

# DIÁLOGO

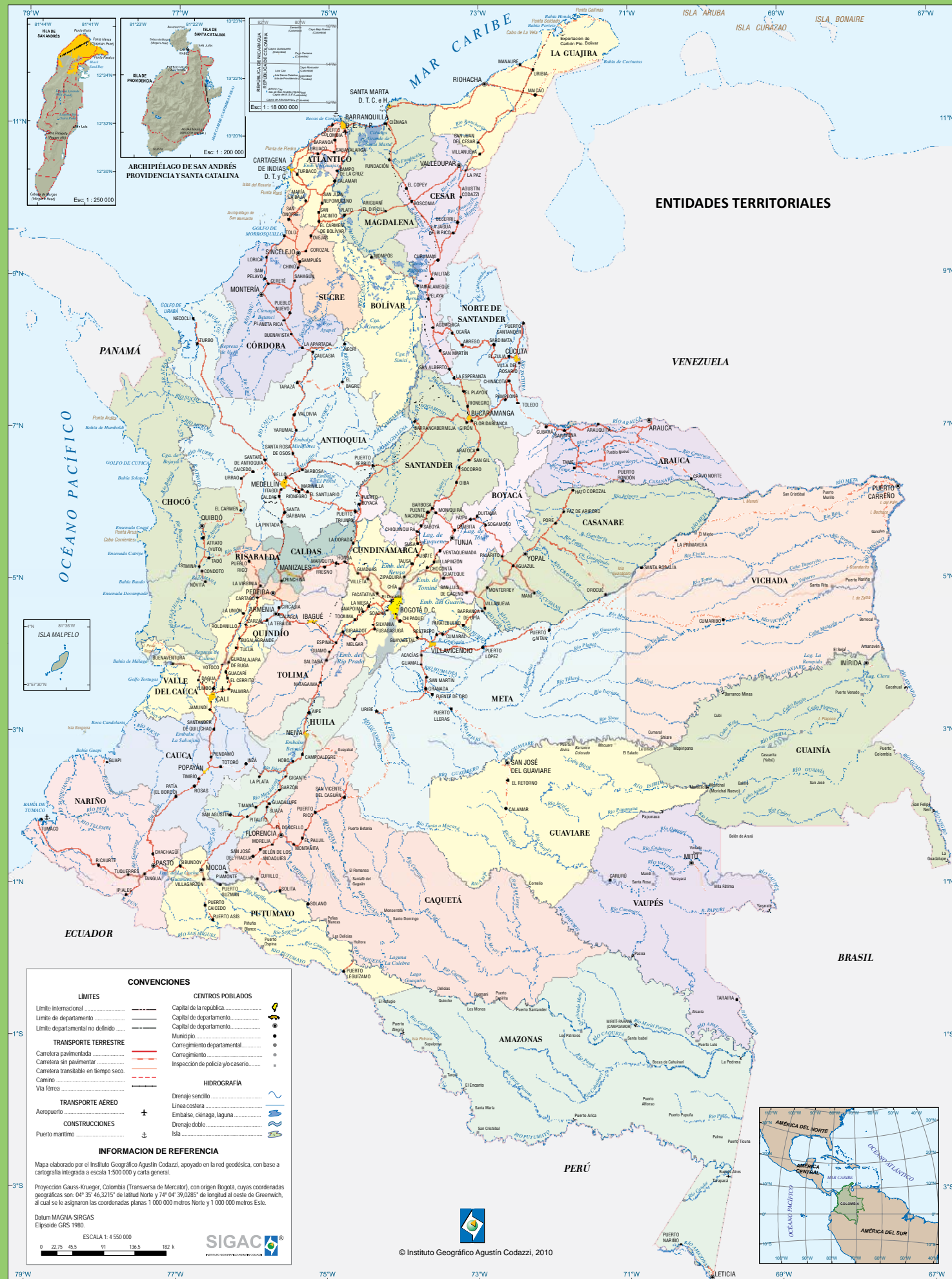
territorial

Tomo 2



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**





**PROSPERIDAD PARA TODOS**



**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**  
Presidente de la República

**JULIÁN SERNA GIRALDO**  
Director General (e) del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2013

**IVÁN DARÍO GÓMEZ GUZMÁN**  
Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2002 -2012

**CONSEJO DIRECTIVO**

**JORGE BUSTAMANTE ROLDÁN**  
Director del Departamento Nacional de Estadística, DANE  
Presidente Consejo Directivo

**MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA**  
Director Departamento Nacional de Planeación - DNP

**JUAN CARLOS PINZÓN BUENO**  
Ministro de Defensa Nacional

**JUAN GABRIEL URIBE VEGALARA**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**JULIÁN SERNA GIRALDO**  
Director General (e) / Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2013

**IVÁN DARÍO GÓMEZ GUZMÁN**  
Director General / Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2002 -2012

**LUIS ENRIQUE ABELLO**  
Secretario General (e) / Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2013

**MERCEDES VÁSQUEZ DE GÓMEZ**  
Secretaria General / Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2005 - 2012



# Contenido

## Comité Editorial IGAC

Julián Serna Giraldo  
Luis Enrique Abello  
Jaime Alberto Duarte Castro  
Ricardo Fabián Siachoque Bernal  
Luis Fernando Sandoval  
Jair Fajardo Fajardo  
William Alberto Martínez Díaz

Ivanna Nussika Agudelo Padilla  
Johana Trujillo Moya

## Editores

Iván Darío Gómez Guzmán  
Jaime Alberto Duarte Castro  
Felipe Fonseca Fino  
Johana Trujillo Moya  
Viviana Barberena Nisimblat  
Francisco Londoño Marulanda  
Juliána Andrea Gómez Muñoz  
Betty Esther Mendoza Padilla  
Diana Chavarro Rodríguez  
Sebastián Arias Espinosa  
Marcela Useche Trujillo  
Nohora Esperanza Trujillo Navarrete

## Traducción

Marcela Hormaza Rodríguez

## Corrección de Estilo

Lina Rojas Camargo  
Linda Karyme Rubio Correa

## Agradecimientos Especiales

Comisión de Ordenamiento Territorial: Congreso de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación-DNP, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales-UDCA, Universidad de Caldas. Centro Internacional de Física-CIF, Universidad Nacional de Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi.  
Diálogo Territorial / IGAC. -- Bogotá : Grupo Geditivo, Sintegraf, 2012.  
2 vol. , il. Mapas a color.  
Incluye Referencias Bibliográficas  
ISBN Volumen: 978-958-8323-43-5  
ISSN Obra completa: 978-958-8323-42-8

1. Ordenamiento Territorial - Colombia 2. Planeación Territorial - Colombia 3. Planeación Territorial - Chile 4. Planeación Territorial - Inglaterra 5. Ordenamiento Territorial - Alemania 6. Usos del Suelo 7. Cambio Climático 8. Desarrollo Regional - Antioquia 9. Depresión Momposina- (Bolívar, Colombia) 10. Planificación Urbana - Inglaterra 11. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 12. Ley 1454 de 2011 13. Entidades Territoriales 14. Medio Ambiente 15. Planificación Territorial - Aspectos Ambientales

DB-IGAC 1-45995

ES PROPIEDAD DEL ESTADO

Los trabajos presentados se han preparado respetando los originales enviados por los autores, salvo algunas correcciones relacionadas con la ortografía. En consecuencia la responsabilidad de los contenidos y la calidad de las imágenes, son exclusivamente de los autores y no comprometen al Comité Editorial ni al Editor de la Revista.

© INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI 2012

[www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)



Director General (e)  
Secretario General (e)  
Subdirector (e) de Geografía y Cartografía  
Subdirector (e) de Agrología  
Subdirector (e) de Catastro  
Jefe Oficina Asesora de Planeación  
Oficina del Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica, CIAF (e)  
Jefe Oficina de Difusión y Mercadeo de Información  
Asesora Dirección General

## Diseño y Diagramación

Luis Mauricio Ubaque Ubaque  
Alba Esperanza Giraldo Vásquez

## Apoyo Técnico y Administrativo

Luz Patricia Blandón Saldaña  
Gina Marcela Popayán Rodríguez  
Fabián Esteban Suárez Burbano  
Júber Uriza Garzón  
Aura Lorena Pineda Jaimes  
Martha Patricia Castillo Salas  
Álvaro Velandia Barbosa  
Rosemberg Sánchez Triviño  
Kelbin Raúl González Borda

## Impresión

SINTEGRAF

Presentación	4
Introducción	5
Antecedentes	
Ordenamiento Territorial en clave de desarrollo. <i>Luz Helena Chamorro</i>	6
Visiones territoriales en la Constitución de 1991 y el concepto de autonomía. <i>Gustavo Zafra</i>	8
Debate - Diálogo	
Ordenar el territorio como estrategia en el posconflicto. <i>Iván Darío Gómez y Francisco Galán</i>	10
Entrevistas	
La planeación espacial en Inglaterra: de lo regional a lo subregional. <i>Richard Summers</i>	16
Una mirada hacia la planificación y la gestión del territorio chileno. <i>Rodrigo Núñez</i>	19
Ordenar el territorio para conservar el medio ambiente: el caso alemán. <i>Thorsten Sagawe</i>	22
Cómo ordenar en el desorden, el caso Concordia. <i>Juan Jairo Montoya</i>	24
Reseña	
Ordenamiento Territorial: centralismo, regionalización y desarrollo. <i>Eduardo Verano de la Rosa</i>	28
Debate - Diálogo	
De los Contratos Plan y visiones supaurbanas. <i>Iván Marulanda y Luis Fernando Ulloa</i>	30
La territorialidad, el uso del suelo y el desarrollo económico. <i>Juan Manuel Ospina y Carlos Gustavo Cano</i>	33
OT-grafía	
Metodología de caracterización y diagnóstico de regiones para su Ordenamiento Territorial - Caso Piloto de la Depresión Momposina <i>Francisco Londoño</i>	36
Reseña	
Ordenamiento territorial y la gestión de riesgo ante el cambio climático. <i>Luz María Villegas y Juan Carlos Orrego</i>	38
El papel de las Corporaciones Autónomas de cara al Ordenamiento Territorial. <i>Gabriel Ceballos</i>	40
El caso del Suroeste Antioqueño como ejemplo de desarrollo regional. <i>Hernán Saldarriaga</i>	43
Reflexiones sobre asociatividad, la experiencia del Suroeste Antioqueño. <i>Carlos Augusto Giraldo</i>	45
Asociatividad en el Catatumbo: tres municipios, una sola región. <i>Eliud Camargo, Édgar Payares, Manuel Rodolfo Márquez, y Jorge Mario Arenas</i>	46
Recomendaciones	48

# Presentación

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; se complace en presentar la publicación *Diálogo Territorial* como un aporte al desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, en el cual expertos nacionales e internacionales exponen su conocimiento y hacen recomendaciones para la ordenación del territorio en Colombia.

El Instituto tiene una tradición de más de veinte años de aporte al ordenamiento territorial de Colombia, ejerció la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por la Constitución de 1991 que se reunió en las instalaciones del IGAC y hoy es miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, en las Departamentales y las Municipales que se crean por la mencionada LOOT. Desde la primera COT el Instituto ha convocado pensadores y expertos del ordenamiento territorial, publica estudios y guías metodológicas que orientan los procesos de ordenamiento del territorio.

De otra parte, un importante grupo interdisciplinario de profesionales desarrolla orientaciones metodológicas para el ordenamiento territorial en un ejercicio piloto para la región de la Depresión Momposina al norte de Colombia.

El IGAC convocó, conjuntamente con la Red RINDE, en diciembre de 2011 a expertos colombianos para analizar el futuro de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y en noviembre de 2012 a profesionales de Alemania, Inglaterra y Chile que compartieron experiencias e ideas con los promotores de procesos de asociatividad regional en Colombia. La compilación de las intervenciones que presenta el IGAC en esta publicación son de gran utilidad en el trabajo de la COT y especialmente para profesionales y actores regionales en los procesos de ordenamiento territorial que se desarrollan en las regiones de Colombia.



Iván Darío Gómez Guzmán  
Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

# Introducción

Viviana Barberena Nisimblat

Presentamos la publicación *Diálogo Territorial*, que recoge las discusiones de los eventos "Propuestas estratégicas territoriales. Agenda para el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011" y "Encuentro Internacional sobre Asociatividad Regional y Ordenamiento Territorial: hacia un Diálogo de Regiones", que se realizaron bajo el liderazgo del IGAC, en asociación con RINDE<sup>1</sup>, alrededor del ordenamiento territorial y que buscaron poner sobre la mesa y develar las temáticas complejas subyacentes al tema.

La publicación muestra opiniones y perspectivas de expertos nacionales e internacionales, líderes regionales y funcionarios que participaron en el desarrollo de las jornadas que constituyen en cierta forma las memorias de los eventos.

Esta publicación complementa los temas presentados en el primer tomo, que desarrolla investigaciones y artículos de una forma académica y especializada. El tomo 2, sin faltar a la profundidad que demanda el tema, busca resaltar los aspectos en los cuales se hicieron más fuertes las discusiones.

Por su carácter de divulgación, se convierte en una excelente oportunidad para conocer los temas discutidos sin necesidad de ser un experto.

<sup>1</sup> Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.

# Ordenamiento Territorial en clave de desarrollo

Luz Helena Chamorro<sup>1</sup>

El trabajo interinstitucional y la planificación a largo plazo son puntos claves para que los instrumentos de la LOOT lleven a la prosperidad regional.

Antes que ponderar los beneficios de la ley desde una posición oficial, como DNP, queremos transmitir una lectura de la LOOT como una oportunidad para desarrollar los temas del ordenamiento territorial de manera integral y conjunta con entidades que tradicionalmente hemos apoyado el tema de manera fragmentada. Sin embargo, pensar que la ley orgánica pueda resolver los problemas del ordenamiento es demasiado ambicioso. Tal fin no depende solamen-

te de una ley, sino que debe ser producto de la articulación de varias leyes y de estas con políticas coherentes.

En cuanto a dimensión institucional, la LOOT genera una gran oportunidad de actuar integrando sectores, pues crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), conformada por varias entidades del gobierno (MinAmbiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los POT y esquemas de ordenamiento, los Comités de Integración Regional, la Gestión del Riesgo), que hemos estado trabajando por separado en el ordenamiento territorial. La oportunidad es grande para que las entidades involucradas en la COT podamos discutir y

unificar criterios y metodologías para apoyar a las entidades territoriales en los temas de descentralización y ordenamiento. La meta es lograr la articulación de las políticas no solo a nivel nacional, sino también con las entidades territoriales, pues aunque en la composición nacional de la COT no están las entidades territoriales, la ley establece que se conformen Comisiones Regionales de carácter departamental, municipal y distrital. También establece que se conforme un comité interinstitucional especial, el cual va a permitir canalizar propuestas y facilitar consensos sobre el modelo de organización territorial que requiere el país.

También he señalado que no podemos mirar solo a la luz de la Ley Orgánica de Ordenamiento. La razón es uno de los grandes logros del actual Plan Nacional de Desarrollo: el enfoque regional, en el que se traza como meta reducir las brechas en el desarrollo, lo que pone sobre la mesa la necesidad de implementar políticas regionales diferenciadas que respondan a las particularidades de los territorios, al fortalecimiento de la asociatividad para la planificación, el ordenamiento (incluyendo zonas costeras y de fronteras tal y como marca el PND) y la gestión.

Otro tema que me parece importante para destacar es que a veces nos "engolosinamos" más con determinados instrumentos y, por eso, hoy todos quieren empezar por conformar los esquemas asociativos de la LOOT, quieren ser piloto para un contrato plan, etc. sin tener claros los objetivos y propósitos comunes que buscan. Y claro, los instrumentos son importantes, pero se requieren procesos para

un adecuado uso. La idea es buscar un equilibrio de aplicación en el país para evitar la concentración en unas zonas. En esa medida, es importante acotar los que ya están marchando y que ya cuentan con una visión estratégica de desarrollo a largo plazo, para hacer intercambios de experiencia y apoyar otros territorios que aún no avanzan en este sentido. La invitación es a aprovechar lo positivo que tiene la nueva ley, apoyar el trabajo del Estado para que sea cada vez más en perspectiva interinstitucional y que permita concretar propuestas legislativas y de política; la invitación es a capitalizar la experiencia de todos los actores con quienes hemos venido participando tantos años para lograr avanzar y contribuir a articular la ley orgánica de ordenamiento, el PND, el sistema nacional de regalías, la ley de víctimas y muchas otras leyes que tienen un impacto en el desarrollo y en el ordenamiento territorial.

En cuanto a la asociatividad que promueve la ley, es impor-

tante entender este mecanismo complementario para fomentar el desarrollo regional con recursos que van a permitir ejecutar los proyectos y estrategias de interés común que acuerden entre las entidades territoriales que se asocien. En este marco, habrá incentivos para aquellas regiones de mayor desarrollo que decidan asociarse con regiones de menor desarrollo, creando interacciones entre entidades en la búsqueda de mayor equilibrio y equidad territorial.

Finalmente, el Plan Nacional también introduce un tema importante: la generación y fortalecimiento de capacidades territoriales. Para ello se está diseñando un Programa Nacional que, coordinado por el DNP, espera contribuir al fortalecimiento de las instituciones, de la sociedad civil, la academia y en general los actores que intervienen en el territorio.

Todo bajo el fin de lograr las grandes transformaciones que requiere el país en términos de desarrollo. ■



Luz Helena Chamorro,  
Subdirectora de Ordenamiento  
y Desarrollo Territorial del  
Departamento Nacional de  
Planeación - DNP

<sup>1</sup> Subdirectora de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación DNP





# Visiones territoriales en la Constitución de 1991 y el concepto de autonomía

Gustavo Zafra<sup>1</sup>

A pesar de que desde hace más de veinte años en Colombia se adoptó el modelo teórico de Estado unitario con autonomía de las entidades territoriales, se ha venido dando al mismo tiempo una conspiración por parte del Estado central contra dicho modelo. Si esto se hubiese plasmado a través de la vía jurídica, nos habría conducido a un modelo de Estado regional muy parecido al desarrollado en España.

Esta discusión sigue viva y, de hecho, hay varias visiones de

ordenamiento territorial muy distintas a la usualmente utilizada desde la división político-administrativa, y allí hay unos enfoques, que, obviamente, todavía se cifran como conflicto en la última ley aprobada sobre ordenamiento territorial por el actual Gobierno.

Lo mismo pasa con la discusión sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, en la que vale la pena traer el debate histórico; las corporaciones estuvieron a punto de desaparecer en la Constituyente, por eso en el artículo que establece el esquema del impuesto

predial no hay una definición de cuáles van a ser las entidades que van a manejar esa sobretasa.

Por eso, cuando se dice que: “Las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán un régimen de autonomía” es como hacer énfasis en que deben ser unas entidades reguladoras, sustraídas por supuesto, de la organización tradicional de la rama ejecutiva del Derecho Administrativo. Esto demuestra una vez más que en Colombia llevamos veinte años en ese forcejeo entre visión nacional y visión regional.

Pensando en un futuro, es un error de metodología y de sistema tratar de ver la ley territorial, aprobada por el Gobierno del presidente Santos, como un sistema que se autosatisface a sí mismo en el tema de la regionalización. Si se considera que la Ley de Ordenamiento Territorial es una especie de burbuja dentro del sistema jurídico, dentro del sistema de gestión pública y dentro del modelo económico, se cometería un error metodológico en el análisis de esta temática, ya que las decisiones reales no van en la ley de regionalización. Este hecho es semejante a lo que sucede con el tema de la justicia o lo que está

pasando con el tema de la educación; las decisiones reales se están tomando en otros escenarios normativos, políticos, sociales y económicos.

Debemos ser conscientes de la vulnerabilidad del sistema jurídico debido al afán y la premura con que cada ministerio o departamento administrativo ha convertido la ley del Plan de Desarrollo en una especie de ejercicio ciclístico, a modo metafórico, donde el tema líder del plan va abriéndose paso, entonces los demás temas quedan rezagados porque es más fácil aprovechar esa instancia política del congreso. Pero allí hay unas

reflexiones importantes, cuando se ve el listado de temas que se tocan, algunos de los temas de ordenamiento territorial real van en vía del Plan de Desarrollo de 4 años y no en dirección de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que supuestamente tiene una jerarquía normativa superior. ■

<sup>1</sup> Ex-constituyente y Ex-miembro de la Comisión Transitoria Constitucional de Ordenamiento Territorial.

# Ordenar el Territorio como estrategia en el posconflicto

El director del IGAC, Iván Darío Gómez Guzmán, y el director de la Casa de Paz, Francisco Galán, debatieron sobre los límites, las posibilidades y la transición de los territorios con miras al posconflicto.

Francisco Galán, durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.



Francisco Galán, director de la Casa de Paz y exlíder del ELN

El "Encuentro internacional sobre asociatividad regional y Ordenamiento Territorial: hacia un diálogo entre regiones" fue escenario de una intensa discusión sobre el tema, en el que posiciones encontradas dieron cuenta de la manera en que el ordenamiento territorial resulta un proceso clave para determinar cómo se debe preparar el territorio para el posconflicto.

En las condiciones actuales del país, resulta trascendental analizar el tema del posconflicto en relación con los usos del territorio luego del proceso de paz y las implicaciones de un controversial tema para la planificación del país.

Reseñamos en Diálogo Territorial los momentos más importantes del debate:



Iván Darío Gómez, director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

## Francisco Galán

### Sobre la ocupación del territorio en la guerra

Voy a tratar de ilustrar la geografía del conflicto a través de una imagen: primero, pintemos unas cordilleras; al lado de las cordilleras, unas laderas; y bajo las laderas, unas vías principales y unos pueblos. En este territorio se desarrolló y se está desarrollando el conflicto. En la parte alta, la cordillera, se halla la zona de la retaguardia, es decir, las zonas de resistencia, de recuperación de fuerzas de una guerrilla, la zona de entrenamientos, etc. La parte de la ladera es el área de alimentación y, a veces, el área del combate; en la parte baja de la ladera están las principales vías y en los principales pueblos las zonas de confrontación. Ese

territorio está alterado por el conflicto y, por tanto, hay que recomponerlo.

### Reacomodación del territorio

Cuando una guerrilla toma la decisión de abandonar las armas, se piensa inmediatamente en el tema del territorio o del hábitat, y creo que este proceso comienza a hacerse real en la medida en que las Farc tienen que plantearse cómo van a existir ahora en el territorio. El conflicto altera la ocupación del territorio, la violencia destruye el tejido social en el territorio y, por tanto, la paz es, en esencia, una tarea del ordenamiento del territorio.

### Desmonte en el territorio

El proceso de paz tiene que ser tan generoso hoy que sea capaz de ofrecer patria. Hoy, el proceso de paz tendría que

dedicarse a decir "este Estado debe discutir la forma en la que va a vivir esa guerrilla en el territorio", y en esa medida el Estado va a decir: "Aquí es posible que usted tenga patria, pero negociemos las condiciones en las que puede tener patria". Y en eso de tener patria habrá que definir cómo va a ser el desmonte de la guerrilla, el desmonte del conflicto armado, y pienso que el desmonte del conflicto armado debe hacerse in situ, es decir, en el territorio. "Quédesse donde está pero sin armas, y reorganicemos, démosle un ordenamiento para ver cómo va a vivir en ese territorio", allí es donde viene el gran problema del posconflicto.

El proceso con los paramilitares no tuvo el tiempo o las condiciones, o estaba montado en una estructura que no permitió definir, en concreto, el te-





Francisco Galán, durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

territorio donde se desmonta un conflicto que estaba en el territorio. Hoy, el proceso de paz debe discutir cómo va a ser la desmovilización o la reincorporación de las guerrillas, de las familias de las guerrillas, de los seguidores de las guerrillas en el territorio.

#### Liderazgo del proceso y posible reedición del conflicto

¿Quién dirige el reordenamiento? Porque se va a alterar totalmente la estructura social, económica, política, territorial de las zonas donde hoy está la

guerrilla; hemos hablado con la Federación Colombiana de Municipios en algunos territorios, y claro, a los alcaldes se les plantea este problema, yo les he dicho, “una buena negociación en la mesa de conversaciones se puede convertir en una reedición del conflicto, con una mala aplicación en el territorio”. En la mesa puede haber una buena formulación del acuerdo, pero si no hay cómo, ni quién, ni hay responsables de cómo se va a implementar en el territorio, lo que vamos a hacer es revivir un conflicto de otra naturaleza.

#### Aplicación del acuerdo en el territorio

Cómo se va a desarrollar la implementación de los acuerdos en los municipios, en los corregimientos, en las veredas; es decir, ese desorden que generó la guerra tiene que convertirse ahora en orden en los propios territorios; creo que ese es el gran desafío, no creo que la institucionalidad esté preparada para un proceso de paz, y nos va a tocar hacerlo de manera urgente, de lo contrario, insisto, una mala aplicación y un convenio en el territorio significa reciclar el conflicto.

#### Vacío de planificación del posconflicto

Uno de los grandes vacíos que va a tener la mesa de conversación es cómo se va a planificar el posconflicto en el territorio. Creo que es un tema absolutamente nuevo en una

mesa de conversaciones, y realmente cuando uno alcanza a recorrer el territorio y pregunta a los gobiernos locales y a las comunidades ¿Cómo va a ser ese proceso de desmonte del conflicto guerrillero? Surgen muchas preguntas.

Una de las primeras es ¿Quién va a gobernar en el territorio? es decir, si va a gobernar el desmovilizado, aquel que se hizo en la vereda, o va a seguir gobernando el alcalde, que está en la cabecera municipal. Otra cuestión es qué tipo de producción se va a incentivar en estos territorios donde ayer estuvieron las Farc y el ELN y hoy van a estar de otra forma.

#### Reparación y redistribución del territorio

Sobre este hecho habría que hacer un inventario de las propiedades que usurpó la guerrilla durante todos los años de violencia o de las tierras abandonadas; cómo vuelve ese territorio a manos de sus propietarios, cómo organiza el Estado esa reapropiación de la tierra, la reincorporación, la restitución de territorios a la nación. Creo que todos esos temas no se tienen resueltos, yo no los tengo resueltos, ni los alcaldes en los territorios, y no los tienen resueltos en la mesa, por eso creo que una de las grandes participaciones que podría hacerse en este tipo de foros es la de instituciones como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que podría ofrecer propuestas para la reubicación de los ex-

combatientes y para el reordenamiento del territorio en un tiempo de paz.

### Iván Darío Gómez

#### Conocer el territorio para discutir sobre él

Para hablar del territorio hay que conocerlo, porque si se desconoce el territorio siempre se estará especulando sobre cómo se ha utilizado y cómo se ha de utilizar en el futuro.

#### Ordenamiento territorial y participación

Cualquier proceso de ordenamiento del territorio tiene que estar basado en la participación; cuando hablo de participación me refiero a los gobernantes, los departamentos, los municipios, sus entidades, la institucionalidad, pero también hablo de una participación de la comunidad y de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que pueden opinar-proponer sobre la utilización del territorio.

Todo esto debe ser concertado, participativo y diseñado para producir información que permita tomar decisiones eficientes sobre una ocupación del territorio a futuro, que puede estar mediada por procesos de paz y otras variables o



Iván Darío Gómez, durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

factores, como pueden ser: la utilización de los recursos naturales, la explotación minera, la explotación de la biodiversidad o la explotación de las tierras con fines de hacer productivo y crear riqueza en un territorio, en este caso específico, en nuestro país.

#### Conflictos por el uso de la tierra

Sabemos que el 19% del territorio colombiano tiene vocación agrícola, hoy estamos utilizando el 4,66% de ese territorio en agricultura de cualquier tipo: campesina, industrial o semi-industrial.

Para poder ordenar el territorio tenemos que tomar decisiones, es decir, reinvertir esos procesos.

La vocación para la ganadería, por ejemplo, es del 13%, que equivale a unos quince millones de hectáreas, y hoy estamos utilizando el 30,57% del territorio en ganadería extensiva. Hay que tomar decisiones políticas si vamos a cambiar el uso del territorio en un futuro cercano y mediano; aquí tenemos un breve panorama de lo que hemos denominado el conflicto de uso del territorio.

#### Herramientas para el ordenamiento del territorio

Si queremos ordenar el territorio hacia el futuro a través de planes municipales, planes departamentales, regionales o planes nacionales, el Contrato

“Sabemos que el 19% del territorio colombiano tiene vocación agrícola, hoy estamos utilizando el 4,66% de ese territorio en agricultura de cualquier tipo: campesina, industrial o semi-industrial.”





Plan podría ser uno de los instrumentos ideales para ordenar esos territorios, dado que este tipo de planes indican cómo utilizamos el territorio de acuerdo con la vocación de este.

#### Distribución de la tierra en Colombia

Un problema a solucionar para poder ordenar el territorio con miras al futuro del país es la distribución. Actualmente, el microfundio ocupa el 3,66 del territorio y la gran propiedad ocupa el 41% del territorio continental, la mediana propiedad ocupa otro 41% del territorio; es decir, entre la mediana y la gran propiedad (que está por encima de 200 hectáreas) tenemos el 82% del

territorio continental ocupado. Hay entonces un tema fundamental para la toma de decisiones sobre cómo ordenar el territorio en el futuro y hacia dónde se quiere avanzar.

Voy a ilustrar cómo se establece la tenencia de la tierra en nuestro territorio: tomaré como base la información del 2009, aunque tenemos información del 2012 definida. El 3,8% de los propietarios tiene el 41% del territorio, el 20,3 de

los propietarios tiene el 40,6% del territorio, luego el 24% de los propietarios tiene una posesión de un 82% del territorio; y si vamos al otro extremo, podemos ver que el 39,3% de los propietarios ocupa el 3,7% del territorio. Si queremos ordenar el territorio para usarlo adecuadamente, tendríamos que hacer este tipo de análisis y tomar decisiones de política en los niveles nacional, regional, departamental y local.

“Entre la mediana y la gran propiedad (que está por encima de 200 hectáreas) tenemos el 82% del territorio continental ocupado.”



#### Políticas de ordenamiento territorial

La nación tiene la obligación de realizar un Plan General de Ordenamiento Territorial. Tiene el Plan de Desarrollo Económico y Social del mandatario de turno, el presidente Juan Manuel Santos tiene un Plan de Desarrollo y una Política Ambiental Nacional para ocupar sosteniblemente el territorio nacional, pero en los departamentos tienen las mismas funciones que en un territorio específico: deben realizar su plan de desarrollo.

Esto se mencionaba, por ejemplo, para un caso específico en Antioquia, donde tienen que realizar el Plan de Orde-

namiento Ambiental del Territorio y hay que realizar otro tipo de planes asociados al ordenamiento territorial y al uso eficiente de esos territorios, que, repito, tienen vocaciones naturales que obviamente se pueden transformar.

Los 1.101 municipios tienen funciones de ordenamiento territorial, del plan de ordenamiento municipal y otra serie de planes sectoriales que hay que sincronizar con autoridades del orden nacional. Los municipios lo deben hacer a través de los planes de ordenamiento territorial, que tienen que estar sincronizados con los planes de ordenamiento departamentales, con los planes de desarrollo, con las visio-

nes de futuro. Aquí hay una serie de entidades que también tienen funciones sobre el planeamiento del territorio: la Unidad Especial de Parques, que planifica sobre esos 56 Parques Naturales Nacionales y sobre las zonas de amortiguamiento; las Corporaciones Autónomas Regionales, que tienen que realizar sus planes de gobierno del director de turno y unos planes de mediano y largo plazo; y hay otras figuras como los Planes de Ordenamiento de Cuencas (Poncas), que acompañan los procesos de ordenamiento mencionados. ■



## La planeación espacial en Inglaterra: de lo regional a lo subregional

Entrevista a

# Richard Summers

El “Encuentro Internacional sobre Asociatividad Regional y Ordenamiento Territorial: Hacia un Diálogo entre Regiones” contó con la destacada participación de Richard Summers, exdirector del Instituto Real de Planificación Urbana de Inglaterra (RTPI, por sus siglas en inglés) y uno de los referentes sobre el ordenamiento. Summers expuso la experiencia británica en planeación urbana, estructura de planeación, sistemas en escala Regional y el desarrollo de la planificación inglesa durante los últimos años.



Richard Summers durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El especialista se refirió a la experiencia de ordenar el territorio desde una visión regional, haciendo énfasis en las herramientas utilizadas para mejorar, fortalecer procesos que contribuyen al crecimiento económico regional.

Temas de gran relevancia como el crecimiento urbano, la planeación de las ciudades, la inclusión del patrimonio cultural, arquitectónico en el ordenamiento territorial y el crecimiento económico de la región son inquietudes que la

redacción de *Diálogo Territorial* formuló y serán expuestas a continuación.

– Los planes de renovación urbana de las grandes ciudades de Latinoamérica parecen no estar enmarcados en términos de sustentabilidad, buscan más beneficio económico y generan exclusión social. ¿Sucede lo mismo en Inglaterra? ¿Cree usted que esos barrios están marcando un camino hacia la sostenibilidad?

– En las ciudades inglesas tenemos una enorme diversidad: Londres y algunas de las ciudades del sur, como Oxford y Southampton, son relativamente prosperas económicamente, pero están afectadas todas por la recesión actual, muchas de las ciudades en la zona media industrial y en el norte están en serios problemas, en



sostenible, entender los conflictos entre los distintos intereses, son todos fundamentales, pero a escala regional la manera como eso se desarrolla es muy distinto, las políticas son más generales y establecen un marco dentro del cual se pueden desarrollar los planes locales para que se desplieguen de nacional a regional a local, asegurándose que reflejen las circunstancias y los problemas locales.

– ¿El patrimonio cultural: arquitectónico, arqueológico, ha tenido algún papel en los procesos y decisiones de la planeación territorial?

“ El “Encuentro Internacional sobre Asociatividad Regional y Ordenamiento Territorial: Hacia un Diálogo entre Regiones” contó con la destacada participación de Richard Summers, exdirector del Instituto Real de Planificación Urbana de Inglaterra (RTPI, por sus siglas en inglés) y uno de los referentes sobre el ordenamiento. ”

una seria desventaja. Durante el gobierno anterior hubo programas extensivos de regeneración que nosotros utilizamos para focalizar la financiación, combinado con la planeación local y regional, para regenerar no solamente el tejido fiscal, sino también de las comunidades y las economías locales.

– En Colombia se está pasando de un ordenamiento territorial local municipal a regional, ¿Cuál cree que es la dificultad técnica más grande de la implementación de este tipo de reforma?

– En Inglaterra, la planeación regional se desarrolló a partir de la nacional, nunca hemos tenido un Plan de Ordenamiento Territorial Nacional, el RTPI está buscando algo, pero estamos un poco callados ahora. Encontramos los principios básicos de la planeación que se practica a diario: hacer que funcione el desarrollo

muy antigua al igual que Escocia, Irlanda y el país de Gales, tenemos muchos edificios muy antiguos que van a la conquista, los normandos en 1066 y anteriores; había asentamientos humanos en el Reino Unido en la Edad de Piedra y tenemos monumentos físicos como Stonehenge. Al mismo tiempo, cada una de nuestras cuatro





Desarrollo Urbanístico en Inglaterra

naciones tiene una identidad cultural muy fuerte en cuanto a música, literatura y poesía, nosotros intentamos acomodarnos a eso en la manera en que nosotros manejamos el sistema de planeación.

– ¿Podría ampliar un poco más el tema de los mecanismos que emplean para garantizar el crecimiento económico sostenible en la región?

– Desarrollo económico sostenible, término complejo que presentó el Ministro de Hacienda para confundir a todo el mundo, para decir “el desarrollo del negocio está muy bien”, pero sin importarle la comunidad y el medio ambiente; esto es una tensión dinámica por la forma

en que se lleva a cabo la planeación; yo diría que el Sistema de Planeación Británico ha evolucionado para incorporar una serie de pesos y contrapesos para permitir que esas luchas se den dentro de un marco relativamente estable.

Si no hay demanda, no hay crecimiento, y el gobierno ataca a los planeadores, porque piensa que debemos entregar desarrollo. Podemos establecer propuestas, planes, podemos otorgar aplicaciones de planeación, pero es quien aplica el que tiene que construir la urbanización cuando puede conseguir la financiación y cuando piensa que va a ser efectiva.

– ¿Piensa que reducir las capacidades locales y construir capacidades regionales por colaboración puede ser una estrategia para Colombia?

– En Colombia existe una brecha donde tiene que estar la planeación regional. Cuál va a ser la forma que adopten, no estoy totalmente seguro, pero sí sugeriría una estructura administrativa que sea apropiada para poder operar la planeación regional. Es un tema muy importante, y significa que si ustedes tienen la estructura de gobierno apropiada, entonces pueden relacionar al consejo profesional en cuanto a la forma y el patrón del desarrollo.

## Una mirada hacia la planificación y la gestión del territorio chileno

Entrevista a

# Rodrigo Núñez

Durante su intervención en el “Encuentro internacional sobre asociatividad regional y Ordenamiento Territorial: hacia un diálogo entre regiones”, el chileno Rodrigo Núñez expuso enfoques en torno a la planificación y la gestión del territorio austral.

Lo más destacado de su presentación fue la influencia que ha venido ejerciendo la industria extractiva (aquella que utiliza como materia prima recursos no renovables) en el ordenamiento territorial desde el punto de vista chileno. Asimismo, hizo énfasis en los instrumentos de negociación de intereses en la planeación y en el ordenamiento territorial, estrategias para adopción de planes de ordenamiento territorial con prospectiva



“Es importante tener en cuenta el cambio en el peso de las relaciones entre tres elementos fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil.”

a largo plazo y las tácticas de cooperación de la región con el gobierno nacional.

Núñez ahondó sobre la experiencia chilena en temas relacionados con el ordenamiento territorial: “Es un país unitario, desconcentrado y descentralizado, según la realidad, pero es importante tener en cuenta el cambio en el peso de las relaciones entre tres elementos fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil”, expresó.

Para profundizar más en sus planteamientos, la redacción de *Diálogo Territorial* entrevistó a Rodrigo Núñez.

– ¿Qué representa un instrumento como la negociación de intereses en la Planeación y en el Ordenamiento Territorial?

– Básicamente, la negociación de intereses en sí es un instrumento relativamente nuevo,





Rodrigo Núñez durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

dado que, previamente a los trabajos del ordenamiento territorial que se empezaron a mediados de los 90, dicho enfoque no existía. A partir de esto se utilizan herramientas como el manejo de cartografía y se requiere un método de participación estructurado donde sea posible poner en un mismo nivel los intereses de cada uno de los actores, ya que son heterogéneos. La idea es que se pongan en un mismo nivel, y para eso también existen votaciones especiales. Se trata de trabajar como una especie de mesas técnicas, que se asocian mucho a cómo funcionan los congresos: un representante, un voto, pero es en sí la compatibilización de intereses es una herramienta.

– ¿Qué influencia ha tenido la industria extractiva en el ordenamiento territorial desde la experiencia chilena?

– En Chile, el énfasis o el foco está dirigido hacia una economía liderada por la regulación vía mercado, donde nuestra estructura económica se basa en la explotación de recursos naturales. Al momento de hacer planificación y gestión del territorio es fundamental considerar y sobreponer estos elementos sobre la mesa, no es posible realizar planificación o gestión regional sin la consideración de las fuerzas de la minería, que es parte importante del Producto Interno Nacional, o la acuicultura, las empresas forestales, etc.

En términos de la minería, podría decirse que es muy difícil planificar, ordenar y modificar los planes de las empresas mineras, lo que se hace generalmente es intentar avanzar en reconocer que existen ciertos derechos, como los derechos mineros, y obviamente buscar las formas a través de negociaciones por parte de las autoridades regionales, buscando que esos proyectos generen los menores impactos posibles.

No obstante, los proyectos deben pasar por un sistema de evaluación, y ahí se generarán las medidas de compensación, o eventualmente se rechazarán los proyectos. Sin embargo, ejemplos concre-

tos de planificación donde no se hayan aprobado proyectos mineros no hay, lo que se debe hacer es integrarlos a un proceso de planeación regional y territorial.

– ¿Qué estrategias se han adoptado, a largo plazo, para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial en Chile?

– Lo que ha sucedido en Chile es que en el nivel regional, donde existe la figura de un gobierno regional, se han desarrollado ciertas competencias y atribuciones desde 1993. En adelante, el gobierno se ha ido fortaleciendo en términos de recursos, competencias y capacidades técnicas sobre varios procesos.

Existen, entonces, un conjunto de decisiones que toma el gobierno regional con una activa participación en el ordenamiento territorial, como en el caso del borde costero o en la generación de planes regionales de ordenamiento territorial, que han empezado a ser impulsados en el país cada vez con más fuerza. Desde el punto de vista de la prospectiva o la construcción de escenarios de largo plazo, las estrategias regionales de desarrollo consideran, cada vez más, ejercicios prospectivos respecto de las dinámicas sociales y de los futuros posibles de las regiones.

Siempre hemos revisado las experiencias realizadas en Colombia con el Planea, con Bogotá-Cundinamarca, dado que son experiencias que permiten enriquecer nuestra experiencia de planificación. Las estrategias regionales de

desarrollo tienen una vigencia de más o menos diez años que se basan en ejercicios de prospectiva o de planeación estratégica, en los que genera un plan regional consistente.

– ¿Qué apreciación tiene de los Contratos Plan y su aplicación?

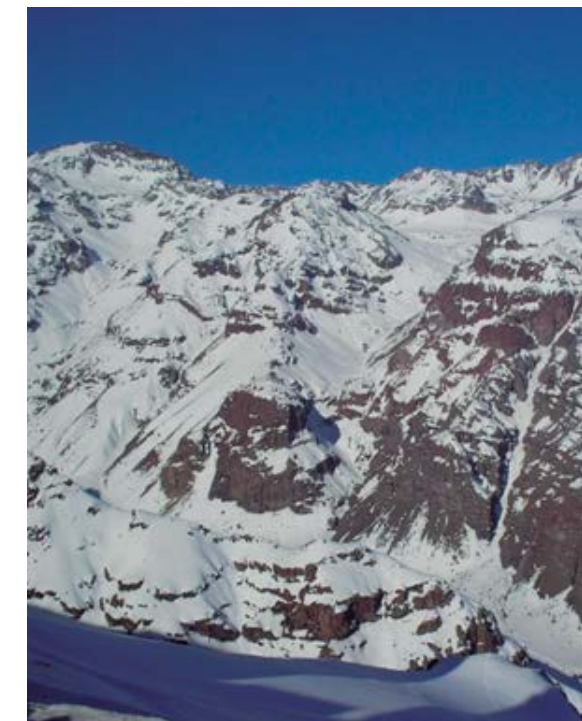
– Los Contratos Plan me parecen una gran iniciativa. Sin embargo, debo comentar que en Chile se hizo un ejercicio impulsado desde nivel nacional (recordemos que es un país bastante centralista) que se llama convenios de programación.

Dichos convenios han sido bastante exitosos, y diría que el punto clave tiene que ver con la inversión y la ejecución de recursos; los otros elementos son importantes, pero en términos de un plan, en este caso de un convenio de programación, el enfoque es más financiero.

En Colombia existe otra estructura en la que los departamentos tienen más autonomía financiera. Sin embargo, en Chile sucedía que algunas regiones comprometían recursos en estos contratos-convenios de programación y finalmente comprometían tal parte del presupuesto regional, que esos contratos se hacían entre los ministerios sectoriales y las regiones.

Al comprometer grandes cantidades de recursos, las regiones quedaban con varios años de presupuesto comprometido, y eso significó un problema menor, subsanable en la medida que la región tiene claridad respecto a lo que quiere invertir. Lo siguiente, en algunos casos, es que se puede utilizar la inversión sectorial desde el punto

de vista de lo que se requiere para el territorio, entonces, el Contrato Plan y su dimensión financiera fue lo más complejo de nuestra experiencia.





## Ordenar el territorio para conservar el medio ambiente: el caso alemán

Entrevista a

# Thorsten Sagawe

Durante el "Encuentro internacional sobre asociatividad regional y Ordenamiento Territorial: hacia un diálogo entre regiones", el alemán Thorsten Sagawe mostró la experiencia alemana en los procesos de ordenamiento territorial, haciendo énfasis en el cuidado del medio ambiente.

Sagawe destacó que: "En Alemania, el ordenamiento territorial abarca toda la planificación territorial e incluye todos los niveles de gobierno, que es un sector que trabaja integral y transversalmente".

El especialista subrayó además que "el ordenamiento territorial es un proceso y un producto elaborado con una coordinación muy estrecha entre los diferentes niveles del Estado y con una participación fuerte de la ciudadanía en varios países de Europa".

Para ahondar más en los planteamientos del especialista, la redacción de *Diálogo Territorial* entrevistó a Thorsten Sagawe.

– ¿Cuál es el rol de las mancomunidades desde el punto de vista del ordenamiento de los municipios en Alemania?

– En relación con el ordenamiento territorial, las mancomunidades posibilitan que tres, cuatro o veinte municipios se junten en el sentido de una región para definir modos de uso del suelo de forma mancomunada; esa es realmente una regla, y no una excepción. El ordenamiento local subnacional hace mancomunidades de municipios.

– ¿Qué se puede hacer, desde el ordenamiento, para mitigar los efectos del cambio climático acelerado?

Con referencia al cambio climático, hago énfasis en que en la actualidad las zonas rurales, el mantenimiento de la biodiversidad, un sector agropecuario sostenible, el manejo sostenible de los bosques, contribuyen a mitigar sus efectos. No obstante, hay que

decir que Alemania o Europa Central no están tan afectadas por el cambio climático como Colombia o, recientemente, los Estados Unidos.

– ¿Qué papel cumplen los portadores de inquietudes públicas en el marco del proceso de ordenamiento territorial?

– Los portadores en entes públicos no son estatales, pero juegan un papel muy importante

“ En la actualidad las zonas rurales, el mantenimiento de la biodiversidad, un sector agropecuario sostenible, el manejo sostenible de los bosques, contribuyen a mitigar los efectos del cambio climático. ”



Thorsten Sagawe durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

en la aplicación del ordenamiento territorial, ya sean cámaras de comercio o asociaciones de usuarios; estos tienen el derecho y el deber de opinar y de coformular, en el marco legal del ordenamiento territorial, sobre el uso del suelo, que es un aspecto institucionalizado.

– ¿Cuál es el manejo municipal que se le está dando al ordenamiento territorial y a los procesos de planeación?

– Hay varios modelos, un modelo es que aquellos municipios muy pequeños con menos de tres mil o cinco mil habitantes son obligados, si están en la misma zona, a asociarse para mantener una oficina de planificación; pueden también encargarse de otro nivel superior para asumir esa función, pero todos los municipios, por pequeños que sean, tienen un plan de uso de suelo y todos los aspectos que competen a este tema.

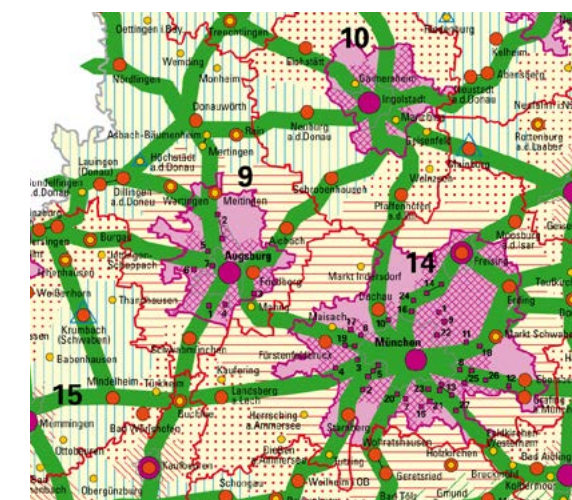
– Sobre el sistema de planificación alemán, ¿cómo puede adaptarse a los cambios de las necesidades locales y a las circunstancias que se puedan presentar?

– El sistema que mencionaba no es, desafortunadamente, muy flexible. Hoy tenemos muchos desafíos justamente en lo que se refiere al tema de energía renovable; los planes de ordenamiento no están preparados para manejar paneles fotovoltaicos, no están preparados para dar manejo a torres eólicas o energía de molinos. Ahí hay problemas y grandes desafíos.

Otro ejemplo en el caso alemán lo representa el mar del Norte: tiene el potencial más grande de energía eólica, pero no por eso se puede llenar con centenares de torres, y, aunque se pudiera hacer, en la actualidad hay que transportar la electricidad a través de las

grandes líneas a otros sitios, y eso también representa un problema muy grave para el ordenamiento territorial.

En relación con la flexibilidad, en este momento creo que la sociedad y la política territorial alemana deben ajustarse a los nuevos tiempos, determinados por el cambio de modelo energético posnuclear que está siendo implementado.





## Cómo ordenar en el desorden, el caso Concordia

Entrevista a

# Juan Jairo Montoya

El ex-alcalde de Concordia, municipio ubicado al suroeste antioqueño, fue uno de los ponentes invitados al "Encuentro Internacional sobre Asociatividad Regional y Ordenamiento Territorial: hacia un Diálogo entre Regiones".

Montoya expuso varias problemáticas asociadas al desarrollo de la región, los conflictos del territorio y las dificultades en la planificación, dirigiendo un municipio de sexta categoría en Colombia.

En *Diálogo Territorial* entrevistamos a Juan Jairo Montoya y publicamos sus más importantes apreciaciones:



“En los municipios, para ser alcalde no se necesita sino tener cédula de ciudadanía y ser mayor de edad”

– ¿Qué tipo de conflictos en torno al ordenamiento territorial y la planificación enfrentan los alcaldes de municipios como Concordia?

– Hay varias lecturas sobre esto, por ejemplo, el personal que trabaja en la Alcaldía conoce poco sobre ordenamiento y planificación; las universidades no nos están llevando técnicos conocedores de la

planificación integral, cuando se va a hablar de contexto, de la unidad, no hay unidad en el criterio y tenemos otro conflicto.

Ante esta situación, se presenta que a menudo llegan los planificadores externos, de

visión netamente técnica, y se encuentran con el alcalde, cuya visión es netamente política. Este, a su vez, tiene una visión totalmente distinta de la comunidad, ahí ya tenemos un problema. Luego se presenta el segundo conflicto: comunidad-técnico-político, debido a que no se sabe leer el territorio sino desde la cartografía o desde la oficina de planeación y se llega al territorio, se ve la realidad de los territorios desde lo sociológico, desde lo económico, desde el uso del suelo, y ahí empieza a tejerse un conflicto sumamente delicado.

Otro aspecto, en este sentido, es que el personal técnico plantea temas, por ejemplo, de orden fisiográfico, y cuando llegan los técnicos utilizan este lenguaje hacia los campesinos o los concejos municipales de planeación y no se hacen entender. Esta incompreensión lleva a que las comunidades acepten plenamente algunas disposiciones.

– ¿Qué conflictos sobre el uso del suelo se presentan en el municipio?

– El tema del uso del suelo es el más grave de todos; en una tierra caficultora como la nuestra, con pendientes muy fuertes en la zona norte y lomitas en la zona sur, donde 6.500 hectáreas están en café y donde todo el mundo depende del cultivo, se empiezan a presentar los problemas de uso del suelo porque fisiográficamente las pendientes superan el 45% al 50%. Esto ocasiona procesos erosivos, y por esa razón se empieza a revisar qué se va a hacer con el uso del suelo.

También está el tema hidrológico. Todas las microcuencas en conflicto, porque no sabemos qué hacer con tierras de vertiente trabajadas y cultivadas en café y en ganadería, que le hacen un daño inmenso al territorio. Pero cuando la CAR revisa la propuesta del esquema de ordenamiento territorial, el problema del territorio es tan grave que si usted, en un momento determinado, entra a regular para el uso adecuado, quedan 2.500 familias sin qué hacer.

Ahora, sobre el tema de flora y fauna hay otra dificultad, porque cuando se van a hacer valoraciones de flora y fauna encontramos que en el territorio no hay quien sea capaz de hacer un inventario de ese tipo, dependemos de lo que la CAR ha hecho, como en el caso de la zona suroeste de Antioquia.

Está también el problema de la accesibilidad. El conflicto de las vías y caminos, que tal vez fueron trazadas más para colonizar, nos impactan desde todo punto de vista; allí los desplazamientos en masa son muy graves, los desplazamientos de suelo llevan a saturar nuestras microcuencas de lodos y enseguida los conos de eyección de la salida de las quebradas al río Cauca están sobresaturados de lodo. ¿Qué hay que hacer con los nacimientos de agua? Porque las carreteras y los caminos no tienen la posibilidad de haberse diseñado y manejado para que el impacto ambiental haya sido más bajo.

– ¿Qué efectos tiene el conflicto por el uso del suelo; qué está en juego alrededor del tema?

– Del tema de uso del suelo dependen varias cosas, y una de ellas es el componente rural: zonas de protección, zonas de bosques; ¿Cuáles van a ser los territorios que hay que cuidar? Son muy grandes y, vuelve la misma pregunta, qué vamos a hacer con las familias que viven en esas zonas, en esos bosques de protección.

Luego, ¿Qué hacemos con los desplazados? ¿qué hacemos con la crisis de la ruralidad? ¿seguimos llenando los cinturones de miseria en las ciudades? vamos a seguir llenando a Barranquilla, Medellín y Bogotá de cinturones de miseria, de campesinos que lo único que han hecho es desruralizarse para venir a la ciudad a ver lo que no hay. Ahí hay un problema grave, muy complejo de manejar y al que los alcaldes tienen que hacerle frente.

– ¿Qué tipo de conflictos se plantean en relación con las dinámicas del medio ambiente en el nivel municipal?

– La situación ambiental es un grave problema de los municipios en la actualidad. En Concordia hay casos en los que el río Cauca está confluyendo con una quebrada que se llama La Sidibaná, se ve el conflicto que se vive quebrada arriba en la cordillera, allí se refleja la sedimentación; hay un río Cauca que acopió la quebradita, la empujó contra un corregimiento llamado El Golpe, que está en Concordia, y el río se lo está llevando. La carretera que está pavimentada, vía hacia Santafé de Antioquia, ya está siendo arrastrada por el río Cauca, porque el eje del río empujó la quebradita, es decir,





Municipio de Concordia - Antioquia  
Foto tomada de: fotoscolombia.org

todos los sedimentos o tierras que llegan de la cordillera, esto por el mal manejo de las microcuencas, porque no hay cuencas y no hay regulación.

– ¿Y cómo se presenta esto en el suroeste antioqueño?

– Hay mucha degradación natural que se sale de las manos, y en Antioquia se está volviendo un problema por muchas razones antrópicas, el problema de las carreteras y caminos, la deforestación buscando frontera agrícola, ampliando la frontera

agrícola, acabando con los mitigadores, con los bosques nativos, con lo poquito que queda en la faja superior de la cordillera y el uso inapropiado del suelo en agricultura, ganadería y minería.

La zona del suroeste se encuentra amenazada por el tema de la minería, el problema ambiental que se nos presenta con la industria cafetera, la agroindustria, depósitos del mucílago de la vaca y de la pulpa de café.

– ¿Cuál es la causa de las dificultades territoriales y qué desafíos asume un alcalde en un municipio como Concordia?

– Creo que hay un problema grande y es la nucleación desordenada de la población. Con la bonanza cafetera de 1972 a estos municipios llegaron cantidad de personas y edificaron sus viviendas en las partes más complejas, y cuando el alcalde va y les dice que están en grave peligro, lo insultan, cuando se plantea que hay una amenaza, ahí el alcalde es el malo; es el pa-

norama de lo que significa ser alcalde y realizar un esquema de ordenamiento territorial.

– ¿Qué competencia tiene el alcalde del orden municipal frente al manejo del componente urbano y las zonas de uso especial?

– Uno de los aspectos en relación con el componente urbano tiene que ver con la defensa de los sitios de patrimonio histórico y arquitectónico, que son fundamentales para conservar la memoria histórica; esto básico y fundamental, pero muy costoso de mantener, no hay posibilidades de la ayuda de la nación y todos los alcaldes quedan con ese peso encima también.

Otro conflicto son las zonas de uso especial. Si se hace ordenamiento, ¿Dónde van a quedar los talleres? ¿dónde van a quedar las carpinterías? Entonces resulta que en los municipios las cantinas, los lugares residenciales, los campos urbanos de los municipios son una misma mixtura y el problema es que en los municipios todo el mundo sabe dónde, o todos son primos o amigos del alcalde, de manera que esto pone mucha presión.

– ¿Qué puede decir sobre el tema de planificación de espacio público en el orden municipal?

– Cuando se toman decisiones de espacio público ahí hay otro enorme conflicto. Desde las oficinas de planificación departamental se ve el tema fácil: "Las zonas de expansión y de protección son necesarias para mantener los acueductos, para que haya un espacio donde el municipio pueda crecer hacia los lados", pero esto encuentra muchas presiones de parte de los políticos locales que son dueños de las zonas de expansión: empiezan inmediatamente a hacer todo lo posible porque el alcalde o pierda popularidad, o sea amenazado. ■



Paisaje cultural cafetero y agrícola del departamento de Antioquia  
Foto tomada de: Línea Sociedad Espacio Naturaleza, Universidad Nacional de Colombia



## Ordenamiento Territorial: centralismo, regionalización y desarrollo



Eduardo Verano de la Rosa  
Ex-gobernador del Atlántico

El ex-gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa, expuso durante el evento nacional de ordenamiento territorial realizado por el IGAC en el 2012 una visión política del desarrollo regional basada en la necesidad de estructurar visiones regionales que superen la centralidad del poder en Colombia.

El también ex-constituyente Verano señaló desde el arranque de su intervención que ve con preocupación que “el ordenamiento territorial no ha sido tomado en el país con el rigor suficiente y con la necesidad que se tiene de ordenar un país para que pueda potencializar al máximo todo lo que puede hacer”. Para él, Colombia carece de varios polos de desarrollo, lo que demuestra que en el país se privilegian algunos aspectos del territorio nacional, y eso indica

que la organización territorial es poco equitativa en su diseño y distribución. En su intervención destacó la forma en que se han malogrado diferentes oportunidades de promover un desarrollo territorial adecuado para el país y fue categórico en afirmar que la actual Ley Orgánica de Ordenamiento es una burla, una herramienta poco funcional, sobre la cual dijo “nos lleva a una organización territorial que es más de lo mismo, o sea, se trata de cómo se mantiene el país totalmente centralizado”.

En cuanto a la organización territorial y al manejo administrativo de recursos, el exfuncionario destacó la necesidad de fomentar una organización descentralizada que no atienda a los criterios “centralistas” del poder con el que actualmente, sostuvo, se construye el ordenamiento en las regiones,

y para ello usó ejemplos como el agua y la energía eléctrica. Sobre el primero argumentó que es un error que su manejo sea “un tema exclusivamente municipal” y destacó la experiencia de desarrollo regional del acueducto de Barranquilla en el Atlántico como una prue-

“ El ordenamiento territorial no ha sido tomado en el país con el rigor suficiente y con la necesidad que tiene un territorio para potencializar al máximo todo lo que puede desarrollar. ”

ba de la gestión sostenible y la viabilidad financiera de los proyectos con carácter verdaderamente territorial.

Acto seguido, sobre el manejo de energía eléctrica destacó el cambio de modelo de pequeñas plantas a los proyectos de gran generación, fruto de la investigación y la interacción con experiencias internacionales, ante lo cual señaló la necesidad de un cambio de gestión en las entrañas del Estado, enfocado hacia la desconcentración de las decisiones, las relaciones de poder y la articulación verdadera de las áreas urbano-rurales. En este punto, Verano de la Rosa subrayó la importancia de fomentar criterios de calidad

nosotros tenemos concebido como país no son contratos territoriales con todas las de la ley como lo dice la Constitución”, aseveró, y señaló que la única manera de caminar en el sentido del desarrollo territorial es dotar a las regiones de instituciones estables, con procesos participativos y estamentos coherentes y permanentes, con una lógica y visiones atadas a las necesidades territoriales.

En cuanto al carácter institucional del ordenamiento, enfatizó en que “el desarrollo regional requiere de seriedad” mediante el desarrollo de estancias estables que no atiendan a los criterios de centralidad del DNP y del Ministe-

ocurre con la sumatoria de los planes de ordenamiento territorial departamentales, que, dijo, no es igual al plan de ordenamiento regional. Sobre el tema fue enfático al proponer el diseño y fomento de lo que llamó “concepto de región”.

Por último, hizo mención de la necesidad del desarrollo de un proceso político encaminado a impulsar el surgimiento de las regiones como entidades territoriales y destacó la experiencia de la iniciativa Colombia, País de Regiones. Sobre el proceso político, además, dejó una reflexión final relacionada con la coyuntura de paz en el sentido en que es necesario organizar el territorio para acoger la fase de posconflicto:



Foto Satelite de Barranquilla, Rio Magdalena, Colombia  
Fuente: NASA - National Aeronautics and Space Administration

y cantidad de presencia de un Estado con visión regional con el fin de generar dinámicas positivas en las comunidades, derivando en un verdadero desarrollo territorial.

Adicionalmente, hizo una crítica a los instrumentos de la LOOT, sobre los que afirmó que “no tienen absolutamente ningún asidero en la Constitución”, y los caracterizó como entidades “débiles y efímeras”, incluyendo a los OCAT y al criterio de asociatividad. “Lo que

rio del Interior o de Hacienda, los cuales han desatado, afirmó, “graves contradicciones”, como en el caso del POT y del POMCA de Barranquilla.

Antes de terminar, el exgobernador Verano recomendó la necesidad de diferenciar los niveles del ordenamiento, enfatizando que el plan de ordenamiento territorial departamental no es lo mismo que la sumatoria de los pequeños planes de ordenamiento territorial municipal, al igual que

“Si va a haber un proceso de paz, esos actores del conflicto armado tendrán que regresar al país a sus procesos productivos y esos procesos productivos van a requerir que tenga la infraestructura, la armonía, la organización territorial que se necesite, allí es donde yo creo que el proceso de regionalización que hemos venido impulsando tiene total cabida”.



# De los Contratos Plan y visiones supraurbanas



Luis Fernando Ulloa, vicepresidente de Findeter, durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

Iván Marulanda Gómez, asesor de la Gobernación de Antioquia y Luis Fernando Ulloa, vicepresidente de Findeter, exponen dos frentes del ordenamiento, su trabajo y visión: contratos plan y desarrollo ciudad región.



Iván Marulanda Gómez, asesor de la Gobernación de Antioquia, durante el encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

## Integración y confianza institucional

La primera intervención estuvo a cargo de Iván Marulanda, quién resaltó la herramienta de los contratos planes como una apuesta "interesante por el desarrollo territorial de las regiones". De acuerdo con su intervención, el contrato plan Antioquia, Chocó, Córdoba surge como una apuesta central en cuanto a desarrollo y destacó que, desde su experiencia como asesor, con la puesta en marcha de los contratos plan, se ha desatado una construcción colectiva de confianza. "Construir procesos

bre esa visión integral, Marulanda hizo especial énfasis en las zonas del Darién, La Mojana y el corredor del Atrato, donde, aseguró, se mueve una población que históricamente ha desarrollado existencia, razón por la que en ese territorio existen unas lógicas económicas y unos ejes estructurantes para la conformación de la región.

Para el exconstituyente, uno de los retos más enconados del proceso de consolidación de una dinámica regional es la lucha contra la pobreza extrema. Esto se logró mediante la consolidación de convenios en torno a las acciones que debían ser tomadas, como

“ Con la puesta en marcha de los contratos plan, se ha desatado una construcción colectiva de confianza en el orden territorial del país. ”

de desarrollo territorial entre las regiones tiene que partir por generar un espacio de confianza que solamente es posible reconociendo al otro como un igual”, afirmó.

## La interinstitucionalidad y las áreas prioritarias

Del proceso ejecutado entre los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó, Marulanda resaltó el trabajo interinstitucional y técnico de los tres departamentos en materia de desarrollo de territorios compartidos, intentando mirar “por encima de las fronteras para planificarlos como una totalidad, como una integridad. So-

programas de agua potable, saneamiento y vivienda.

Otro reto enfocado es la construcción de proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades, cuyo fin es generar fuentes de trabajo, a la vez que se consolida un ciclo económico solidario socialmente que cuente con un alto margen de conciencia ambiental.

Por último, Marulanda subrayó la importancia de trabajar de la mano de la institucionalidad, en especial del DNP, para desarrollar, tanto en ámbitos institucionales como jurídicos, instrumentos que permitan perpetuar la construcción común con miras a generar una visión

integral de la región basada en la unidad de marcos administrativos y operativos de la mano de la nueva LOOT, en el marco del contrato plan.

## El reto del contrato plan

El reto desde el punto de vista del desarrollo regional mas importante en este momento, de acuerdo con la visión de Marulanda, es la construcción de visiones de región al interior de Antioquia, Chocó y Córdoba, pero en especial en Antioquia, lo cual supone abordar un área cercana a “125 municipios, donde es necesario identificar unas regiones interiores, unas subregiones del departamento donde podamos planificar desarrollos integrales”.

Por su parte, Luis Fernando Ulloa, vicepresidente de proyectos de Findeter, marcó distancia en relación con la intervención del asesor de la Gobernación de Antioquia al considerar que el desarrollo actual, tal y como está planteado, genera un modelo de expansión urbana que pone en riesgo el agro, ante lo cual señaló la necesidad de “pensar unos modelos de ciudad y de región de una manera diferente”.

## El abordaje del ordenamiento más allá de lo urbano

Para Ulloa, desde que Findeter empezó a trabajar el tema de ciudades sostenibles y competitivas, lo hizo “buscando entender cuál pudiera ser la respuesta a ciudades intermedias que son de importancia estratégica y que tienen un crecimiento importante en los últimos años”, para poder lle-



var a proceso de planificación un poco más ordenados, mostrando así otro enfoque en el trabajo de desarrollo y ordenamiento territorial.

En ese sentido, remarcó la forma en que Findeter empezó a darse cuenta de la importancia de ver las regiones en su conjunto. Esto se dio en el marco del proceso de trabajo de planificación urbana de ciudades intermedias más ordenadas y con perspectivas a largo plazo. Sin embargo, sostuvo la importancia de armonizar los procesos de planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo con el concepto de región en su conjunto y las dinámicas regionales.

“Únicamente el desarrollo de visiones y esquemas de trabajo integrales son los que pueden atender los contextos regionales.”

De tal manera, en la búsqueda de factores de entendimiento de la dinámica regional más allá de la ciudad, de la mano con el BID, identificaron tres variables esenciales del ordenamiento: el uso del suelo, el ambiente y la conectividad.

No obstante la detección de los tres factores, Ulloa hizo una mención especial en torno a la voluntad política de los diferentes gobernantes y una mayor participación del sector privado, de las actividades gremiales para promover las dimensiones del desarrollo regional.

La problemática ambiental ciudad-región

Sobre esta materia, Ulloa llamó la atención en el sentido de que específicamente para el caso Bogotá-región, donde ubicó como neurálgico el hecho de poder lograr armonizar las políticas en torno al uso y la despensa de agua de Chingaza. El reto, para él, es “cómo lograr preservarla y conservarla y

cómo logra uno armonizar eso con la necesidad del campesino frente a ganarse su sustento y cómo se logra una transformación productiva o un uso moderado de la tierra”.

En ese sentido, remarcó que es necesario promover procesos de transformación productiva, procesos de restauración, conservación y preservación que promuevan compromisos en el poblador, lo cual, dijo, es un tema pendiente para muchas de las ciudades en el país.

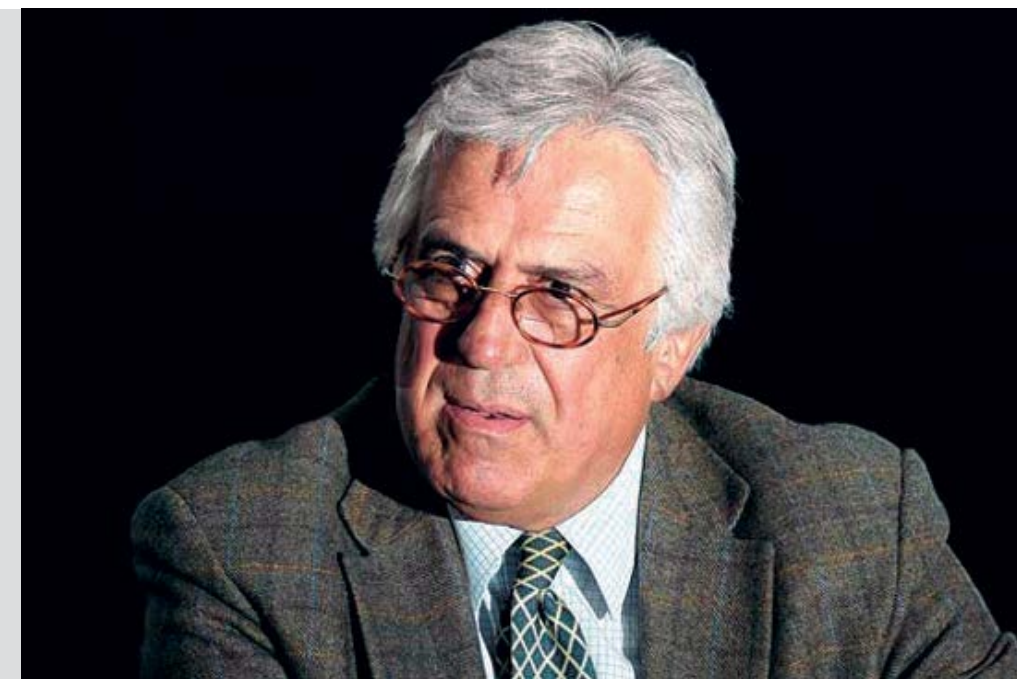
Lo rural

Por último, el funcionario remarcó la importancia de entender lo rural más allá de una mirada sectorial, pues únicamente el desarrollo de visiones y esquemas de trabajo integrales son los que pueden atender a los contextos regionales, dado que la solución sectorial solo atiende los pendientes de una ciudad nucleada, como las intermedias. ■



Carlos Gustavo Cano, Codirector del Banco de la República. Fotografía tomada de: [elespectador.com](http://elespectador.com)

## La territorialidad, el uso del suelo y el desarrollo económico



Juan Manuel Ospina, Ex-gerente de Incoder. Fotografía tomada de: [elespectador.com](http://elespectador.com)

Los expertos en ordenamiento territorial Juan Manuel Ospina, director del Incoder, y Carlos Gustavo Cano, codirector del Banco de la República, se dieron cita en el “Encuentro de Propuestas Estratégicas Territoriales. Agenda para el Desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011”, organizado por el IGAC en 2011. Aquí, apartes de la discusión.

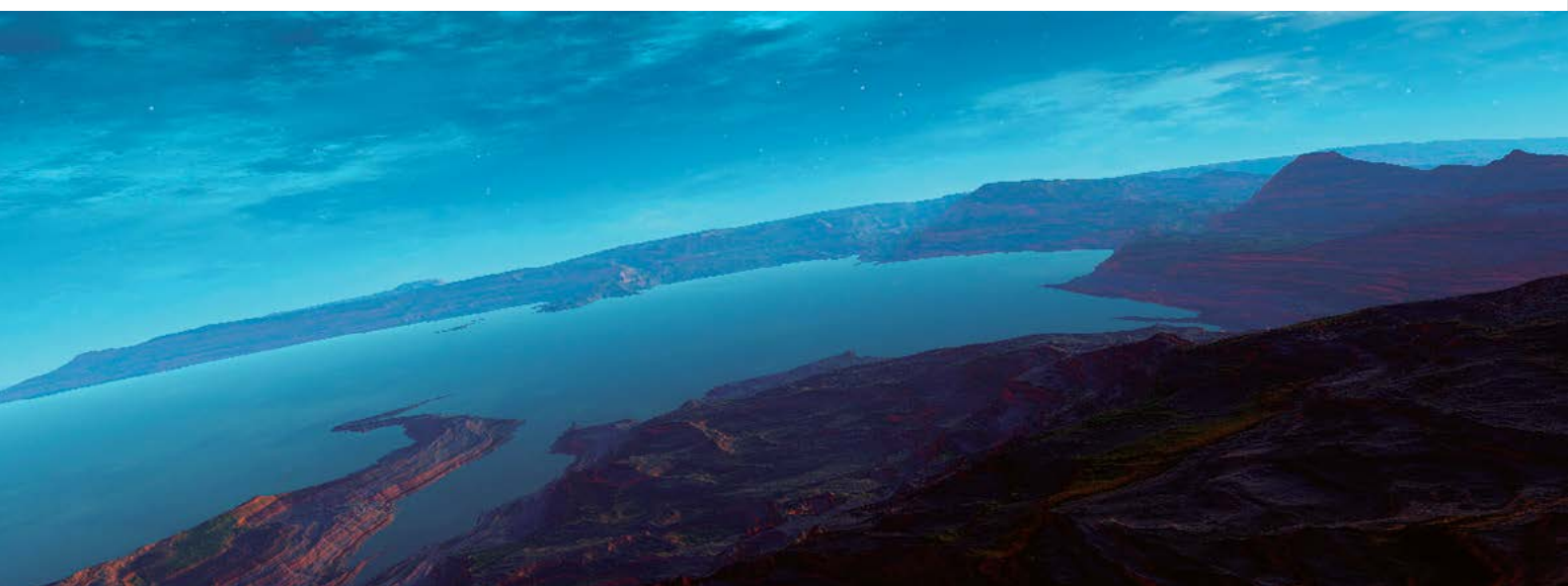






Foto tomada de: larepublica.com

El uso del suelo y la manera de expresar el mismo en el territorio fue el punto de arranque de la conversación sostenida por Ospina y Cano. Para Ospina, es un hecho que en Colombia la formulación de políticas públicas se empieza a dar de manera territorial; para el especialista, es fundamental “reconocer que nuestro país es diverso” y que ese reconocimiento de la diversidad, a su parecer, “uno de los grandes aportes conceptuales de la Constitución del 1991, empieza a permear las políticas públicas”.

Sin embargo, así como Ospina señaló las virtudes de la Constitución del 91 en materia de ordenamiento territorial, no dudó en especificar el hecho de que al “dejar ese debate abierto entre departamento y regiones, con el agravante que debilitó al departamento y no permitió el nacimiento de las regiones”, el país debe tra-

bajar en la promoción de una figura intermedia en el ordenamiento territorial que articule al municipio y a la nación, la cual, afirmó, es la región.

Por su parte, el codirector del Banco de la República, desde una perspectiva mucho más regional, expuso la dinámica en la que se trabaja en la altillanura, en el oriente del país, sobre una extensión de terreno aproximada a las quince millones de hectáreas, comprendidas en tres municipios del Meta y cuatro del Vichada. Sobre el trabajo en la zona, destacó el hecho de que se intenten tomar elementos para caracterizar en parte la región de la Orinoquia, tratando de articular herramientas y experiencias para luego duplicar el modelo en Casanare y Arauca.

Según Cano, el trabajo realizado en la región responde a los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo y atiende los linea-

mientos en la materia sobre buscar convergencia entre las regiones. En este orden, el codirector del Banco de la República presentó un diagnóstico muy preciso de la región: una población muy baja, 130.000 habitantes, una densidad de un habitante por km<sup>2</sup>, que es mucho menor a lo que sucede en el promedio nacional (40 habitantes por km<sup>2</sup>) y una población indígena significativa que ronda cerca del 31% del total de pobladores.

Muy en sintonía con el ejercicio presentado por Cano, Juan Manuel Ospina profundizó la importancia de algunas dinámicas de trabajo para el desarrollo rural, donde destacó la labor de caracterizar en profundidad las áreas con similitudes u homogeneidades básicas “en cuanto a tierras y ecología, en cuanto a población, dotación de infraestructura, inserción de los mercados aun en lo institucional,



Foto tomada de: elespectador.com

en su potencial productivo, en quienes lo han poblado”. Allí hizo especial referencia a las ADR como elementos que facilitan la planificación y ejecución de políticas públicas de gestión territorial sostenible en las regiones de predominancia rural.

En otro punto de la discusión, Carlos Gustavo Cano señaló el carácter a veces contradictorio que muchas veces presenta el desarrollo de proyectos de extracción o aprovechamiento de recursos naturales en relación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Para él, el reto estriba en que el proceso de planeación pueda dar cabida a documentos de política pública “donde quepan los desarrollos productivos de generación de valor, de generación de riqueza, pero también donde se preserve la riqueza en materia ambiental”. Para el propio Cano, partiendo de la experiencia de la región

de la Altillanura, se trata de articular cerca de 2.200.000 hectáreas altamente productivas y ambientalmente prioritaria.

Sobre este tema, Juan Manuel Ospina destacó en su intervención el trabajo conjunto con las universidades regionales, las ONG y la cooperación internacional con el fin de organizar medios y recursos para generar “masa crítica necesaria para que haya un verdadero proceso de desarrollo de transformación”.

Adicionalmente, insistió en la necesidad de implementar los Fondos de Cofinanciación para la Inversión Rural, cuya virtud, resaltó, es que obligan a la población a trabajar en igualdad de condiciones y a buscar semejanzas en cuanto a sus características en la zona y adoptar la diversidad como forma de desarrollo en el territorio.

Por último, destacó el papel estratégico que tiene la agricultura en la Constitución de 1991 y señaló que es necesario “propender a su desarrollo”, criticando de paso el impulso estratégico que se le ha dado a la minería y poniendo sobre la mesa la necesidad de regular dichas relaciones mediante la creación del Consejo Nacional de Tierras y de Aguas, pues, según afirmó, “cuando hablamos de tierra no es solamente la tierra superficial, sino también está el subsuelo”.

Por su parte, Cano destacó los proyectos de cultivos agroindustriales, que ocupan cerca de 100.000 hectáreas de la región donde resaltan proyectos de caucho en Puerto Carreño o los proyectos de palma y biocombustibles de Riopaila Castilla. ■



## METODOLOGÍA DE CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE REGIONES PARA SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL Caso Piloto de la Depresión Momposina

### Ley 388 de 1997

Según la cual los municipios deben elaborar sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

### Ley 614 de 2000

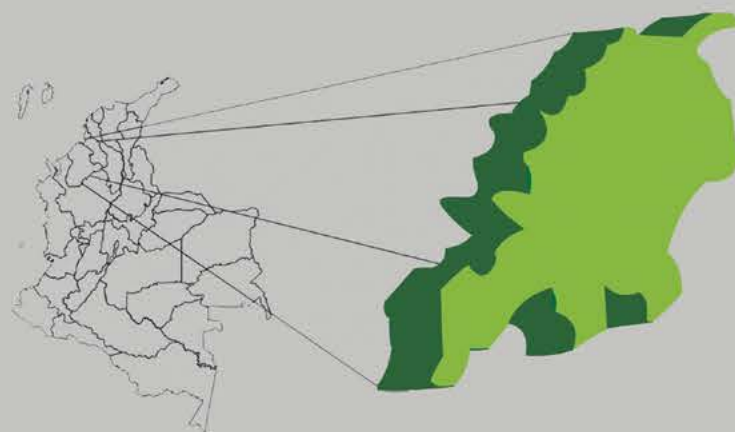
A los Comités de Integración Territorial (CIT) la armonización de POTs de municipios asociados como subregiones, bajo una visión de futuro.

### Ley 1454 de 2011

Con la cual se reestructura un sistema de Ordenamiento Territorial descentralizado, que consolida la multiscalaridad y la asociatividad en los procesos de OT, como marco de referencia para que los entes territoriales articulen sus planes de acuerdo a la identificación de regiones y subregiones.

Para determinar lineamientos de OT, le corresponde a la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (COT) la formulación de una política nacional de OT, a las COT regionales, la elaboración de directrices para los "proyectos regionales estratégicos", a las COT departamentales la definición de lineamientos para la construcción de las directrices departamentales de Ordenamiento Territorial y/o POTs departamentales.

Esta es una de las regiones de prioridad para la gestión del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, donde han sido afectadas algunas poblaciones asentadas en zonas vulnerables a inundaciones.



La zona tomada como área de estudio corresponde a un grupo de 42 municipios pertenecientes a los departamentos Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena, a los cuales se les atribuye que tienen área de influencia sobre los ríos San Jorge, Cauca y Magdalena, sobretodo en el área donde confluyen los tres cauces en un delta interno caracterizado por la presencia de un complejo cenagoso cuya conservación es necesaria para cumplir la función de amortiguar inundaciones.



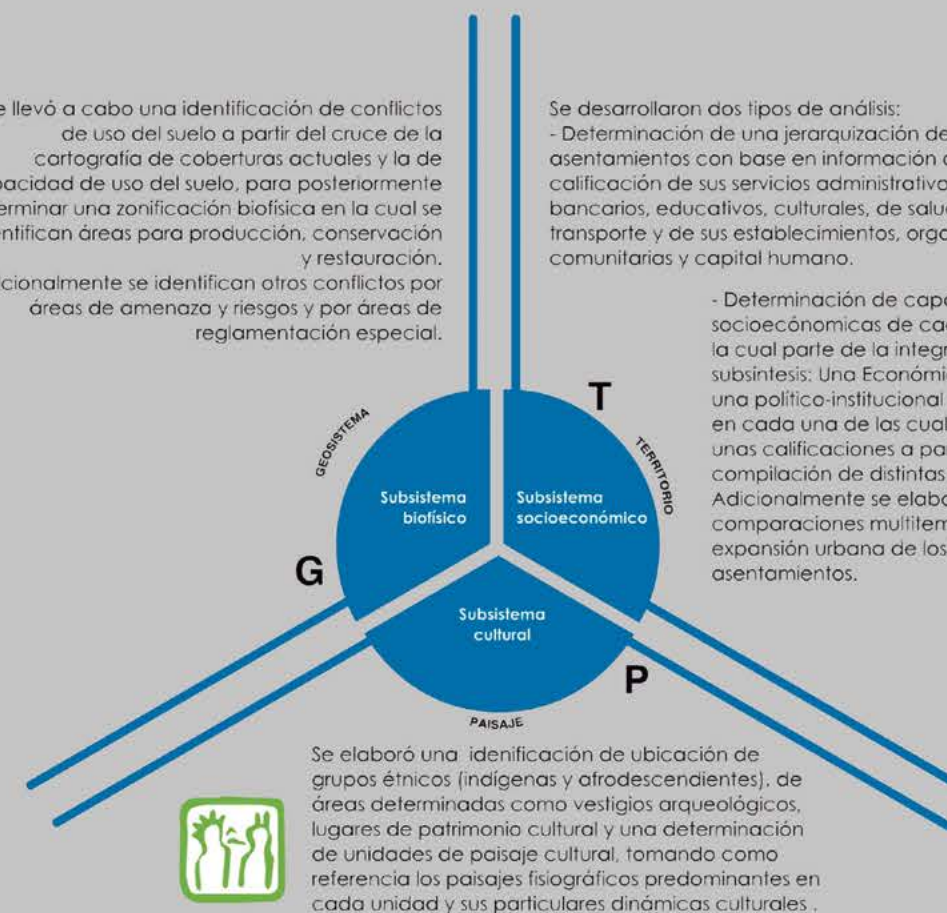
En cuanto a esto se presentan posibles impactos negativos sobre estos ecosistemas, tales como: el efecto de pisoteo del ganado asociado a migraciones periódicas en busca de pastos alternativos según las épocas lluviosas o de verano (cultura trashumante). Cuando tal ganado atraviesa estas zonas cenagosas, el suelo pierde su capacidad de amortiguación hídrica y posteriores crecientes de épocas lluviosas pueden extenderse más de lo común.

## GIT Ordenamiento Territorial (IGAC) 2012

Se llevó a cabo una identificación de conflictos de uso del suelo a partir del cruce de la cartografía de coberturas actuales y la de capacidad de uso del suelo, para posteriormente determinar una zonificación biofísica en la cual se identifican áreas para producción, conservación y restauración. Adicionalmente se identifican otros conflictos por áreas de amenaza y riesgos y por áreas de reglamentación especial.

Se desarrollaron dos tipos de análisis:  
- Determinación de una jerarquización de asentamientos con base en información de la calificación de sus servicios administrativos, públicos, bancarios, educativos, culturales, de salud y de transporte y de sus establecimientos, organizaciones comunitarias y capital humano.

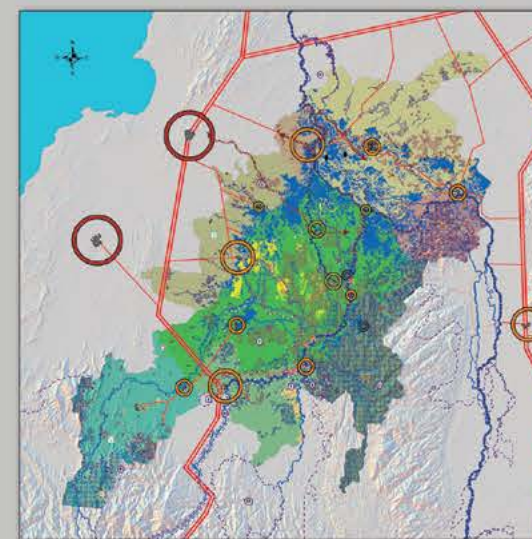
- Determinación de capacidades socioeconómicas de cada municipio, la cual parte de la integración de tres subsintesis: Una Económico-productiva, una político-institucional y una social, en cada una de las cuales se obtienen unas calificaciones a partir de la compilación de distintas variables. Adicionalmente se elaboraron unas comparaciones multitemporales de la expansión urbana de los asentamientos.



Se elaboró una identificación de ubicación de grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes), de áreas determinadas como vestigios arqueológicos, lugares de patrimonio cultural y una determinación de unidades de paisaje cultural, tomando como referencia los paisajes fisiográficos predominantes en cada unidad y sus particulares dinámicas culturales.

**Análisis transversales de las incidencias del fenómeno de Cambio Climático y los criterios necesarios para la Gestión del Riesgo, a partir de lo cual se han identificado asentamientos, sistemas productivos y ecosistemas más vulnerables y sus respectivas alternativas de adaptación y mitigación de amenazas.**

Finalmente se identifica el modelo actual de ocupación del territorio



### ¿QUÉ SIGUE?

Teniendo en cuenta las fases de un proceso de Ordenamiento Territorial, se plantea que tras la elaboración de los productos antes nombrados, queda seguir con los pasos de llevar a cabo un análisis para la identificación de potenciales y escenarios tendenciales, seguido de una determinación del modelo de territorio deseado a futuro, previo desarrollo y conclusión de procesos de participación ciudadana, tras lo cual se aplica lo anterior mediante procesos de gestión e implementación (Ej: Planes de Desarrollo)



## Ordenamiento Territorial y la gestión de riesgo ante el cambio climático



Luz María Villegas  
Consultora en Gestión del Riesgo

Juan Carlos Orrego  
Asesor en Gestión del Riesgo PNUD

Los expertos en gestión de riesgo comparan sus apreciaciones sobre los retos y las limitantes del tema en Colombia, partiendo de una visión en la que se privilegia una mirada territorial en torno a la problemática ambiental.

Para Luz María Villegas y Juan Carlos Orrego, consultores expertos en gestión de riesgo, es claro que la temporada invernal 2010-2011 ha puesto sobre la mesa puntos críticos relacio-

nados con el manejo territorial en el país. Según ellos, la temporada invernal hizo manifiesta la generación de vulnerabilidades acrecentadas por factores como la migración rural-urbana sin adecuados espacios de apoyo institucional, enfoques erróneos en la gestión del riesgo, debilidades institucionales en cuanto a perspectivas de desarrollo y una falta de integración entre territorios y entes gubernamentales.

Sin embargo, para los investigadores, aunque la crisis se ve reflejada también en el ámbito regional latinoamericano en hechos como la coyuntura crítica en materia de riesgo por causa de los factores ambientales, "es la consecuencia o reflejo de una dinámica que lleva por lo menos cincuenta años".

Para Villegas y Orrego, la abrupta transición del campo a la ciudad desbordó los mar-



Foto tomada de: CORPOMOJANA proyecto Áreas Protegidas (2008)

cos institucionales, generando situaciones de asentamiento humano en riesgo. Esto, aunado al "modelo concentrador y excluyente y por la grave inequidad urbano rural", que derivó en una excesiva concentración de inversión pública en la ciudad en detrimento y olvido del mundo agrario, terminó por dar forma a la llamada "crisis del desarrollo territorial". Si a esto se le suma el hecho de que en Colombia se tiene "un territorio muy grande con muy baja presencia y capacidades institucionales", da como resultado que a "la descentralización política y fiscal no la hemos podido acompañar con la descentralización de capacidades".

No obstante los esfuerzos materializados en la Carta Magna de 1991, para los consultores es claro que en Colombia existe una imposibilidad de "lograr niveles de coordinación efectiva entre la nación y los 1.100 municipios", y acto seguido no dudan en destacar que en el país "los departamentos no han tenido las capacidades y el respaldo de la nación para desarrollar enfoques orgánicos del desarrollo en su jurisdicción, tema que es central en el abordaje de riesgos supramunicipales".

En este aspecto en específico, Villegas y Orrego resaltaron la capacidad de respuesta operativa en materia de atención de riesgos y mitigación de vulnerabilidades ambientales, que se ha centrado más en lo que ellos denominan como un enfoque de atención "centrado en la emergencia", y no en una cultura de la prevención basada en la planeación y el diagnóstico de riesgos territoriales o regionales, aspecto también acompañado de una fractura entre instituciones y sectores de desarrollo o posibilidades de desarrollo local, ante

lo cual concluyen: "Ejemplo de ello son los procesos formativos de profesionales que poco conocen sus básicas realidades locales", dimensión que obviamente toca a la investigación. Pero los autores no solo se quedan en la enunciación de las dificultades, pues durante su intervención destacaron algunos frentes de trabajo, como el hecho de que se desarrollen enfoques de trabajo y atención territorializados en el nivel intermedio; la definición de estrategias de fortalecimiento para el desarrollo de capacidades de las regiones en la ejecución a corto, mediano y largo plazo partiendo de temas como el desarrollo de políticas de gestión de riesgo y adaptación climática a escala regional, y la descentralización de capacidades técnicas y de conocimiento en gestión de riesgos con criterio de desarrollo territorial, favoreciendo la asociatividad y el diseño de políticas e instrumentos de intervención territorial adaptados al medio como consecuencia de la valoración específica de las condiciones de cada territorio. ■

“La temporada invernal hizo manifiesta la generación de vulnerabilidades acrecentadas por factores como la migración rural-urbana sin adecuados espacios de apoyo institucional.”



## El papel de las Corporaciones Autónomas de cara al Ordenamiento Territorial



Gabriel Ceballos  
Director general de CORPOURABÁ  
Foto tomada de: Boletín de Prensa  
Comareprensacomare.blogspot.com

Las Corporaciones Autónomas han tenido un papel en el ordenamiento territorial que ha variado a lo largo de los últimos años; sin embargo, hoy por hoy tienen un papel muy importante frente a temas como el cambio climático y la gestión del riesgo. Una visión descentralizada del ordenamiento territorial es necesaria para que pueda articularse la planeación territorial con los grandes proyectos que se desarrollan en aras de lograr competitividad a nivel nacional e internacional.

El caso de Copourabá es un buen ejemplo que demuestra la posibilidad que se les abre a las regiones de desarrollar más autónomamente un

ordenamiento territorial que toma en consideración variables de índole ambiental.

Es claro que frente al ordenamiento territorial deben existir unas directrices y unas políticas públicas de carácter nacional que deben ser políticas de Estado. Sin embargo, Colom-

“Una visión descentralizada del ordenamiento territorial es necesaria para que pueda articularse la planeación territorial con los grandes proyectos que se desarrollan en aras de lograr competitividad.”

bia debe ser insertada dentro del contexto internacional, es decir, el país debe no solo verificar las condiciones naturales de su territorio, sino que también debe preocuparse por que el ordenamiento territorial que se desarrolla en el país efectivamente potencie las posibilidades de este frente al contexto internacional. Es necesario empezar a ver la influencia que tienen algunas zonas sobre el país, como la cuenca del Pacífico, la cuenca del Caribe, la conexión vía panamericana y la interconexión eléctrica con Centroamérica. Esto debido a que todas estas relaciones generan profundos impactos que deben tenerse en cuenta,

pues pueden potenciar todas las posibilidades de un verdadero desarrollo.

Si bien hasta hace unos años el cambio climático era un tema eminentemente filosófico, hoy en día podemos ver claramente sus efectos en el territorio. Es por esto que es de suma importancia que el ordenamiento territorial y su bagaje normativo contemplen tanto el cambio climático como la gestión del riesgo asociado al mismo.

A la fecha, Colombia dispone de una inadecuada e ineficiente gestión de los riesgos; de hecho, podría afirmarse que nunca ha habido un verdadero sistema en este campo. A pesar de que existe un sistema que estaba en cabeza del Ministro del Interior y que a nivel local delegaba responsabilidades a los entes territoriales, la verdad es que no estaba clara la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales en la materia. Actualmen-

te existe una normatividad reciente que establece como tarea prioritaria para las Corporaciones Autónomas la participación en la gestión del riesgo. Lamentablemente, no todas lo han adoptado.

Por otra parte, el ordenamiento territorial como política de Estado deberá garantizar y considerar una verdadera política integral en materia de gestión del agua. El código de recursos naturales establece cuáles son las prioridades, pero es el ordenamiento territorial el encargado de contar con políticas concretas que garanticen el abasto de agua para las comunidades, para usos pecuarios y para los usos agrícolas.

También es de suma importancia desarrollar políticas nacionales en torno al ordenamiento marino costero, pues el doble del territorio colombiano está en el mar. No contamos con políticas de ordenamiento territorial frente al tema maríti-

mo y costero, como tampoco frente a los recursos ni contaminantes. En general, puede decirse que no existen dentro del ordenamiento jurídico políticas claras que reglamenten el ordenamiento territorial marino costero.

Otra consideración a tener en cuenta es la seguridad alimentaria, sobre todo si tenemos en cuenta que Colombia es un país eminentemente agrícola (4.000.000 de hectáreas cultivadas). Con el cambio climático se está comprometiendo la seguridad alimentaria de cerca de 50.000.000 habitantes.

En cuanto a la biodiversidad, esta es claramente vista como una fuente importante de riqueza, razón por la cual existen políticas de Estado en el país para protegerla; sin embargo, es necesario que se establezcan de manera detallada cuáles son las potencialidades efectivas del aprovechamiento de esa bio-



Humedal de la sabana de Bogotá.



diversidad, no solo como bosque o como oxígeno, sino también, por ejemplo, frente a las posibilidades en materia energética o en materia medicinal.

Es fundamental que se reconozca el poder que poseen los Planes de Ordenamiento Territorial como potenciadores del desarrollo, por lo que es necesario que sobre estos se den unos lineamientos de políticas a nivel nacional. Hasta hace unos años, estos Planes de Ordenamiento eran una figura bastante novedosa, por lo que los entes territoriales los desarrollaron sin tener mucho conocimiento sobre el tema.

No obstante, vale la pena mencionar la experiencia de Corpourabá, pues esta ha sido única en el país. Se realizó una cofinanciación entre el Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio Ambiente, la Gobernación de Antioquia y la totalidad de los municipios de la jurisdicción de Corpourabá. De esta manera se desarrollaron unos Planes de Ordenamiento Territorial que garantizaron una visión regional, para que de esta manera no se entorpecieran algunos megaproyectos o proyectos macro desarrollados en la zona, como la carretera panamericana o alternativas viales, la conexión

entre Centroamérica y Suramérica, las conexiones energéticas y la interconexión de gasoductos. Igualmente, estos planes consideraron la visión global para potenciar las posibilidades en torno al abastecimiento del agua y así evitar problemas de contaminación marino-costera.

Ahora bien, es necesario lograr una seguridad jurídica, por lo que habrá que empezar a revisar en el país cuál es el verdadero alcance de la normatividad vigente. Con seguridad política y de políticas de Estado, será posible darle libertades a las regiones en un marco general amplio que permita potenciar las posibilidades de las regiones.

“La nueva Ley de Ordenamiento Territorial tiene una clara incidencia, pues abre todas las posibilidades para desarrollar una verdadera descentralización bajo esquemas de responsabilidad.”

La nueva Ley de Ordenamiento Territorial tiene una clara incidencia, pues abre todas las posibilidades para desarrollar

una verdadera descentralización bajo esquemas de responsabilidad. Facilita la gestión con las regiones territoriales, pero como regiones administrativas, ya que el sistema no son solo las instituciones, sino también los recursos y las normas. Con base en las políticas públicas nacionales, las corporaciones y los planes de ordenamiento territorial deberán considerar el tema de los determinantes ambientales. Esto quiere decir que el Estado no podrá financiar una iniciativa si esta va en contravía de las políticas públicas de Estado y del ordenamiento territorial regional.

Finalmente, y con respecto a los convenios y asignación de recursos de la nación a proyectos regionales, según el Plan Nacional de Desarrollo estos deben ser liderados desde el sistema de Corporaciones Autónomas Regionales, y en ninguna de las reglamentaciones se tenían considerado el caso en que esos proyectos correspondan a intereses de nivel nacional. No obstante, se entiende que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán ser acompañadas desde el nivel central en ese tipo de iniciativas. ■

## El caso del Suroeste Antioqueño como ejemplo de desarrollo regional



Hernán Saldarriaga, director ejecutivo de la Corporación Encuentro de Dirigentes del suroeste Antioqueño

El director ejecutivo de la Corporación Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño, Hernán Saldarriaga, fundamentó su exposición en la forma de planificar el territorio entre sociedad civil, grupos empresariales, organizaciones sociales y gobiernos territoriales.

El Suroeste Antioqueño es una región con vocación cafetera, minera, fruticultora y también con mucha reforestación. Es una de las ocho subregiones de Medellín, cuenta con 23 municipios y es colindante con el departamento del Chocó, por un lado, y, por el otro, con el departamento de Risaralda.

Durante los últimos 28 años se ha venido realizando un encuentro institucional de dirigentes con el fin de mostrar que la

región es mucho más que café, y de esta manera involucrar a toda la población y encontrar las potencialidades que hoy en día han permitido que la región aporte significativamente a la competitividad del país.

De ese encuentro de dirigentes nace la Corporación Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño como muestra de la consolidación de la región. Esta entidad pretende ser pujante en lo económico, justa en lo social y ejemplar en lo institucional.

La misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades asentadas en la región mediante la identificación de las problemáticas y la promoción y apoyo de los planes, programas y proyectos de interés regional,

departamental y nacional. Se identifican los problemas y posteriormente se entran a realizar acciones concretas para resolverlos. En últimas, el objetivo general de la institución es promover la integración de fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales en búsqueda del desarrollo regional.

Vale la pena aclarar que hoy en día cuando se habla del suroeste no se está hablando únicamente de la zona antioqueña, sino también se está pensando en el Chocó y en nuestra relación con las subregiones vecinas y afines, que son el occidente antioqueño y el Urabá.

La idea del encuentro es tener una mejor comprensión de la región y su entorno y así conocer los recursos y las oportu-



nidades disponibles. De esta forma será posible transformarlos y ponerlos al servicio de las comunidades, lograr la vinculación de las universidades, centros de investigación y las oficinas de planeación para el aporte permanente de su conocimiento al desarrollo de la región. También se ha velado por lograr una continuidad en el proceso más allá de las coyunturas políticas.

La idea es construir constantemente propuestas para el desarrollo armónico de la región a las autoridades y organismos de decisiones locales, nacionales y departamentales. Esto a través del constante diálogo con los gobernantes y de rescatar la memoria institucional y la memoria del desarrollo que se ha hecho. De esta manera, se logra que no se cometan los mismos errores y no se apliquen soluciones que ya han sido aplicadas sin tener un resultado efectivo.

Usualmente, los gobernantes con cierto nivel de preparación y sensibilidad aprovechan el diálogo establecido por la Corporación y entienden rápidamente que no se pretende dar un tinte político, sino que se está haciendo contacto con la sociedad civil, a quienes les interesa estar en permanente comunicación con los gobiernos nacional, departamental y municipal, y así, buscar el mayor provecho de sus acciones en la región.

Asimismo, la corporación es un recurso que facilita la articulación entre la región y el Gobierno nacional en términos de planeación del territorio y la construcción de infraestructu-

ras viales. A través de la concertación con el gobierno central y los departamentos aledaños se ha logrado comunicar la región mediante carreteras pavimentadas y accesos a las 23 cabeceras municipales.

Uno de los temas prioritarios que se trabaja es el tema de la educación. Se ha trabajado sobre todo por lograr unos mejores contenidos educativos y una más alta accesibilidad a ellos. La real apuesta hoy no va dirigida simplemente a construir mejores infraestructuras educativas, sino a que más personas tengan acceso al sistema, y así permitir que las nuevas generaciones se desarrollen.

“Aprendimos a defendernos a través del Encuentro porque es una excelente experiencia de buscar impactos de región sin infraestructuras rígidas.”

Por otra parte, uno de los objetivos específicos es el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura de servicios básicos de agua potable y aguas residuales que permitan garantizar condiciones mínimas de salubridad. Hoy en día, de los 23 municipios de la región 22 tienen agua potable, planta de aguas residuales y planta de tratamiento de agua limpia.

Ahora bien, para alcanzar el desarrollo al que se ha llegado en la actualidad se han usado

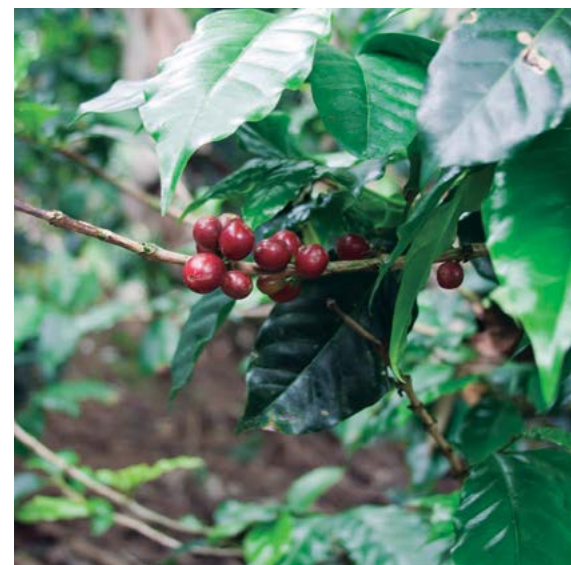
gran cantidad de estrategias. Las más destacables son el fortalecimiento administrativo del centro de información, las agencias de desarrollo, las veedurías y comisiones, el estímulo al desarrollo social y económico, educación, salud, reforestación, turismo, caficultura, ganadería y minería.

Adicionalmente, se ha trabajado por desarrollar el centro de información en la medición del desarrollo desde lo económico, lo social, del comportamiento de los indicadores y del inventario de las necesidades y de las oportunidades.

También se ha trabajado en el camino hacia la paz con la promoción de desarrollos económicos agrícolas que generan empleo, pues esto ha dado cierta estabilidad a la gente de la región, y, de esta manera, se los ha alejado de tomar las armas.

Por esta y otras razones ya mencionadas, esta metodología o modelo regional se ha dado a conocer a través de agencias locales de desarrollo que trabajan en una misma dirección. Estas agencias son creadas tras la identificación de proyectos específicos a los que se quiere apuntar.

Adicionalmente, la región se ha concentrado en actividades como la reforestación, conservación de suelos, paisajes y fuentes de agua, control de erosión y producción de maderas. Esto ha generado empleo y ha permitido la consolidación de un nuevo renglón de la economía regional y, como se mencionó anteriormente, ha logrado com-



batir con la guerrilla en el sentido en que la gente, al tener empleo, no tiene la necesidad de recurrir a los grupos armados para sobrevivir.

Finalmente, vale la pena recalcar que esta labor se ha logrado gracias a los 94 miembros que conforman la organización, quienes han luchado por la región y han logrado integrar a todos los políticos, los alcaldes, al sector institucional y al sector comercial. Se realiza un evento anual al que se invita a todo tipo de dirigentes, desde la célula primaria de dirigencia, que es una acción comunal, hasta el máximo dirigente del país, el Presidente. También asisten ministros, el Gobernador de Antioquia y todos los alcaldes de la región con sus secretarios. Es un encuentro que ha traído grandes aportes a la región, pues es un espacio en el que efectivamente se fomenta el diálogo, se exponen los problemas y se aportan nuevas ideas para la planificación del territorio y el desarrollo integral de la región. ■

## Reflexiones sobre asociatividad, la experiencia del Suroeste Antioqueño

El ex-alcalde de Jericó (Antioquia), Carlos Augusto Giraldo, reflexionó sobre los avances de la asociatividad y los retos que tiene esta figura en el contexto institucional, regional y municipal.

Durante su intervención en el “Encuentro Internacional sobre Asociatividad Regional y Ordenamiento Territorial”, el ex-alcalde de Jericó reflexionó sobre la gestión institucional en los desarrollos de las asociaciones en los diferentes niveles territoriales, “las instituciones se quedan en la emoción de firmar la escritura de constitución, verse en la primera página del periódico y después no pasa nada; sabemos lo difícil que es sacar recursos, aprobar un proyecto, mover y gestionar el trabajo en los municipios.

Sobre la asociatividad, Giraldo se mostró optimista, aunque no pasó por alto algunas falencias de este tipo de figuras: “El asociativismo cayó un poco en descrédito; yo creo en el asociativismo, pero creo más en

una visión de región. Lo importante es que se produzcan resultados, y que si hay instituciones de distintas asociaciones en los diferentes órdenes, el departamento, la corporación medio ambiental y demás, la mejor forma es que armemos asociaciones de municipios, dejando las maquinarias y avanzando”.

De otra parte, se refirió al enfoque que mantiene una asociación como el Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño. “Pese a que nos hace falta una asamblea anual, seguimos creyendo en región, y eso es importante; la única forma no es amarrarse en estructuras muy complicadas, a veces estas formas medianamente informales de organización nos han permitido mantenernos, y repito, en el suroeste después de 28 años hay estabilidad porque está prohibido hacer política en el encuentro”.



Carlos Augusto Giraldo  
Ex-alcalde de Jericó - Antioquia



## Asociatividad en el Catatumbo: tres municipios, una sola región



De izquierda a derecha:

Édgar Payares, ex-alcalde de Teorama (Norte de Santander);  
Manuel Rodolfo Márquez, alcalde de Río de Oro (Cesar);  
Eliud Camargo, actual alcalde de Teorama (Norte de Santander);  
y Jorge Mario Arenas, alcalde de El Tarra

Los alcaldes de Teorama, Río de Oro y El Tarra se dieron cita para discutir sobre asociatividad, territorio, los municipios y el desarrollo regional del Catatumbo.

En desarrollo del "Encuentro Internacional sobre Asociatividad Regional y Ordenamiento Territorial: Hacia un Diálogo entre Regiones" surgió una de las más importantes discusiones en torno al tema de la figura de la asociación, los usos del territorio y el ordenamiento municipal dirigidos a una misma región: el Catatumbo.

Sin lugar a dudas, la intervención de los alcaldes de Teorama (Norte de Santander), Eliud Camargo, y su ex-alcalde, Édgar Payares; Río de Oro

(Cesar), Manuel Rodolfo Márquez, y El Tarra, Jorge Mario Arenas, se convirtió en uno de los diálogos más intensos en materia de ordenamiento, dada la visión municipal, el enfoque administrativo y las apreciaciones que sobre asociatividad regional plantearon los dirigentes con respecto al avance de una misma región.

El Alcalde de Teorama empezó por referirse a la situación de conflicto de la región, donde tienen presencia varios de los actores armados del país. Pese a la situación, reconoció que se han buscado alternativas para hacer frente a la situación de orden público, hallando en la asociatividad un esquema útil y altamente efectivo: "Desde esa perspectiva,

podemos conseguir recursos más fácilmente que nos permitan elevar el nivel de vida de los habitantes, a través de propuestas de infraestructura y por medio de una propuesta direccionada en el tema agropecuario", aseguró.

“La experiencia de la asociatividad en el Catatumbo se halla en la asociación de municipios; esta ha sido una experiencia positiva, efectiva, hay voluntad política de parte de los alcaldes, y esto ha sido interesante.”

Camargo insistió en la existencia de instrumentos que son aprovechables en el ámbito

municipal y que pueden ser una vía de desarrollo para los habitantes de una región: "Hay algunos elementos que nos permiten asociarnos; primero un marco jurídico, la Constitución Política habla de la necesidad de concretar regiones, según un marco de vivencias, un marco cultural, un eje conductor, y ese hilo conductor lo representa el río Catatumbo, en cuyos alrededores hay una tendencia de identidad común en términos agropecuarios, de identidad cultural y en el sentido que compartimos las mismas dificultades del conflicto armado".

En este sentido, el ex-alcalde del municipio de Teorama, Édgar Payares, complementó los planteamientos de su sucesor recalcando que "ese ordenamiento territorial, esa planeación y ese diálogo existente entre regiones debe hacerse más productivo, más cercano a la realidad; creo que el tema de la asociatividad lograría jugar un papel de bisagra entre esa realidad y este espacio de política pública".

A su vez, el alcalde de Río de Oro (Cesar), Manuel Rodolfo Márquez, insistió en la necesidad de buscar opciones de desarrollo pese a la crisis que en materia de orden público se teje sobre la zona del Catatumbo: "Quienes llegamos con el ánimo de servir, nos encontramos a diario con conflictos, pero también entendemos que no podemos estar ajenos a estas situaciones y que debemos buscar los mecanismos para lograr el desarrollo de nuestro municipios", afirma.

Márquez manifiesta que es necesario entender los meca-

nismos normativos y utilizarlos bien para desarrollar enfoques de bienestar en las comunidades. Además, indica: "Este es un acuerdo de voluntades y existe un riesgo latente, que una asociación termine por desintegrarse cuando no hay voluntad política; hay que resaltar, entonces, que el desarrollo debe ir enmarcado desde el punto de vista de lo colectivo y no desde lo individual", expresó.

"Hay que hacer esfuerzos individuales, de voluntad, de generar otra clase de oportunidad para que nuestros campesinos, nuestros pobladores, generen ingresos sin depender tanto de la asistencia del Estado".

A su vez, Jorge Mario Arenas, alcalde de El Tarra (Norte de Santander), municipio ubicado en el corazón del Catatumbo, recalcó la importancia de la asociatividad para un municipio en el que confluyen los actores armados y en el que el orden público es un determinante social y territorial.

Al respecto, Arenas ilustra la situación: "En la actualidad contamos con presencia de los tres grupos insurgentes que aún están activos (EPL, ELN y Farc), tuvimos hace cuatro años la presencia de las autodefensas campesinas del Catatumbo y ahora tenemos una fuerte presencia del Estado, pero solo en el plano militar; es una situación bastante crítica", asegura.

La situación en El Tarra es quizás la más compleja en relación con los municipios de Teorama y Río de Oro, no solo por el antecedente reseñado, sino por las condiciones socia-

les y el enfoque productivo de su población: "La solución de desarrollo para El Tarra y el Catatumbo se relaciona totalmente con el campo, pero la gente no va a acceder a este desarrollo si no hay vías. Actualmente, el alto gobierno se inventó un proyecto de un tren y de una vía del carbón, cuando la gente de allá, el campesino, no quiere saber de ese tema, no quiere saber de la explotación minera", insiste al respecto Jorge Mario Arenas.

“Ordenamiento territorial, asociatividad, y planeación son fundamentales en los territorios; ojalá que este conjunto de conceptos sea la solución, de alguna manera, en el mediano y largo plazo, a los problemas regionales.”

No obstante, la asociatividad se presenta aquí como una importante vía de desarrollo para el municipio, dada la apremiante necesidad de municipios circunvecinos de forjar alianzas y trabajar mancomunadamente en una sola dirección, como lo asegura el alcalde de El Tarra: "Nos encontramos en una situación supremamente crítica, por eso el tema de la asociatividad es una solución que nos permite encontrar apoyo en los demás alcaldes, y obviamente se reconocen en esta figura unos logros muy importantes que esperamos fortalecer".



# RECOMENDACIONES

Expertos internacionales formulan reflexiones sobre la proyección del Ordenamiento Territorial en el país.

Colombia es un país sumamente extenso para lograr efectos sobre la planificación de las regiones. Se debe propiciar el trabajo a partir de principios generales del nivel nacional que lleguen a las regiones donde avancen los procesos, con municipios que accedan voluntariamente a trabajar juntos puede ser la ruta para avanzar. R. Summers.

Diseñar estrategias de planeación y desarrollo nacional-regional teniendo en cuenta aspectos como las características físicas del territorio, la relación entre los grupos de actividades que se presentan en una zona, cuáles son las conexiones, cuáles son los movimientos de provisión de transporte, de bienes, flujos de dinero y la forma como la planeación física sirve en la búsqueda de desarrollo económico en un área. R. Summers.

Es importante tener presente el tipo de relaciones entre las instituciones de orden nacional y local y la forma cotidiana de relacionarse con comunidades y políticos; entre planeadores profesionales, políticos y comunidades deben identificar cuáles son las claves para la decisión de la estrategia específica para cada región. R. Summers.

En Colombia hay un amplio vacío entre los análisis técnicos promovidos por el IGAC y la

forma como alcaldes y comunidades tratan de organizar la planeación y el desarrollo en sus áreas locales. Es importante ser claros en la definición de lo que se entiende por planeación espacial, llevando el concepto más allá de la planeación del uso de la tierra; se deben identificar escenarios que se puedan estudiar con las tecnologías que se tienen y decir qué opciones se plantean para el futuro de cada área, de la región y del país; esto tiene que ver con la visión, con lo que es posible y con la elección que se toma para lograr una óptima planificación del territorio. R. Summers.

Cuando se habla de territorio es importante que exista una autoridad que tome decisiones respecto al territorio, lo cual no significa que se desconozca la importancia de la asociatividad, no se trata de desconocer el hecho de que puedan haber asociaciones, sino que exista quién tome decisiones y sea responsable por lo que se hace en ese territorio. R. Núñez.

Colombia tiene una organización que hay que potenciar en su máxima capacidad, al igual que la legislación donde a nivel territorial es necesario tomar los elementos y herramientas legislativas y definir con qué instrumentos trabajar, porque en realidad al hacer la unión de instrumentos de planificación y

planes de regulación, muchas veces parece más un caos que un elemento orientador. R. Núñez.

Cuando existen propuestas políticas y técnicas a nivel regional, local y sub-nacional es más sencillo y probable que exista una negociación con otros niveles dándose mayor posibilidad de coordinación. Los casos que he tenido la oportunidad de conocer, en los que existen propuestas político-técnicas a nivel local, hacen que exista la posibilidad de coordinar, modificar o generar procesos propios de desarrollo para transformar decisiones a nivel nacional. R. Núñez.

Los casos expuestos son complejos porque difícilmente se manejan desde el nivel nacional y nadie frena la vida a nivel regional y local; hay que reconocer, entonces, que el desarrollo sin duda es desequilibrado y eso es un planteamiento validado desde el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo económico mundial y desde el Instituto Latinoamericano de Planificación Económico Social y la CEPAL. Las instituciones de los distintos niveles deben tener como propósito principal el disminuir aquellas brechas y lograr aminorar los desequilibrios territoriales. R. Núñez.

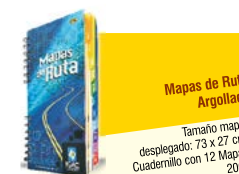
## Nuestros Productos



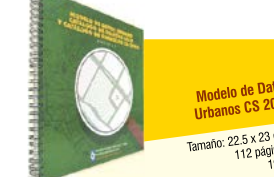
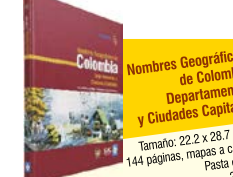
### Mapas Departamentales y Turísticos



### Mapas de Colombia



### Publicaciones Especiales







Fundamentos Físicos de Teledetección  
Tamaño: 17.5 x 23.5 cm  
88 páginas  
2007

## Estudios de Suelos Departamentales



Estudio general de suelos y zonificación de tierras Departamento del Cauca  
Tamaño: 21 x 27.5 cm  
556 páginas + 1 CD Rom  
4 planchas escala 1:400.000  
2009



Estudio general de suelos y zonificación de tierras Departamento del Cúcuta  
Tamaño: 21 x 27.5 cm  
502 páginas + 1 CD  
4 planchas escala 1:400.000



Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras Departamento del Atlántico  
1 Tomo y 3 Mapas  
2009



Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras Departamento de Risaralda  
CD-Rom  
2a Edición  
2004



Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras Departamento de Quindío  
CD-Rom  
2a Edición  
2004



Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras Departamento de Caldas  
CD-Rom  
2a Edición  
2003



Estudio general de suelos y zonificación de tierras Departamento del Magdalena  
Tamaño: 21 x 27.5 cm  
496 páginas + 1 CD  
4 planchas escala 1:300.000

## Atlas y Videos



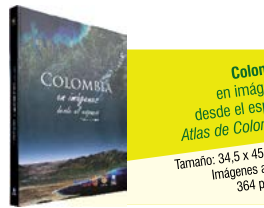
Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia Atlas Básico  
Tamaño: 28 x 41.5 cm  
127 páginas  
2005



Atlas de Cundinamarca  
Tamaño: 45.5 x 34 cm  
202 páginas  
2008



Atlas de mortalidad por cáncer en Colombia  
Tamaño: 20.5 x 27 cm  
mapas a color  
108 páginas  
2010

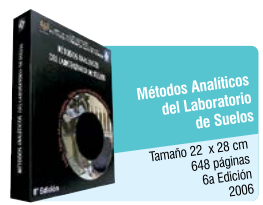


Colombia en imágenes desde el espacio Atlas de Color  
Tamaño: 34.5 x 45.5 cm  
Imágenes a color  
364 páginas



Nuevo Colección Videos Colombia Geográfica  
4 DVDs  
2012

## Estudios de Suelos Generales



Métodos Analíticos del Laboratorio de Suelos  
Tamaño: 22 x 28 cm  
648 páginas  
6a Edición  
2006

## Publicaciones de Ordenamiento Territorial



Gestión del Suelo Urbano  
Tamaño: 18.2 x 25.2 cm  
92 páginas

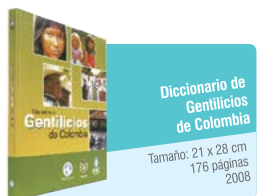


Aplicación Metodológica al Ordenamiento Territorial Municipio de Ibagué  
CD-Rom  
2001



Guía de Participación Comunitaria para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial  
Tamaño: 18.2 x 25.2 cm  
92 páginas  
2005

## Diccionarios



Diccionario de Gentilicios de Colombia  
Tamaño: 21 x 28 cm  
176 páginas  
2008



Diccionario Topónimos y Términos Costeros de Colombia  
Tamaño: 21 x 28 cm  
70 páginas

## Revistas

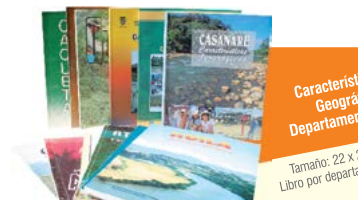


Análisis Geográficos  
Tamaño: 21 x 28 cm  
Varias Ediciones

## Características Geográficas Departamentales



Características Geográficas de Cauca  
Tamaño: 28.5 x 22 cm  
376 páginas  
Pastor



Características Geográficas de Casanare  
Tamaño: 22 x 28 cm  
Libro por departamento



Síguenos en: [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)



colombia.igac



@IGACColombia



theIGACTV

Mayores informes sobre nuestros productos en: [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)  
Sitio de Contacto: [comercializacion@igac.gov.co](mailto:comercializacion@igac.gov.co)

INICIO

[www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)





ISBN 978-958-8323-43-5



7 1703476 004123