y mostrando el esquema base.
- Desagregación a nivel simple de los componentes productivos de consumo final.
- Desagregación a nivel estructural de los componentes productivos de consumo final.
- Desagregación a nivel espacial de los componentes y del sistema de producción.

##### *b. Evaluación de los componentes del sistema:*

Una vez identificados los actores participantes y recogida la información necesaria sobre los mismos se pasará a la siguiente secuencia operativa:

- Evaluar a nivel simple los componentes de producción y consumo.
- Evaluar estructuralmente los componentes de producción y consumo.
- Evaluar espacialmente los componentes de producción y consumo.

*c. Programación del desarrollo del sistema productivo:*

La secuencia productiva se compone de seis (6) partes donde se incluyen temas como:

- Identificar y seleccionar diferentes opciones.
- Medir y evaluar los efectos.
- Seleccionar y diseñar políticas correctivas.
- Priorizar sistemas alternativos en base a ventajas comparativas.
- Programar requerimientos de recursos y desarrollo del sistema.
- Programar los procesos de concertación entre componentes para el desarrollo asociado del sistema.

*d. Desarrollo de Ambientes Estratégicos:*

El concepto de ambientes estratégicos hace referencia a los escenarios de concertación y planificación participativa donde participan todas las partes interesadas y que a su vez encuentran ventajas en el sistema.

*e. Elaboración de Planes Indicativos:*

Los planes indicativos por productos y sectores gravitan alrededor de los objetivos de los consumidores, productores y empresarios, así como los objetivos nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo, y son gestados en los ambientes estratégicos.

**2. Elementos críticos para la implementación de una estrategia de desarrollo económico y competitivo a nivel local:**

Abarca los recursos humanos, el crédito, la promoción y soporte de iniciativas empresariales y la internacionalización de los sistemas locales.

*a. Recursos Humanos:*

Con relación a los factores de producción planteamos que los recursos humanos son los más importantes como componente básico y la capacitación como factor básico de la competitividad valorado como determinante en función de elementos como:

Productividad  
Reducción de la pobreza

Investigación y desarrollo  
Transferencia y adaptación de tecnologías  
Creación de vínculos internacionales

*b. Crédito y Financiamiento:*

Se identifican las grandes líneas estratégicas a seguir para el componente crediticio:

Fomento  
Aranceles  
Exenciones  
Créditos blandos  
Joint venture (alianzas temporales)  
Capital semilla  
Fondo rotatorio

*c. Promoción y soportes de iniciativas empresariales:*

Una de las más importantes tareas del trabajo de promoción de desarrollo económico local es la consolidación de empresas preexistentes y la creación de pequeñas empresas. Un tejido social con personas que tengan características culturales similares ayuda a que, en ciertas condiciones, se fortalezcan o incentiven iniciativas empresariales. De otro lado el esfuerzo de promoción de la cultura empresarial deberá considerar los patrones de comportamiento como la capacidad de asumir riesgos, el espíritu de competencia, la iniciativa en toma de decisiones y creatividad para responder a escenarios cambiantes.

*d. Internacionalización de los sistemas locales:*

Las estrategias a nivel local deberán considerar y apuntar a un desarrollo que tenga visión de las posibilidades que se dan más allá de lo local.

**Corolario:**

Contribuir de manera sistémica al desarrollo económico y la competitividad local, departamental, regional y sectorial requiere de un esfuerzo organizado y concertado. En este sentido, planteamos la necesidad de crear mecanismos con respuestas locales, sin exclusiones a las necesidades de la población del departamento, para que las demandas locales se transformen en valoración económica y oportunidades de ingreso y empleo.

Los mecanismos o instrumentos de apoyo al desarrollo económico local (de naturaleza pública, privada o mixta) deberán funcionar como lugar de encuentro que permitan identificar acciones que conduzcan al aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por

el ámbito productivo, el ámbito legal e institucional, y las características propias del entorno. A manera de ejemplo, las llamadas estructuras de transferencia de tecnología, las instancias mixtas, públicas y privadas para proveer servicios a las empresas; los consorcios para la venta y compra de insumos; estructuras de promoción de la cultura económica; y las entidades de elaboración de políticas a nivel de áreas específicas.

El diseño y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo económico y competitividad requiere de un alto nivel de coordinación y concertación entre los diferentes actores que promuevan la implementación de líneas estratégicas tales como:

- Promover la innovación y desarrollo tecnológico
- Estimular la competencia
- Romper los cuellos de botella
- Crear y mejorar condiciones de acceso a oportunidades de financiamiento
- Mejorar la calificación del mercado de trabajo
- Incentivar y mejorar la relación directa con el mercado final
- Valorizar las economías externas
- Promover el desarrollo de empresas de servicios (aumentando la cuota de valor agregado que se queda en el departamento)
- Racionalizar y completar la infraestructura del sistema local
- Aumentar el grado de transparencia (eficaz circulación de la información)
- Promover el crecimiento de la cultura económica
- Promover la superación del individualismo empresarial

Con el propósito de brindar una orientación general para el desarrollo económico y sin el ánimo de sesgar el ejercicio autónomo del municipio, se presentan las siguientes directrices:

- Todos los Planes de Ordenamiento Territorial deberán diseñar y operativizar la fundamentación económica y financiera para viabilizar y poner en práctica los objetivos, estrategias y proyectos que transforman las realidades territoriales.
- Enfocar la economía del departamento hacia la dinamización e impulso de los sectores agropecuario, turístico, agroindustrial y de servicios para mejorar el nivel de vida de todos los habitantes.
- Planear el desarrollo de la economía en forma integral y moderna para afrontar los nuevos sistemas económicos con un criterio factible, realista y competitivo ante los ámbitos regional, nacional e internacional.
- Desarrollar sistemas sostenibles de producción urbanos y rurales, incorporando criterios de competitividad, vocación y zonificación de la aptitud de los usos del suelo.

- Fortalecer la economía municipal mediante la utilización racional y eficiente de los recursos humanos, técnicos, financieros y naturales disponibles para mejorar la productividad de todos los sectores.
- Propiciar la optimización de la producción agrícola, pecuaria y forestal con una adecuada reglamentación de uso y manejo del suelo.
- Diversificar los sistemas de producción rural en todos los municipios del departamento buscando la reconversión del producto interno agrícola departamental.
- Garantizar la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, mejorando la productividad del sector agropecuario y fortaleciendo los sistemas de comercialización.
- Propiciar la creación y fortalecimiento de los sistemas de información agropecuaria en los municipios y todo el departamento.
- Fomentar el desarrollo de industria limpia y liviana, propiciando las actividades de maquila, fortaleciendo la zona franca de bienes y servicios y el puerto seco, y adaptando la infraestructura productiva a la demanda nacional e internacional.
- Impulsar la investigación y desarrollo de tecnologías agrícolas y pecuarias para generar nuevos productos de acuerdo con las demandas.
- Fortalecer los proyectos de generación de energía de manera tal que se permita la reducción en los costos de producción.
- Apoyar y fortalecer la creación en el departamento de un centro regional de inversiones para el desarrollo económico y la competitividad.

#### **2.4 Directrices para el Desarrollo de la Infraestructura Vial.**

- La infraestructura vial del departamento estará orientada a incrementar la conectividad con la región y el país, así como la conectividad entre las zonas rural y urbana.
- La construcción de infraestructura con jurisdicción en dos o más municipios será concertada entre las respectivas administraciones municipales previo análisis de ventajas y desventajas.
- Los proyectos de infraestructura nacional y regional deberán ser planificados en forma integral y concertada con las entidades territoriales del departamento.
- La expansión de la malla vial urbana de los municipios no deberá generar conflictos y disfuncionalidades con la malla vial regional y nacional, previendo los futuros desarrollos viales.

- La ubicación estratégica del departamento del Quindío en el contexto nacional y regional representa ventajas competitivas que deberán ser aprovechadas mediante la planificación de la infraestructura social y económica de sus entes territoriales.
- Todos los proyectos de infraestructura deberán contemplar la mitigación de la vulnerabilidad ante los riesgos y amenazas naturales.

## **2.5 Directrices Culturales y Etnicas.**

- El concepto de Cultura: “ Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (Ley 397 de 1997, Art. 1°.)
- La inserción de la dimensión cultura en los procesos de ordenamiento territorial parte del entendimiento a las respuestas de unas pocas preguntas con alto poder planificador: Quiénes Somos? De Dónde Venimos? Qué Somos? Qué Queremos Ser? La obtención de respuestas claras a estas preguntas es un prerequisite para generar “inteligencia social” enfocada hacia el progreso comunitario y social (Gamba, 1998; POT de Armenia, 1999).
- La identidad cultural no es producto de la exclusión de actores y sus bagajes culturales sino más bien de los ejercicios de integración y diferenciación cultural (reconocimiento de los otros, valoración y respeto por las diferencias) con una actitud acogedora y valorativa expresada por todas las partes, para que en la convivencia ciudadana el todo sea mayor que la suma aritmética de las partes.
- Nuestra identidad cultural es forzosamente, por razones históricas de amalgamamiento étnico y movilidad, el producto de heterogeneidades combinadas en un caldo cultural de gran fertilidad donde la diversidad no demerita sino que, por el contrario, potencializa y enriquece (Gamba, 1998).
- El territorio quindiano y sus poblaciones, además de contener rasgos espirituales propios con sus simbologías acompañantes, posee un entorno paisajístico ampliamente reconocido por nacionales y extranjeros, que lo identifican y lo diferencian de otras colectividades y territorios. Por tratarse de un patrimonio común de especial valor y significancia cultural para todos los quindianos, la planificación territorial deberá velar por normas y actuaciones eficientes que permitan la protección del paisaje.
- El desarrollo de una cultura ciudadana para el adecuado uso y aprovechamiento del territorio deberá incorporar, entre otros, los siguientes principios consagrados en la Constitución Política y la Ley 388:
  - 1) La función social y ecológica de la propiedad: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica” (Art. 58, C.P.);

- 1) La prevalencia del interés general sobre el particular: “Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social” (Art. 58, C.P.);
  - 3) La distribución equitativa de las cargas y beneficios (Art. 13 y 82, C.P.).
- Promover y facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida cultural de la Nación es una de las finalidades del Estado consagrada por la Constitución Política (Art. 2, C.P.). Igualmente, el Art. 71 de la C.P. consagra: “Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento de las ciencias y, en general, a la cultura.” Por lo tanto, las administraciones municipales deberán prestar especial atención a la integración de la dimensión cultural en la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial. Los P.O.T. deberán reconocer la cultura como uno de los fines esenciales del Estado y como uno de los elementos estructurantes del territorio.
  - La adecuada planificación del Patrimonio Cultural es uno de los retos y compromisos del ordenamiento territorial, consagrado por la Constitución Política y la Ley 388:

“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica” (Art. 72, C.P.).

Corresponde a los Concejos Municipales: “Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (Art. 313, numeral 9, C.P.).

La Ley 388 establece que el ordenamiento territorial constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento, entre otros, de la finalidad de “Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural” (Art. 3 – Función Pública del Urbanismo).

Igualmente, la Ley 388 define el patrimonio cultural como uno de los determinantes o norma de superior jerarquía que el municipio deberá atender en la formulación del P.O.T. Es determinante: “Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente” (Art. 10, numeral 2).

Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán precisar, en su Contenido Estructural, “El señalamiento de las áreas de reserva y medidas de protección del medio ambiente,

conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico” (Art. 12, numeral 2.2, Ley 388). Los Planes Básicos y los Esquemas de Ordenamiento Territorial para municipios con menor población igualmente están obligados a planificar el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico (Art. 16 , numeral 1.3 y Art. 17, Ley 388).

- En definitiva, los municipios deberán integrar la dimensión cultural en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, expresando en el Programa de Ejecución las acciones prioritarias para su protección y desarrollo e integrando dichas acciones al Plan de Inversiones de la administración municipal.

## **2.6 Directrices para el Desarrollo del Sector Agrícola, Pecuario y Forestal.**

- El Departamento del Quindío, por las bondades de sus climas, suelos, riqueza hídrica, ubicación geográfica, topografía, desarrollo de la infraestructura y ancestro de cultura rural, posee una innegable y valiosa vocación agrícola, pecuaria y forestal, lo cual deberá considerarse como una fortaleza en favor de su desarrollo armónico y sostenible.
- Para aprovechar las ventajas comparativas de la estructura y funcionalidad rural del departamento, deberán diseñarse planes estratégicos capaces de convertir éstas en ventajas competitivas, especialmente a través de un desarrollo agroindustrial.
- Los planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector rural deberán en todo momento valorar y respetar los estilos de vida rurales, los cuales son constituyen gran parte del patrimonio cultural, social y económico del departamento.
- Los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios deberán considerar como elemento fundamental de su formulación y aplicación la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios ambientales que los ecosistemas naturales y agroecosistemas generan (regulación hídrica, ciclaje de nutrientes, purificación del aire, conservación del paisaje, estabilidad de suelos, otros).
- La biodiversidad y los recursos genéticos existentes en los ecosistemas naturales y agroecosistemas y que constituyen un patrimonio de gran valor deberán ser aprovechados mediante procesos modernos derivados de la biotecnología y la agroecología en procura de nuevos diseños de sistemas y tecnologías de producción rural que sirvan para generar capacidades competitivas.
- En la toma de decisiones tendientes a superar la baja rentabilidad del sector agropecuario deberá considerarse siempre los factores mínimos necesarios que permitan garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas productivos.

- La competitividad se favorecerá mediante la introducción de valor agregado en los procesos productivos, sin detrimento de la sostenibilidad del sistema.
- El Estado y las empresas privadas deberán propender por elevar la capacidad de investigación aplicada necesaria para desarrollar los sectores agrícola, pecuario y forestal, así como para mejorar la transferencia de tecnología.
- Propender por mejorar la rentabilidad económica y social de los minifundios rurales a través de proyectos productivos integrales que aprovechen los beneficios de la asociatividad a través de microempresas.
- Las inversión de recursos públicos y privados para los sectores agrícola, pecuario y forestal deberá ser consecuencia de una discusión y concertación amplia entre las instancias de planificación de las instituciones municipales y departamentales.
- Los municipios y el departamento deberán establecer de manera conjunta un sistema de información que permita la captura, monitoreo y análisis de cifras sobre la estructura y funcionalidad del territorio rural municipal en todas sus variables y su integración a nivel departamental.
- Los municipios deberán caracterizar y diagnosticar su vocación agrícola y oferta ambiental con miras a impulsar la diversificación del producto interno bruto municipal mediante el establecimiento de nuevas especializaciones productivas con garantías de competitividad.
- La formulación de políticas y herramientas para el desarrollo rural deberán dar énfasis a la caracterización de mercados y la demanda.
- En la formulación de los planes y programas de desarrollo rural, las administraciones municipales deberán favorecer la formulación y aplicación de medidas tendientes a solucionar los problemas de la comercialización de los productos agrícolas y pecuarios, para lo cual fomentará, entre otras, la asociatividad entre los productores con miras a incrementar los volúmenes de producción, mejorar la calidad del producto y transporte, para acceder a mercados especializados donde se capturan mejores ingresos para el productor.
- Los programas municipales de reforma agraria deberán garantizar un proceso transparente y acertado en la selección de los beneficiarios, así como la aplicación de proyectos integrales de desarrollo para la familia rural, con altos niveles de viabilidad y rentabilidad.
- En el ordenamiento y desarrollo territorial, los municipios deberán prestar especial importancia al fomento del sector forestal, mediante políticas y proyectos que promuevan el establecimiento de explotaciones forestales con carácter industrial, cuyos

diseños favorezcan el uso de especies nativas promisorias y la utilización de sistemas de explotación combinados (sistemas agroforestales, sistemas silvopastoriles, cultivos multiestratos y otros).

## 2.7 Directrices Ambientales.

- Definición del Ordenamiento Ambiental del Territorio.

El Artículo 7 de la Ley 99 de 1993 define el Ordenamiento Ambiental del Territorio como: "... la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible".

- En términos amplios, la *finalidad del desarrollo* es proporcionar bienestar social y económico a poblaciones humanas, mientras que la *finalidad de la conservación* es sostener y respaldar el proceso de desarrollo protegiendo los recursos naturales y su permanencia en el tiempo y el espacio.

Desde una perspectiva ambiental, el proceso de desarrollo puede ser visto como la "modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados para la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre".

Para que un desarrollo pueda ser sostenido, deberá considerar:

1. Factores económicos, sociales y ambientales (cuya interacción determina la demanda social por los bienes y servicios ambientales de un territorio dado).
  2. La base de los recursos vivos e inanimados (que determina la capacidad de oferta natural).
  3. Las ventajas y desventajas, a corto y largo plazo, de las distintas opciones de acción (esto es, las alternativas para el desarrollo y las alternativas para el uso de los recursos naturales).
- Mediante la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y el adecuado uso de los recursos naturales no renovables (petróleo, carbón mineral, gas natural, etc.) se busca producir el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero manteniendo el potencial y capacidad de oferta natural de los ecosistemas para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

Este último condicionamiento se conoce como el *enfoque intergeneracional* y constituye el máximo nivel del pensamiento ambiental moderno. A través de este postulado, la generación presente de planificadores del desarrollo reconoce y acepta su responsabilidad innegable por una acertada gestión ambiental y social a corto, mediano y largo plazo, que no comprometa el derecho que tienen generaciones futuras por un ambiente sano, vigoroso y productivo.

- Los recursos naturales renovables son destructibles y en ocasiones susceptibles de desaparición o extinción total si no se les conserva, pero capaces de ofrecer su potencial de renovabilidad e incremento si se les cuida, protege y planifica con esmero.
- La planificación ambiental del territorio *gravita alrededor de un conjunto de imperativos éticos, sociales y económicos*, cuya interacción se refleja en el modelo de desarrollo y las alternativas que la sociedad escoge para labrar su realidad presente y futura, así como la consecuencia histórica de la acumulación de éxitos y fracasos de su gestión.

El *imperativo ético* está sustentado en las siguientes premisas:

1. Todos los seres vivos (especies animales, vegetales y microorganismos) tienen un derecho igual por existir, reproducirse y propagarse en condiciones y escenarios naturales, ganado naturalmente a través de su historia evolutiva. La sociedad humana identifica y reconoce este derecho a través del *valor de existencia*.
2. Los seres humanos son responsables no sólo por sí mismos sino por lo que pueda suceder a otras especies, y de manera especial, por aquellos seres humanos que aún no han nacido. La frase “no hemos heredado la Tierra de nuestros padres, sino que la hemos tomada prestada de nuestros hijos” expresa dicho imperativo.

El *imperativo social* está configurado por la siguiente premisa:

1. La distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo. Todas las personas tienen igual derecho de beneficiarse de los avances del desarrollo, en un marco de participación justa y equitativa.

El *imperativo económico* tiene varias fundamentaciones técnicas y sociales:

1. La productividad de los ecosistemas y del territorio puede ser mejor planificada a través de la aplicación del concepto de *Rendimiento Máximo Sostenible (RMS)*, el cual es aplicable a recursos naturales por sí mismos y al conjunto de bienes y servicios ambientales generados por los ecosistemas.

2. El reconocimiento de *grandes fallas en las economías de mercado* que atentan contra el adecuado uso de los recursos naturales y cuya corrección y mitigación son indispensables para alcanzar un desarrollo sostenible.
  3. El reconocimiento de que existen *limitaciones o limitantes al crecimiento físico* de las economías y sociedades, pasadas las cuales se entra en procesos de degradación y deterioro de los ecosistemas naturales.
- El Desarrollo Sostenible debe lograr una Economía Sostenible en interacción con una Cultura Sostenible. La triangulación estratégica de objetivos económicos, sociales y ambientales debe arrojar como resultado final una Sociedad Sostenible.
  - La conservación y adecuado uso de los recursos naturales y del ambiente está influenciada por eventos de naturaleza política, social y económica. Además del diseño y aplicación de una estrategia regional para la conservación es indispensable pensar y planificar su articulación con las siguientes estrategias para el desarrollo integral de las poblaciones humanas asentadas en el Quindío y eje cafetero:
    1. Una estrategia para la paz.
    2. Una estrategia en pro de los derechos humanos.
    3. Una estrategia para superar la pobreza.
    4. Una estrategia de seguridad alimentaria.
    5. Una estrategia para un nuevo orden económico.
    6. Una estrategia demográfica.
  - Las limitantes físicas y biológicas (lo mismo que sus potencialidades) no se distribuyen homogéneamente sobre el territorio sino de forma diferenciada. Ellas están condicionadas por:
    1. La localización geográfica donde se asienta la comunidad humana;
    2. El grado de fragilidad de los ecosistemas en esa localidad.
    3. La intensidad y forma de utilización de los ecosistemas por la comunidad, y el proceso ecológico y social de acumulación histórica de pasados usos del territorio.
  - Adicionalmente a las limitantes físicas y biológicas existen las limitaciones impuestas por *el estado de la tecnología y la organización social* sobre la capacidad del ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.
  - Un elemento central para la planificación ambiental del territorio es la identificación y definición de las *necesidades y aspiraciones de la comunidad*, las cuales deberán ser abordadas con elementos de prospectiva social, económica y ecológica.
  - En la formulación de sus estrategias para la conservación y el desarrollo sostenible, los municipios deberán considerar los siguientes objetivos de conservación:

1. *Mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales.*

Los procesos ecológicos esenciales son resultado de las funciones ecosistémicas, y son indispensables para la vida y la sustentabilidad de las poblaciones humanas. Entre los principales procesos ecológicos se deberán considerar:

- a) La regeneración y protección de los suelos;
- b) El reciclaje de nutrientes;
- c) La purificación de las aguas y de las descargas contaminantes.

Los sistemas vitales están compuestos por grandes grupos de ecosistemas cuya productividad y características estructurales se hacen indispensables para respaldar la multiplicidad de estilos de vida humana y la riqueza de formas de vida en el planeta. Los Planes de Ordenamiento deberán considerar las acciones prioritarias para la correcta planificación y conservación de los siguientes sistemas vitales:

- a) Los bosques naturales.
- b) Las tierras agrícolas.
- c) Los sistemas hídricos (riachuelos, quebradas, ríos, humedales y ciénagas).

2. *Preservar la biodiversidad de especies, ecosistemas, paisajes y culturas.* De esta biodiversidad depende gran parte de las opciones presentes y futuras de desarrollo de la economía y cultura quindiana.

De la biodiversidad depende:

- a) El funcionamiento sano y vigoroso de los procesos ecológicos esenciales.
- b) Los programas de mejoramiento y desarrollo de los recursos de flora y fauna, incluyendo las aplicaciones derivadas de la biotecnología en los campos de la medicina y la industria.
- c) La diversidad genética (recursos genéticos), la cual representa un patrimonio de gran valor para el Quindío y el país.
- d) El crecimiento y desarrollo de importantes áreas de actividad en el sector servicios de la economía quindiana como, por ejemplo, el ecoturismo.
- e) Porciones importantes de los procesos culturales que generan identidad y sentido de pertenencia de las comunidades quindianas hacia su territorio.

3. *Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas.* Las especies y ecosistemas son base vital para las comunidades rurales y urbanas, así como para el crecimiento y desarrollo de muchas industrias. El uso sostenido de los ecosistemas es una condición irrenunciable para garantizar la base de los recursos naturales sin sacrificar la productividad de los ecosistemas y el uso actual y futuro de las estructuras de plataforma ambiental. El uso sostenido es, además, la mejor manera de cumplir con el enfoque intergeneracional.

- Con base en los objetivos de conservación anteriormente enunciados, los municipios deberán planificar las siguientes metas para la gestión ambiental del territorio:
  1. Incrementar el área destinada para la conservación de ecosistemas naturales e incrementar la seguridad, protección, manejo y funcionalidad de las áreas ya existentes.
  2. Implementar, difundir y mejorar el uso sostenido de los recursos naturales renovables, los sistemas sostenibles de producción y las tecnologías ecológicamente limpias.
  3. Generar estilos de vida ambientalmente saludables en los contextos urbano y rural de las poblaciones humanas.
- Mediadores de Impacto Ambiental en asentamientos humanos urbanos y rurales.

El impacto de las sociedades humanas en el medio ambiente está fuertemente mediado por las interacciones entre población, tecnología y consumo de bienes y servicios. La repercusión de estas interacciones sobre el ambiente puede ser mejor entendida a través de la siguiente fórmula conceptual:

$$I = P \times A \times T$$

donde,

I = Impacto Ambiental

P = Tamaño de la población

A = La afluencia de cada individuo (el nivel de consumo de bienes y servicios per cápita)

T = El nivel de sofisticación tecnológica y del impacto de la tecnología sobre el ambiente, o más precisamente, la cantidad de recursos consumidos y de contaminación generada durante la producción y consumo por unidad de bienes y servicios.

El ordenamiento ambiental del territorio exigen en buena medida de actuaciones físicas y administrativas capaces de controlar, direccionar y modificar cada uno de los mediadores en la fórmula  $I=PxAxT$ . Esto implica medidas para controlar las dinámicas poblacionales y modular los patrones de asentamientos humanos (su tamaño, densidad, localización, etc.), propiciar la reconversión tecnológica de las industrias y frenar el consumo innecesario, exagerado o inadecuado de bienes y servicios que generan despilfarro, degradación y contaminación de los recursos naturales y del ambiente.

Lo anterior se torna más viable en la medida en que se parta de una sólida caracterización del contexto local y regional, entendiendo su interacción con contextos nacionales y globales.

- Marco de políticas para la conservación de los recursos naturales.

Es necesario desarrollar un marco de políticas coherentes y viables para promover la conservación de los recursos naturales. Este marco estará constituido por los siguientes elementos:

1. Incentivar la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.
2. Desincentivar o castigar el despilfarro y agotamiento de los recursos naturales.
3. Asegurar la "internalización de las externalidades" en los precios de las economías de mercado, evitando así el espejismo de la "economía minera", donde el costo económico de los bienes y servicios ambientales no reflejan el verdadero costo social y ambiental sacrificado durante su producción. En muchas circunstancias, los costos ambientales y sociales son mayores que los beneficios generados por un desarrollo no sostenible, agotador de la base de los recursos naturales y de las opciones de vida humana.

- Cambios institucionales para la sostenibilidad del desarrollo:

La preeminencia de los fundamentos ambientales modernos y su innegable inserción en los esquemas de planificación implica el surgimiento de un nuevo marco institucional en cuya estructura y funcionalidad se reflejen nítidamente los objetivos y presupuestos teóricos del Desarrollo Sostenido. Esto quiere decir que es imperativo:

1. Adecuar las instituciones para que puedan cumplir con los objetivos y metas del desarrollo sostenido.
2. Construir una nueva serie de indicadores que provean la información más relevante para la toma de decisiones.
3. Desarrollar nuevos patrones tecnológicos desde los centros de investigación y extensión, y con la participación activa de los usuarios de las tecnologías.
4. Desarrollar nuevos perfiles humanos con:
  - a) Sensibilidad por los asuntos ambientales y sociales.
  - b) Visión sistémica.
  - c) Capacidad gerencial.
  - d) Conocimientos técnicos, para enfrentar el gran problema del desarrollo.

- Aplicación de los principios generales ambientales de la política ambiental colombiana en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de los municipios quindianos y del departamento:

El Título 1ro de La Ley 99 de 1993 estableció los principios generales ambientales de la política ambiental colombiana. Los municipios deberán esforzarse por desarrollar dichos principios en sus planes, programas y proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial. Por su relevancia para el territorio quindiano, los municipios prestarán especial atención a

la aplicación de los siguientes principios, desarrollando los instrumentos de gestión que sean requeridos para su puesta en práctica:

1. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible.

Con el propósito de dar aplicación a este principio y en consideración de la acumulación histórica de pérdida en la cobertura y vigorosidad de los ecosistemas naturales en el territorio quindiano, y en especial por la pérdida de bosques nativos y ecosistemas hídricos (humedales, ciénagas y sistemas lóticos) como consecuencia del proceso de colonización antioqueña, apertura de tierras y ampliación indiscriminada de la frontera agrícola, declárense de utilidad pública todos los fragmentos y relictos de bosque natural que aún se conservan, así como los nacimientos y cauces hídricos.

Las administraciones municipales y todos los ciudadanos deberán velar y esforzarse por conservar los ecosistemas naturales y propender por la ampliación de su cobertura y vigorosidad.

Todo tipo de aprovechamiento y disfrute de los ecosistemas naturales en el Quindío deberá realizarse sosteniblemente. Para desarrollar la capacidad productiva de los ecosistemas naturales y su inserción en economías de mercado y programas de bienestar social, las administraciones municipales y los particulares deberán dar preferencia al aprovechamiento no extractivo de los bienes y servicios ambientales generados en ellos, como, por ejemplo, a través de actividades de recreación, turismo, educación e investigación.

Todos los municipios quindianos del piedemonte cordillerano y en especial aquellos municipios con tierras en las zonas bajas con vertientes hacia la Cuenca del Río La Vieja y la Gran Cuenca del Río Cauca, como Filandia, Circasia, Armenia, Calarcá, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya, están obligados a garantizar la conservación de todos los fragmentos de bosque de tipo premontano y montano bajo, en consideración a que su escasa representatividad y sobrevivencia los coloca en la categoría de ecosistemas en peligro de extinción local y regional.

2. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
3. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
4. La formulación de políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme el cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

5. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
6. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.
7. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
8. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
9. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.
10. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.
11. Para el manejo ambiental del país, se establece el Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la Sociedad Civil.
12. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.