



# DIÁLOGO

## territorial

Tomo 1



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**IGAC**  
INSTITUTO GEOGRÁFICO  
AGUSTÍN CODAZZI



**RINDE**  
Red de iniciativas  
para la gobernabilidad,  
la democracia y el  
desarrollo territorial



**ENTIDADES TERRITORIALES**

**CONVENCIONES**

LÍMITES	CENTROS POBLADOS	
----- Límite internacional	● Capital de la república	
----- Límite de departamento	● Capital de departamento	
----- Límite departamental no definido	● Capital de departamento	
<b>TRANSPORTE TERRESTRE</b>		
----- Carretera pavimentada	● Municipio	
----- Carretera sin pavimentar	● Comisariado departamental	
----- Carretera transitable en tiempo seco	● Comisariado de policía y/o caserío	
----- Camino	● Inspección de policía y/o caserío	
----- Vía férrea	<b>HIDROGRAFÍA</b>	
<b>TRANSPORTE AEREO</b>		~ Drenaje sencillo
✈ Aeropuerto	✈ Aeropuerto	~ Línea costera
<b>CONSTRUCCIONES</b>		~ Embalse, ciénaga, laguna
⚓ Puerto marítimo	⚓ Puerto marítimo	~ Drenaje doble
		~ Isla

**INFORMACION DE REFERENCIA**

Mapa elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, apoyado en la red geodésica, con base a cartografía integrada a escala 1:500 000 y carta general.

Proyección Gauss-Krüger, Colombia (Tronadura de Mercator), con origen Bogotá, cuyas coordenadas geográficas son: 04° 35' 46,3215" de latitud Norte y 74° 04' 39,0285" de longitud al oeste de Greenwich, al cual se le asignaron las coordenadas planas 1 000 000 metros Norte y 1 000 000 metros Este.

Datum MAGNA-SIRGAS  
Elipsoidal GRS 1980

ESCALA 1:4 500 000





**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



---

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

---

**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) del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2013

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

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

**MERCEDES VÁSQUEZ DE GÓMEZ**  
Secretaría General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2005 - 2012



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



#### Comité Editorial

Julián Serna Giraldo	Director General (e)
Luis Enrique Abello	Secretaría General (e)
Jaime Alberto Duarte Castro	Subdirector (e) de Geografía y Cartografía
Ricardo Fabián Siachoque Bernal	Subdirector (e) de Agrología
Luis Fernando Sandoval	Subdirector (e) de Catastro
Jair Fajardo Fajardo	Jefe Oficina Asesora de Planeación
William Alberto Martínez Díaz	Jefe Oficina del Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica, CIAF
Ivanna Nussika Agudelo Padilla	Jefe Oficina de Difusión y Mercadeo de Información
Johana Trujillo Moya	Asesora Dirección General

#### Editores

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

#### Traducción

Marcela Hormaza Rodríguez

#### Corrección de Estilo

Lina Rojas Camargo  
 Linda Karime Rubio Correa

#### Apoyo Técnico y Administrativo

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



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



#### Diseño y Diagramación

Juan Manuel Reyes Camargo  
 Luis Mauricio Ubaque Ubaque  
 Alba Esperanza Giraldo Vásquez

#### Impresión

Grupo Gaditvo

#### 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 - UDSA, Universidad de Caldas.  
 Centro Internacional de Física - CIF, Universidad Nacional de Colombia.

#### Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Dialogo Territorial / IGAC. - - Bogotá : Grupo Gaditvo, Sintegraf, 2012.  
 477p., ils. Mapas a color.  
 Incluye Referencias Bibliográficas  
 ISBN Volumen: 978-958-8323-44-2  
 ISBN 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



# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13	La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.	67
INTRODUCCIÓN	15	Principio de asociatividad y nueva orientación de la organización del territorio colombiano	67
		Naturaleza y alcance de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	67
		Las diversas LOOT y la tendencia ganadora	73
		Cuál es el gran enfoque de la Ley 1454 de 2011	77
		Reflexión: ¿Cuáles son las grandes tareas que debe emprender la Comisión de Ordenamiento Territorial? Algunas propuestas	82
		Referencias bibliográficas	84
		Colombia: de la regionalización de la nación a la asociatividad territorial	85
		Sobre la estrategia de regionalización	88
		Antecedentes de la regionalización en América Latina	88
		Diversos enfoques propuestos	89
		Propuestas de regionalización en Colombia	92
		Colombia: la Constitución de 1991 y la organización territorial	105
		Las indefiniciones en torno al modelo territorial	106
		La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: nuevas posibilidades de regionalización	109
		La asociatividad como forma de regionalización y enfoque de desarrollo	113
		Referencias bibliográficas	120
		Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina	123
		Algunos contenidos de la descentralización a través de los grandes períodos de la historia latinoamericana	123
		Definición funcional y componentes de la descentralización	126
		La descentralización política	126
		La descentralización fiscal	127
		La descentralización administrativa	127
		Combinaciones entre componentes	127
		Impactos políticos de la descentralización a nivel local y nacional	128
		Pluralismo político y gobernabilidad	128
		Las asociaciones nacionales territoriales	129
		El nivel intermedio	130
		¿La desnacionalización de los partidos?	130
		La representación política de los territorios en la nación	131
		Relaciones fiscales intergubernamentales: eficiencia, equidad y autonomía	132
		El origen de los recursos	132
		La eficiencia de los sistemas de transferencias	132
		La equidad en el origen de las transferencias	133
		La equidad en el destino del gasto	134
		La construcción de capacidades para la autonomía	135
		¿De qué dependen los resultados de los procesos?	136
		Recomendaciones de política a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana	137
		Referencia bibliográfica	153
		El reto de articular los instrumentos de planificación y ordenamiento en las entidades territoriales	155
		Introducción	155
1. PERSPECTIVA INTERNACIONAL	19		
Planeación Territorial y las alianzas regionales en el Reino Unido	21		
En cuanto a los otros países del Reino Unido	24		
Escocia	24		
País de Gales	24		
Irlanda del Norte	24		
Lecciones aprendidas del ordenamiento territorial	25		
Conclusiones	26		
Una mirada a la estructura del desarrollo y la planificación regional en Chile	27		
Introducción	27		
Contexto	27		
Estructura del ordenamiento territorial y antecedentes	28		
Historia: ¿Qué es importante decir de la experiencia planificadora en Chile?	29		
Dimensiones y retos del ordenamiento y la planificación regional	32		
El Ordenamiento Territorial en Alemania	35		
Anexos	39		
Bibliografía	43		
2. DEBATE INSTITUCIONAL Y POLÍTICA	45		
La autonomía en el nuevo contexto del Ordenamiento Territorial	47		
La autonomía territorial en la carta del 91	48		
Ley orgánica de ordenamiento territorial	49		
Referencias bibliográficas	51		
Retos y perspectivas a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	53		
Antecedentes	54		
La década de 1980	54		
Ordenamiento territorial, descentralización y autonomía en Colombia	55		
El ordenamiento territorial a partir de 1991	56		
Desafíos del ordenamiento en Colombia	57		
Oportunidades de la LOOT y recomendaciones	61		
Sobre las herramientas de la LOOT	62		
Conclusiones	64		
Referencias bibliográficas	66		

La planificación en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 en las entidades territoriales	157	Referencias bibliográficas	195
Conclusiones y recomendaciones para la Comisión de Ordenamiento Territorial	158	Sostenibilidad territorial: como hacerla funcionar	199
Matriz de algunas estructuras normativas, políticas e institucionales relacionadas con la planeación y el ordenamiento territorial	160	Introducción	199
Referencias bibliográficas	161	Situación actual en Colombia - Sistema colombiano de planificación y ordenamiento territorial, reflexiones.	200
<b>3. LO RURAL, EL MEDIO AMBIENTE Y MINERÍA EN EL OT</b>	<b>163</b>	LOOT y CONPES 3700	200
Análisis de la dinámica esperada de algunas cadenas agroindustriales bajo las potencialidades de los mercados de biocombustibles y del TLC con Estados Unidos y de su posible impacto sobre el desarrollo territorial de unas zonas específicas	165	El concepto de asociatividad	201
El proceso de globalización	165	El concepto de subsidiariedad	202
Latinoamérica	166	Sistema Nacional de cambio climático, CONPES 3700	202
Colombia	167	Iniciativas de desarrollo sostenible en comunidades colombianas	204
Estrategias de internacionalización de la economía colombiana	170	Conclusiones sobre Colombia	204
Oportunidades de mercado	171	La sostenibilidad	205
TLC con Estados Unidos	172	Diseño sostenible	205
Oportunidades y amenazas del TLC	173	Estrategias de sostenibilidad	205
Sector biocombustibles	173	Estrategias regionales de sostenibilidad	206
Etanol	174	Requerimientos	206
Biodiesel	174	Recomendación final	207
Sector arrocero	175	Referencias bibliográficas	209
Sector ganadería vacuna	176	El ordenamiento territorial colombiano y su camino hacia la sostenibilidad	211
Ganadería de carne	176	Resumen	211
Ganadería de leche	176	Ordenamiento territorial y medio ambiente	215
Cadenas agroindustriales en el TLC	176	El ordenamiento territorial: asignatura pendiente	215
Biocombustibles	177	El déficit de institucionalidad	216
Cadena de la caña de azúcar-etanol	178	La conflictividad territorial	217
Cadena de la palma de aceite-biodiesel	178	Multiescalaridad en la Ley 1454 de 2011 (LOOT)	219
Cadena agroindustrial del arroz	179	El sistema colombiano de ordenamiento territorial anterior a la LOOT	220
Cadena agroindustrial de ganado vacuno	180	El sistema de planeación del desarrollo	221
Las cadenas agroindustriales en el ordenamiento territorial	181	El sistema de OT en Colombia: Un sistema de múltiples sistemas	221
Región de la Altillanura	183	Sobre los niveles y los instrumentos	222
Biodiesel de palma	184	La institucionalidad para la implementación de la LOOT	224
Etanol	184	Las regiones en la Ley 1454 de 2011	224
Cadena productiva del arroz	185	Región Administrativa y de Planificación (RAP)	224
Cadena productiva del ganado vacuno	185	Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	224
Región del Pacífico	186	Instrumentos institucionales para la gestión el ordenamiento territorial	225
Biodiesel de palma	186	La asociatividad	225
Etanol	187	Conclusión	225
Cadena productiva del arroz	187	bibliografía	226
Cadena productiva del ganado vacuno	188	<b>4. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN</b>	<b>227</b>
Región de la Mojana	188	El Ordenamiento Territorial desde lógicas participativas	229
Biodiesel de palma	189	Pertinencia geográfica y poblacional del caso	230
Etanol	189	Ejes articuladores de los procesos sociales en el territorio	231
Cadena productiva del arroz	189	Principios para la gestión del territorio	232
Cadena productiva del ganado vacuno	189	La experiencia en la cuenca del río Pamplonita sobre los temas planteados	234
Recomendaciones	190		

Ponencialidades y dificultades a ser abordados en la gestión participativa del Ordenamiento Territorial	238	Algunos elementos estratégicos para la adecuación de los niveles territoriales en Colombia a las exigencias del desarrollo contemporáneo	298
Retos y propuestas	239	Conclusión	303
Sugerencias para la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)	240	Referencias bibliográficas	304
Referencia bibliografía	242	Caracterización de la distribución espacial de las actividades económicas y su impacto sobre los usos del suelo, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)	307
Participación y Ordenamiento Territorial en Colombia	243	Distribución espacial de las actividades económicas	307
Un nuevo paradigma	243	Cambios en la distribución espacial del PIB	307
¿De qué estamos hablando?	244	La Inercia espacial de la economía colombiana	309
Colombia: La oferta institucional de participación	247	Redistribución del valor agregado departamental por sectores	310
Balance	250	Tasas departamentales de crecimiento global	310
Las nuevas tendencias	254	Grado de concentración regional del PIB nacional	313
Elementos para una política de participación en el ordenamiento territorial	255	Escalafón del PIB per cápita departamental	314
Referencia bibliografía	257	Dinámicas del crecimiento departamental y especialización productiva	315
Ordenamiento Territorial de territorios colectivos	259	Conclusiones	320
Introducción	259	El sector minero: aspectos territoriales y ambientales	321
Legislación indígena	261	Tendencias de especialización regional en minería	321
Población y geografía de los territorios colectivos	264	Los distritos mineros	324
Distribución cultural y biogeográfica de las poblaciones indígenas por regiones	264	Minería de hecho	329
Diversidad lingüística	266	Prácticas ambientales nocivas en la minería	331
Derechos humanos y contexto ambiental	267	Explotación minera en zonas protegidas.	335
Intensificación del conflicto en territorios étnicos	267	Conclusiones y recomendaciones	337
Cultivos ilícitos en territorios colectivos	268	La minería: un potencial y una amenaza	337
Involucramiento de grupos étnicos en el conflicto armado	269	Referencias bibliográficas	340
Frontera agrícola y deforestación	270	La LOOT y la construcción de territorios de innovación: el naciente caso de la RINN, ¿una asociación de municipios en la sabana de Bogotá?	341
Contexto institucional	271	Mi idea de la LOOT y su relación con la idea de la Región Innovación - RINN	341
Referencia bibliografía	274	Contexto	343
<b>5. DISCUSIONES SOBRE DESARROLLO Y OT</b>	<b>275</b>	Elementos conceptuales	343
	275	Las fuerzas del desarrollo y la construcción de la RINN	343
Evolución y visiones territoriales del ordenamiento territorial: la historia de la regionalización del país	277	Nuevos factores del desarrollo local	344
Bibliografía	283	Los nuevos factores del desarrollo necesitan la RINN	345
El nivel local en la política de desarrollo territorial. Perspectivas y retos a la luz de la Ley 1454 de 2011	285	La Triple Hélice y las nuevas fuerzas y factores del desarrollo	345
El nivel local en el desarrollo contemporáneo	285	¿Qué es una región de innovación?	348
Desarrollo en la globalización: evidencias empíricas e interpretaciones conceptuales	286	Génesis de la RINN	350
Implicaciones para una política de ordenamiento territorial con miras al desarrollo humano	289	Fase 1 de la RINN: 2010	350
La institucionalidad formal del ordenamiento territorial en Colombia y su relación con el proceso de desarrollo	291	Fase 2 de la RINN: 2011	350
El marco jurídico	291	Fase 3 de la RINN: 2012 en adelante	350
Marco constitucional	292	LA RINN: desarrollos productivos y tecnológicos estratégicos	353
La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	294	El modelo de la RINN	354
El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el ordenamiento territorial	295	La RINN en el marco de la LOOT	356
Algunos aspectos de la estructura multiescalar del territorio colombiano hoy: perspectivas y desafíos	297	Referencias bibliográficas	359
La multiescalaridad territorial en la globalización contemporánea y sus implicaciones para Colombia	297	Nodos regionales en Colombia	361
		Introducción	361
		Acerca de la movilidad laboral	362
		El entorno regional en el desarrollo	362

## 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

Ejercicio de movilidad laboral a partir del Censo 2005	363
Estimación de la movilidad laboral	364
El método de nodos regionales	364
Ventajas del método	366
Limitaciones del método	366
Identificación de nodos	366
Aspectos metodológicos	366
1. Identificación de municipios que conmutan (Grado de Integración)	366
2. Identificación de nodos para municipios con Grado de Integración $\geq 10\%$	367
3. Identificar nodos regionales comunes para todos los municipios	367
Categorización de la población	368
Resultados generales del ejercicio	370
Identificación geográfica de los nodos y conformación de corredores	376
Caso ilustrativo - Nodo de Barranquilla	378
Los agregados de población y actividad económica según condición nodal de los municipios	381
Algunos de los puntos a destacar de este análisis son	382
Conclusiones y recomendaciones	383
Referencias bibliográficas	389
<b>6. LA VISIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE LOS TERRITORIOS</b>	<b>391</b>
La asociatividad municipal instrumento de Ordenamiento Territorial	393
Campos de acción y gestión de la asociación	395
Aportes al ordenamiento territorial en Colombia	396
Interacción con otros actores	396
Avances sociales, económicos y tecnológicos	397
Descentralización y autonomía	398
Experiencias de ordenamiento territorial: de Ciudad Región a Región Capital	401
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>405</b>
Síntesis de las recomendaciones presentadas en el taller	
"propuestas estratégicas territoriales: agenda para el desarrollo de la LOOT".	407
presentación	407
recomendaciones y propuestas	408
Sobre los aspectos conceptuales	409
Sobre el alcance de los desarrollos normativos	410
Sobre algunas cuestiones no consideradas explícitamente	412
Gestión del riesgo y adaptación climática: una nueva dimensión del OT	412
Cambio climático, competencias ambientales y ordenamiento territorial	414
Las relaciones intergubernamentales y los procesos de descentralización	416
La participación social en el ordenamiento territorial	417
Sobre los diversos y numerosos conflictos territoriales	418
Sobre el desarrollo rural	419
Sobre el enfoque y la forma de construir la política nacional de ordenamiento territorial	420
Sobre el sistema que está implícito en la LOOT y sus relaciones con otros sistemas existentes o propuestos	421

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos dos años, la agenda territorial ha tenido una intensa agitación. Temas álgidamente debatidos como la modificación al régimen de regalías y las discusiones alrededor de la reforma al régimen departamental son muestra de ello. Sin embargo, uno de los hitos más importantes fue la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), ya que este hecho daba cumplimiento veinte años después al mandato constitucional. Con esta ley, el país enfrenta el reto de poner en práctica los modelos de organización que quedaron consagrados y a la Comisión de Ordenamiento Territorial le queda la tarea de liderar y coordinar ese proceso, teniendo como marco el carácter descentralizado del Estado colombiano.

Sin embargo, la discusión no acaba allí; el tema territorial en el contexto actual se ha complejizado y adquirido nuevas dimensiones. En el escenario han aparecido nuevos elementos como la legislación referente a las víctimas y la restitución de sus tierras; la minería ha cobrado un gran auge y se plantea como uno de los principales motores del desarrollo en el país, creando un nuevo orden económico, social, territorial y político, y adicionalmente, el proceso de negociación con las Farc plantea retos decisivos en materia de cómo se organizará el posconflicto, en caso de tener éxito.

Ante esta coyuntura, el IGAC, como miembro de la COT y con su reconocida experiencia y competencia técnica y misional en el ámbito del ordenamiento territorial, ha querido promover discusiones sobre el tema para hacer aportes como miembro de la Comisión al trabajo de la misma. Para ello propuso una alianza con la Red Rinde<sup>1</sup> para generar conjuntamente reflexiones y recomendaciones que articulen las propuestas de académicos, Gobierno Nacional y gobiernos territoriales, Corporaciones Autónomas Regionales, organizaciones de la sociedad civil y promotores de experiencias territoriales.

Como fruto de esta apuesta, se realizaron dos eventos en Bogotá, uno con expertos nacionales y otro con invitados internacionales de Alemania, Chile e Inglaterra; estos últimos se concentraron en hacer una revisión de los aspectos más importantes a tener en cuenta en el proceso que debe adelantarse como desarrollo de la ley y aportar a los lineamientos de política de ordenamiento. Igualmente, se buscó reflexionar sobre las experiencias que se han dado en el país y en otros países para que sean tomadas en cuenta como lecciones aprendidas, promover el uso de sistemas de información geográfica que aporten mayores elementos técnicos en la toma de decisiones, sugerir mecanismos diversos que permitan mayor integralidad del sistema de planeación multiescalar que promueve la LOOT y recoger recomendaciones para ser entregadas a la Comisión de Ordenamiento Territorial, que sirvan de insumos a la discusión técnica que el país debe iniciar.

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

La publicación está diseñada en dos tomos que se entrecruzan temáticamente, pero que fueron concebidos como complementarios en su estilo. El primero de ellos recoge en textos académicos las investigaciones y los estudios de expertos que participaron en los eventos mencionados; el segundo tomo compila en forma periodística, a través de debates, entrevistas y diálogos, las discusiones, los conversatorios y los paneles desarrollados en los eventos, dando al lector un panorama completo de la temática del ordenamiento y la planificación en el país.

Los textos recogen el espíritu de las discusiones allí planteadas, a través de trabajos académicos que promueven la construcción de un ordenamiento acorde con la realidad territorial y en consonancia con el entorno nacional e internacional. Este material constituye sin duda un elemento fundamental de consulta en el camino por recorrer.

El presente libro (primer tomo) se desarrolla en torno a la experiencia internacional presentada y seis ejes temáticos. El primero lo llamamos “Perspectiva internacional”, que recoge las experiencias de Inglaterra, Chile y Alemania. Richard Summers aporta elementos muy importantes de la experiencia de Gran Bretaña, especialmente Inglaterra, que viene de una larga historia de planificación multiescalar y que ahora ha dado un vuelco radical a su concepción de la planeación territorial. También se encuentra la experiencia chilena con la presentación de Rodrigo Núñez, que da una mirada con elementos novedosos en la estructura territorial, donde el tema de la autonomía regional forma parte de complejas discusiones, si bien los avances en materia de desarrollo son innegables. Cierra Thorsten Sagawe con una descripción clara de la estructura multinivel del ordenamiento territorial en Alemania, en el cual lo ambiental está directamente integrado a los diferentes niveles.

El segundo eje lo llamamos “Descentralización, institucionalidad y ordenamiento territorial”. En este encontramos reflexiones sobre los antecedentes del proceso y experiencias de ordenamiento territorial en el país con referentes internacionales, especialmente latinoamericanos, que aportan importantes lecciones de la historia de la planificación y el ordenamiento.

El principal elemento de este bloque retoma la reflexión sobre el modelo de Estado, sociedad y territorio que queremos como país. Como aspectos importantes para esto, se plantean discusiones conceptuales sobre qué es la descentralización y cómo se diferencia del ordenamiento territorial, si se trata de dos conceptos distintos, cómo se armonizan y, en este contexto, cómo se le da verdadero alcance al título III de la Constitución Política. Encontramos también preguntas sobre si es posible que coexistan varios modelos a la vez, si la LOOT está diseñada de manera que fortalezca la descentralización, cuál es el significado de su expedición y qué pasa con la autonomía territorial de la que habla el artículo 1 de la Carta Política de 1991.

El tercer eje lo hemos denominado “La planeación del territorio: el cambio climático y el medio ambiente. Lo rural y su acelerada industrialización, la restitución de tierras y la minería”. Los ejes para el diseño de la política de ordenamiento territorial para el país (población, división político-administrativa, minería, tierras, cambio climático, lo rural y lo urbano, recursos naturales) son temas y problemas que se discuten, pero no de manera integrada. Por esta razón, en este ejercicio se planteó como uno de los retos más importantes es desarrollar adecuadamente el territorio con todas sus implicaciones.

En este apartado se abren múltiples opciones de cómo y con qué instrumentos se integran los elementos e instrumentos de la planeación en el territorio (los planes de desarrollo, POT, ambientales, sectoriales) con los subsistemas (el ambiental, el socio-productivo, de asentamientos y las relaciones). Apelar a la multiescalaridad y a los sistemas de información parece ser el camino. En la concurrencia de políticas públicas parece claro que el ordenamiento territorial es el que hace posible armonizarlas e integrarlas en el territorio.

El otro elemento que parece complementar esta necesidad es el ambiental, que debe contribuir de manera directa a esta integralidad. Si bien el tema ha ganado espacio en el debate y en la formulación de políticas, nunca antes fue tan evidente como elemento fundamental de la dimensión territorial. La ola invernal mostró de manera contundente que el territorio no se había planificado como el espacio donde suceden los fenómenos naturales, ni está prevista ninguna gestión del riesgo para enfrentar sus consecuencias. El aporte de la experiencia alemana, de larga tradición, resultó ser una contribución que complementa y complejiza la relación entre ordenamiento y medio ambiente.

El cuarto eje, “Ordenamiento territorial y participación social”, vuelve sobre una discusión profunda a veces soslayada: la incidencia e importancia de la participación en todos los escenarios de construcción de territorio. Por una parte, reconocer su valor como integradora en el ordenamiento del territorio, en la consolidación de experiencias de región con arraigo en la comunidad y, por otra parte, permitir la integración de la planeación de manera multiescalar con una mirada de abajo hacia arriba del desarrollo. Se complementa con la perspectiva de experiencias de comunidades indígenas, para quienes ancestralmente el territorio tiene un valor sagrado, de allí que el respeto y cuidado del medio ambiente y la tierra son referencia obligada cuando se aborda la perspectiva territorial. Coinciden los expertos en la necesidad de cambiar el paradigma de la participación, valorarla como elemento sustantivo del proceso para se consolide una nueva mirada del abordaje territorial.

El quinto eje se ha denominado “Desarrollo y ordenamiento territorial: cómo entrelazar esta difícil ecuación”. Allí encontramos algunas de las primeras preguntas que fueron planteadas en las discusiones de los foros: ¿Cómo se armoniza la política pública nacional con la territorial de tal manera que se traduzca en un equilibrio entre ambos niveles? ¿Qué tanto desarrollo desde la nación y qué tanto desde la región?

Se encuentran reflexiones sobre lo sectorial frente al territorio y la capacidad de control gubernamental sobre la dimensión territorial. Algunos de los expositores hablaron a este respecto de la existencia de una zona de hibridez que no logra definirse. Esto remite a aspectos tan fundamentales como la implementación de políticas sociales en las zonas rurales y la falta de innovación en ellas; la coexistencia de dos modelos de desarrollo regionales distintos y aparentemente contradictorios; además de la pregunta sobre si es posible su coexistencia y su impulso paralelo.

En sexto lugar, encontramos el eje temático “La visión del ordenamiento territorial desde los territorios”. Esta publicación y los eventos realizados dieron especial importancia a la mirada de la LOOT y sus posibles desarrollos desde un enfoque territorial y a partir de experiencias concretas. Por esta razón, en este eje encontramos reflexiones desde gobiernos territoriales, de organizaciones

de la sociedad civil en alianza con la institucionalidad pública, de asociaciones de municipios. Se resaltan de manera particular el caso de la Región Capital, que constituyó un hito en la construcción de una agenda conjunta entre Bogotá Distrito Capital y Cundinamarca para identificar puntos de acuerdo y que en el marco de la LOOT se recogió con la posibilidad de creación de la RAPE.

A esta visión territorial se suma la de la región de Ocaña, expresada a través de la Asociación de Municipios Asocaña, que a lo largo de varios años, en un escenario adverso a la asociatividad, tiene logros importantes en materia de desarrollo regional e integración.

El libro cierra con conclusiones y recomendaciones de las discusiones sobre el tema a la Comisión de Ordenamiento Territorial, las cuales buscan llamar la atención sobre temas prioritarios que se deben avocar en dicha Comisión. Estas conclusiones recogen, de manera sistemática y ordenada, lo que fue dicho desde distintos ángulos por los expertos.

Los retos.... ¿Qué sigue?

Finalmente, parte de los escenarios largamente debatidos inician en el hecho de que la LOOT se expidió con posterioridad a las normas, que en cierta forma dependían de ella, así que en la práctica la descentralización corrió a otra velocidad. Además, crea figuras asociativas en la legislación que todavía no están definidas y que no se sabe cómo hacer compatibles con la estructura institucional existente. Se mantiene la expectativa de las leyes que las desarrollarán, así como lo referente a los contratos plan.

La diversidad de temáticas planteadas en este libro da cuenta de la multiplicidad de asuntos de los que debe ocuparse la Comisión de Ordenamiento Territorial que seguramente rebasarán incluso los alcances de la LOOT.

El asunto plantea a todas luces una complejidad enorme y exigirá una gran capacidad de integrar muchas miradas, desde lo económico, lo social, lo cultural, lo institucional y, de manera importante, lo territorial. Cada una de estas dimensiones entraña ya muchos dilemas, pero todas ellas puestas en la dinámica del ordenamiento territorial hacen el ejercicio más integral pero difícil. Esperamos que esta publicación anime el debate y contribuya a los retos que tiene actualmente el país en estas materias.

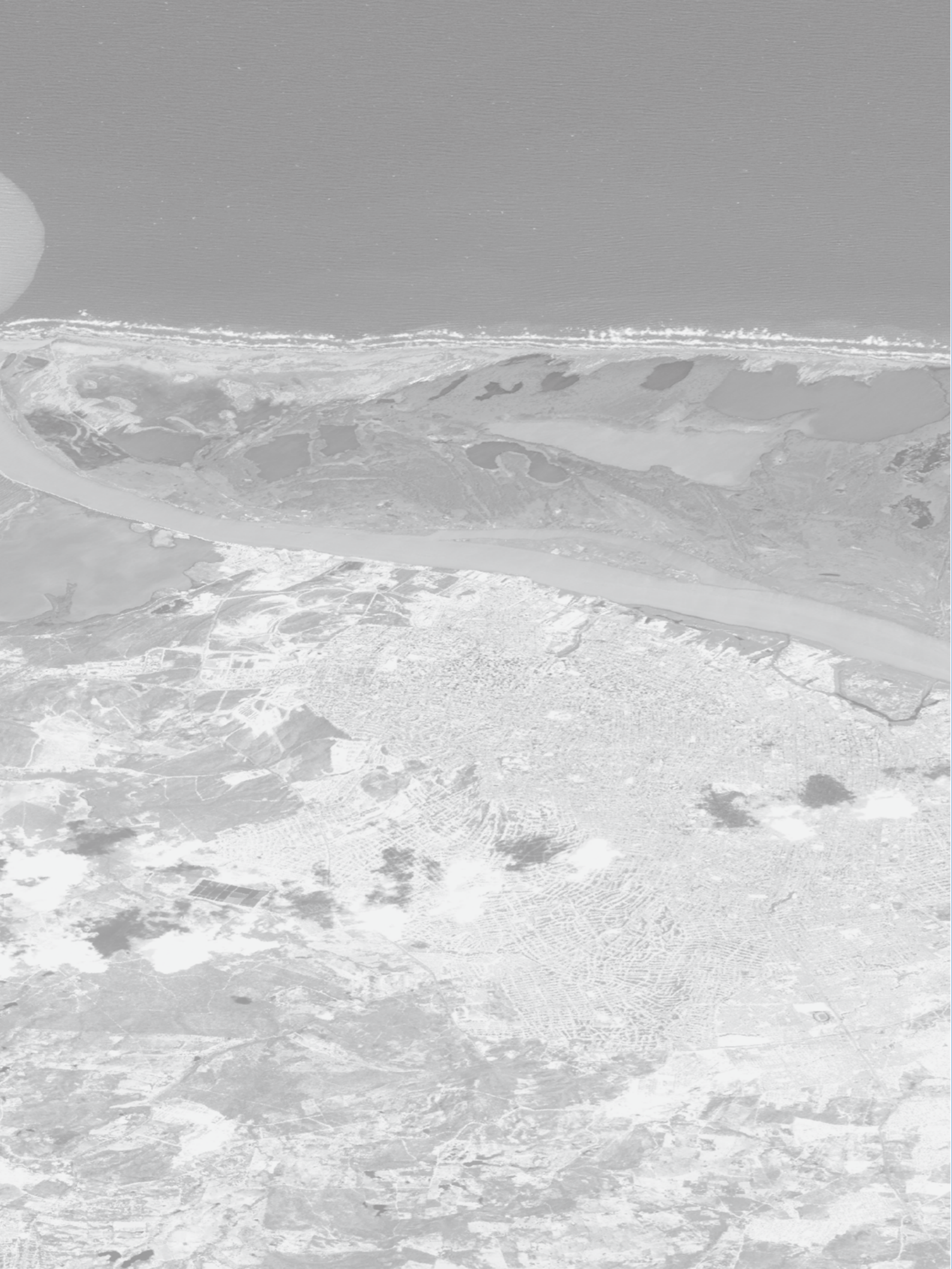
Viviana Barberena Nisimblat

PERSPECTIVA INTERNACIONAL

capítulo

1





## Planeación Territorial y las alianzas regionales en el Reino Unido

Richard Summers<sup>1</sup>

El presente trabajo se ocupa de revisar la experiencia británica en planeación urbana en relación con la experiencia colombiana en cuanto a su estructura de planeación y sistemas. Lo anterior teniendo en cuenta la experiencia del Royal Town Planning Institute (RTPI), una asociación profesional de planificadores que cuenta con miembros del Reino Unido en todo el mundo y que plantea, como uno de sus objetivos, desempeñar un papel preponderante en la consecución de un mundo más sostenible, construyendo capacidad local en la planeación territorial. Este artículo busca socializar algunos de los aprendizajes en materia de planeación territorial en el Reino Unido con el fin de aportar al mejoramiento de las capacidades tanto en esta región como otras en el mundo.

El RTPI, o Instituto de Planeación Municipal Real, se encarga de aplicar el arte de la planeación municipal para el bien general. Se trata de una asociación profesional de planificadores que reconocen las destrezas de la planeación y su utilidad para el bien público.

Parte de la filosofía de la organización es que, incluso cuando se trata de asesorías individuales, estas se orientan hacia el bien común, no solamente con los intereses individuales.

El instituto maneja cinco temas principales: ordenamiento territorial, cambio climático y planeación a futuro, urbanización sostenible en nuestra actividad alrededor del mundo (relacionado también con política urbana) habilitación del crecimiento y gobernabilidad en niveles básicos, lo cual es conocido también como subsidiaridad, concepto que aborda el cómo tomar decisiones de planeación a nivel local de forma apropiada.

La geografía del Reino Unido del lado izquierdo está compuesta por Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte y el País de Gales y el resto de la isla denominada Éire, que es una república independiente, pero sigue siendo miembro del RTPI. A la derecha, encontramos las nueve regiones inglesas de las que ya no hablamos porque el gobierno actual no las reconoce.

<sup>1</sup> Director de Planeación para "The landscape Partnership" y se especializa en temas estratégicos y locales de planeación espacial y desarrollo económico. Fue presidente hasta 2011 del Royal Town Planning Institute.

En cuanto al tema de urbanización sostenible, encontramos que hay dificultades a nivel mundial en este sentido, ya que se está dando en la mayoría de países un crecimiento acelerado de las ciudades de manera formal e informal, lo que obliga a contemplar el tema de política urbana. Organismos como las Naciones Unidas reconocen que más de la mitad de la población mundial actualmente es urbana y esta cifra sigue creciendo. La urbanización veloz conlleva riesgos, como aumento de pobreza urbana, desarrollo subnormal, etc. Las Naciones Unidas y la Red de Planificadores Globales están comprometidas con el desarrollo urbano sostenible, y es uno de los niveles de incidencia que mantiene el Instituto para lograr desarrollo sostenible. Colombia es uno de los ejemplos en este sentido, ya que sus ciudades principales, como Bogotá o Medellín, han tenido un crecimiento acelerado en las últimas décadas y buena parte de esta nueva urbanización ha sido informal. La informalidad introduce problemas en la prestación de servicios públicos, en los alumbrados de las calles y, en general, en la forma como los nuevos territorios se articulan de manera armónica o no con los centros de la ciudad.

En cuanto a la prevención en relación con el cambio climático, el RTPI se ha comprometido respecto a este tema desde hace años en varios sentidos. El primero de ellos es promover el cambio del comportamiento y la cultura. La manera como la gente se comporta y organiza su vida cotidianamente tiene una influencia directa en los niveles de energía que consumen y la contaminación que generan. La segunda estrategia contempla la adaptación de los lugares existentes a los cambios climáticos, donde podemos convertir edificios con mejor aislamiento y mejor monitoreo energético. Un tercer punto es la promoción de elaboración de políticas públicas por parte del gobierno. Este nivel de incidencia política es uno al que mayor esfuerzo dedica el Instituto, en actividades como lobby o asesoría para el mejoramiento de los sistemas de planeación. Estos últimos tienen que ver con el mejoramiento de las prácticas actuales, destacando las experiencias y aplicaciones positivas.

Por ejemplo, el RTPI tiene un programa de premios anuales que reconocen a los planificadores en diversas categorías, por haber logrado la excelencia. Producto de esto se ha venido realizando un compendio de mejores prácticas sobre el cambio climatológico.

Finalmente, se ha establecido un compromiso en materia de desarrollo de educación y destrezas para el cambio climatológico. Este nivel es de gran relevancia, ya que, como institución, el RTPI tiene el control de los currículos y estándares de acreditación para cursos de planificación no solamente en el Reino Unido, sino también en una serie de países alrededor del mundo; este nivel de incidencia establece un gran alcance y un estándar muy alto del entrenamiento que se espera que logren los planificadores certificados, por lo que el cambio climático está incluido en el pènsum.

En Colombia, la base para el suministro de infraestructura básica es el sector público, que genera oportunidades para que el sector privado pueda desarrollarse sosteniblemente dentro del primero. En Inglaterra, en cambio, tuvimos una ley de localismo en noviembre del 2011, en la cual el gobierno tomó la decisión de abolir la planeación regional. El sustento conceptual de esto fue la promoción de la autonomía de las comunidades locales para decidir, formar sus zonas y expresar su visión de futuro. Sin embargo, esta ley cambia estrategias que se habían venido aplicando durante el 2010 en el país a partir de investigación.

El escenario actual es que se cuenta con dos tipos de planeación y más localidades que planes para su ordenamiento. Otro aspecto de esta nueva legislación es que, en lugar de planeación, se incorporó como compromiso legal la cooperación; se trata de que sea obligatorio para las autoridades locales establecer acuerdos y hablar sobre problemas en fronteras de estas localidades para desarrollar un enfoque estratégico de lo que ellos realizan. Sin embargo, hay elementos que no están claros, como si los deberes son discutibles o si hay sentido de obligatoriedad de los acuerdos; se está observando

qué va a suceder en términos de votaciones, etc. Igualmente, se viene trabajando con el gobierno para que incluya elementos de articulación en los planes antes de ser aprobados. Sin embargo, la aplicación práctica de esta normatividad aún es muy reciente, por lo que sus desarrollos e impactos todavía no son claramente observables.

Igualmente, se ha creado un nuevo elemento de planeación: el Marco para Planeación Nacional. Este documento logró condensar en 50 páginas la propuesta de planeación que viene desde el gobierno y sus ministros, que inicialmente eran 1.200 páginas de políticas y premisas sobre políticas. Este documento no es estatutario, constituye un elemento de asesoría administrativa y no tiene que ver con el ordenamiento territorial porque el Departamento de Planeación ha desligado las lógicas del ordenamiento espacial o territorial de la planeación. El RTPI busca actualmente retomar estas perspectivas e incidir en que sean incorporadas.

Por otra parte, el Marco de Políticas para la Planeación Nacional tiene una premisa a favor del desarrollo sostenible; este ha sido un elemento siempre presente en la planeación de Inglaterra, pero que solamente hasta ahora se ha incluido de forma explícita y bajo este nombre. El NPPS propone guías para la preparación de planes locales para lograr desarrollo sostenible, lo cual es básicamente el equilibrio entre todos los aspectos de desarrollo, que va de la mano con el urbanismo. A pesar de que la inclusión del desarrollo sostenible ha venido desde las altas esferas, se ha convertido en un aspecto obligatorio para las autoridades. De no contar con un plan actualizado local que incluya esta premisa a favor del desarrollo sostenible, asumen las consecuencias frente al gobierno nacional.

Retomando la historia para identificar los elementos que no fueron modificados con la Ley de Localismo, encontramos el sistema básico de lo que en Inglaterra se conoce como planes locales, que antiguamente

se llamaban Marcos de Acción de Planeación. Esto hace referencia a la preparación de planes locales, la operación de planes de desarrollo, en los cuales en ocasiones se incluyen políticas estratégicas para el Plan Local, documentos de planes de desarrollo, etc. La gestión de desarrollo es el sistema que el país ha diseñado para decidir sobre cómo aplicar los procesos de desarrollo. Sin embargo, es importante entender que un sistema que se lidera por planes tiende a no contemplar las decisiones que se realizan en el nivel local y de las llamadas consideraciones significativas.

En cuanto al financiamiento de la infraestructura, se realiza mediante acuerdos de planeación, estipulados en la sección 606 de la Ley del 2004. Los urbanizadores deben realizar aportes económicos para proporcionar mejoras a la infraestructura local, ya sean escuelas, vías, que generan por el desarrollo propuesto de estos urbanizadores. Igualmente, existe la Ley de Infraestructura de Comunidades, la cual es un sistema más amplio que cobra un impuesto para fases comerciales, para proporcionar infraestructuras que benefician a la población.

La respuesta por parte del RTPI a la abolición de la planeación territorial fue una investigación de todos los departamentos gubernamentales, de entidades públicas, para evaluar si contaban con mapas preparados para ilustrar las intenciones y propuestas de sus autoridades locales. Se encontraron más de 100, los cuales no eran conocidos por el gobierno nacional. Posteriormente se compararon estos mapas, contrastando sus características unos con otros, evidenciando elementos como: niveles de crecimiento de casas o viviendas, áreas por niveles de riesgo de inundación, etc., con el propósito de empezar un debate con los altos niveles políticos y con el público en general para que se pueda incidir en la forma como se piensa la planeación local, es decir, que no es posible ordenar los territorios con planes locales solamente, sino que deben incorporarse más elementos.

## En cuanto a los otros países del Reino Unido

### Escocia

En Escocia, al igual que en Inglaterra, actualmente se están desarrollando unas reformas llamadas Next-Steps, o Sigüientes Pasos. Su objetivo es que apoyen la promoción del crecimiento económico sostenible. Existen algunas dificultades entre los planeadores escoceses e ingleses en materia lingüística con los gobiernos, debido a que personas de alta incidencia, como es el caso del Ministro de Finanzas inglés, quien es el encargado del manejo de los recursos, solamente tienen interés en el crecimiento económico, despreciando el aspecto de la sostenibilidad. A esto los planeadores responden que los asuntos económicos tienen una clara relación con los sociales y ambientales, lo cual debe pesar a la hora de la toma de decisiones. Es un debate que, de la mano de la discusión sobre el lugar de la planeación en el desarrollo de objetivos financieros y laborales, con seguridad continuará, no solamente en Inglaterra sino en todo el mundo.

Lograr el crecimiento económico sostenible está relacionado con el Marco de Planeación Nacional inglés. Este cuenta con cuatro autoridades para desarrollar planes estratégicos y tienen que desarrollar las cuatro principales ciudades de Escocia.

### País de Gales

Las reformas en materia de planeación en Gales han venido modificándose también. Se han otorgado nuevos poderes para legislar y en la actualidad están en curso dos nuevas propuestas de leyes de planeación en su parlamento.

Antiguamente tenían que mantenerse bajo la legislación de Inglaterra, pero dado que hay una fuerte tendencia a mantener la autonomía, en la Asamblea Nacional para Gales tienen un deber estatutario para asegurar el desarrollo sostenible. El principio general

es básicamente lo mismo, pero la manera como se implementa es diferente entre los países y la discusión sigue siendo cómo dar este crecimiento económico sostenible.

En el País de Gales están en proceso de actualización de los planes para lograr este desarrollo económico sostenible y se está promoviendo en todo el gobierno y a través del plan de infraestructura, el cual es muy similar al plan que se tiene para la infraestructura en Inglaterra.

### Irlanda del Norte

El caso de Irlanda del Norte es diferente. Esto se debe a que existe una prevención histórica frente a la política irlandesa, porque el país tuvo episodios de violencia muy fuertes desde los años 70. Todo esto terminó hace aproximadamente diez años con un buen acuerdo de paz y un gobierno central para Irlanda del Norte. A partir de allí se estableció un Ministerio Ambiental, el cual quedó a cargo de la planeación local, territorial y del país. Sin embargo, hoy en día se presenta un escenario donde se están empezando a adoptar reformas a la planeación, las cuales son democráticas y buscan descentralizar el trabajo de planeación del gobierno central hacia las once autoridades locales. Esto está dado por la historia centralista que tenía este territorio, no se había dado un proceso de descentralización serio y lo que ocurría era que la autoridad nacional era muy poderosa y concentraba la mayoría de las competencias. Así que las autoridades locales existían, pero no tenían planes de ordenamiento. El proceso actual busca desconcentrar las competencias y que se dé una repartición adecuada de las funciones. El proceso de Irlanda del Norte y el logro de un crecimiento económico sostenible allí son el centro de un nuevo plan de desarrollo. Los planes anteriores se están actualizando con una política única, que no tiene muchos elementos de planeación debido al tamaño del país.

Otros elementos claves son los Planes Locales. Estos son instrumentos preparados por las autoridades, los cuales deben reflejar el marco de acción de la Política Nacional de

Planeación, porque de lo contrario pueden ser incorporados a los planes nacionales, y en este caso tendrían que ser implementados por los mismos gobiernos locales.

La elaboración de estos planes debe contar con la participación de la comunidad y dedicar un aparte que identifique de manera explícita cuáles fueron las propuestas que la ciudadanía aportó. Posteriormente, deben rendir cuentas sobre cuáles son las acciones que se han propuesto para cumplir con los proyectos planteados y realizar una encuesta que lleva a cabo un inspector antes que estos planes sean adoptados efectivamente por las localidades. Este es un nuevo nivel de parte del nivel estatutario de desarrollo, el cual igualmente debe pasar por una examinación o una consulta pública. En cuanto a los planes, ha surgido un nuevo elemento de participación que exige que si un plan va a ser adoptado, debe realizarse un referéndum del área local donde más del 50% de los votantes lo hagan a favor de este plan de urbanización. Esto es bastante significativo, ya que constituye el elemento social en la planeación regional en Inglaterra.

Las estrategias espaciales regionales o de ordenamiento, en el marco de la nueva legislación, han planteado realizar una Evaluación Ambiental Estratégica, que se estableció en respuesta a requisitos de la legislación europea. Sin embargo, no se han evaluado realmente las consecuencias que esto tiene y los elementos que deben tenerse en cuenta antes de la implementación, como la indagación sobre si es adecuado abolir la normatividad que se ha dejado de lado.

## Lecciones aprendidas del ordenamiento territorial

En cuanto a planeación urbana o de barrios, la Ley Local del 2011 permite que las comunidades locales puedan preparar planes de desarrollo para sus barrios y, una vez estén elaborados, pueden determinar en qué área específica deben llevarse a cabo acciones, qué tipo de desarrollo quieren utilizar den-

tro de las categorías, todo sin necesidad de utilizar una aplicación de planeación. Esto tiene varias dificultades para traducirse a la realidad, en especial porque las comunidades no cuentan con los recursos, las destrezas, las habilidades y la experiencia para preparar un plan de esta índole. Esto es aún una experiencia piloto en términos de planeación comunitaria, es necesario esperar sus desarrollos.

Vamos a seguir adelante en acción, la planeación de los barrios, esto es, el RTPI brinda la iniciativa de ayuda que nosotros proporcionamos de manera voluntaria para dar asesoría y apoyo a las comunidades locales y a los individuos que están discapacitados o no tienen el dinero para pagar, a nosotros nos da el dinero el gobierno para proporcionar este servicio; ahora ya no tenemos casi fondos, el gobierno nos ha cortado bastante los fondos, pero seguimos adelante.

En relación con la Planeación para el crecimiento económico en el caso de la Asociación Económica Local, uno de los problemas de la abolición del ordenamiento espacial es que termina con estas autoridades locales territoriales. Estas contaban con recursos, preparación y organización; con la nueva legislación tienen menos recursos y autoridades más pequeñas. El riesgo que se corre es que no se cuente con la cooperación por parte de las localidades, dado que ya no es de carácter obligatorio.

El plan subregional resulta un instrumento clave, ya que después de la abolición de la planeación regional apareció como una oportunidad y algunas áreas lo han incorporado de manera voluntaria.

La planeación conjunta permite el crecimiento económico, las autoridades de asesoría, de planeación local y las asociaciones para crecimiento económico local son elementos cruciales para el desarrollo. Actualmente existe déficit de viviendas en Inglaterra, la economía se encuentra en recesión, escenario que muestra la necesidad urgente de trabajar conjuntamente para distribuir los recursos en infraestructura y los demás elementos prioritarios y lograr un desarrollo



sostenible. La inversión pública en infraestructura puede crear oportunidades para el desarrollo y la inversión privada, en asociación con entidades y objetivos públicos, puede generar desarrollo.

## Conclusiones

La experiencia de la planeación en el Reino Unido puede contribuir a la planeación en Colombia gracias a los elementos expuestos anteriormente. En adición, leyes como la de 1947 han sido replicadas en muchos países alrededor del mundo, lo que sienta un precedente positivo en este sentido.

La planeación en el Reino Unido ha seguido una ruta a través de la cual se ha replan-

teado, ha cambiado y se ha proyectado. Las circunstancias de su réplica varían en algunos países, por ejemplo, Chipre, donde se ha implementado casi de forma idéntica la ley de 1947 y han identificado que se requiere una modernización porque su aplicación no resulta tan adecuada en la actualidad.

Inglaterra, al igual que todos los países, tiene múltiples retos que solucionar, no existen respuestas absolutas ni que puedan mantenerse en el tiempo. Los urbanizadores privados tienen la función de asesorar a las comunidades locales y a los políticos acerca de la planeación local y del plan que propongan adoptar; su tarea es procurar que los planes funcionen de la mejor manera, y esto va generando lecciones aprendidas que deben aplicarse.



# Una mirada a la estructura del desarrollo y la planificación regional en Chile\*

Rodrigo Núñez<sup>1</sup>

## Introducción

La idea de este breve artículo es abordar experiencias concretas que nos permitan comprender los desafíos de hacer gestión del territorio específicamente desde la experiencia chilena, por tanto, voy a hacer referencia, en primer lugar, a algunos elementos básicos de contexto sobre Chile y sobre la planificación regional en el país. Posteriormente, voy a hacer referencia también a dos experiencias regionales que nos entregan buenos elementos para sacar conclusiones, y, para finalizar, pretendo hablar respecto del estado actual de la planificación y gestión del territorio en mi país.

## Contexto

Chile posee una larga frontera con Argentina, Bolivia y Perú. Su larga costa, frente al océano Pacífico, es un elemento que marca la realidad territorial de un país que tiene un centro muy claro, la ciudad de Santiago y la zona central de Chile, y varias vías de interconexión. Por otro lado, poseemos un norte árido, rico en recursos minerales, y que tiene una estructura de altiplanicies y zonas costeras; una zona central caracterizada como la región más altamente productiva del país y, por último, contamos con la parte sur del territorio, una zona disgregada donde están ubicados el sur austral y la Patagonia.

\* Ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre asociatividad y ordenamiento territorial. Un diálogo entre regiones, noviembre, 2012.

<sup>1</sup> Administrador público y licenciado en gobierno y gestión pública de la Universidad de Chile, especialista en planificación y desarrollo regional, Master en desarrollo local y distintos industriales de la Fondazione Cassamarca y la Cepal.

## Estructura del ordenamiento territorial y antecedentes

En materia de instituciones regionales, desde el año 1993, cuando se generó la Ley Orgánica de Gobierno de Administración Regional, se consolidan las figuras del Intendente Regional, como representante del Presidente de la República en la región, y de las Secretarías Regionales Ministeriales, organismos desconcentrados de las autoridades nacionales en la región, que deben ser supervisados y coordinados por el Intendente. Por otro lado, se tiene un Gobierno Regional, una entidad descentralizada que decide sobre los temas de la administración regional. Allí es donde se ubica el Intendente, que –esta vez– en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional, junto con un consejo –que es electo indirectamente– conforman la estructura descentralizada de Gobierno Regional, que tiene competencias sobre el desarrollo económico, social y territorial de la región. Cabe recalcar el doble rol del Intendente; por un lado, representante del Presidente de la República, y, por otro, jefe de ejecutivo del Gobierno regional.

En Chile tenemos 15 gobiernos regionales (e igual número de regiones) que manejan una parte importante de presupuesto público y más del 50% de la inversión pública. Sin embargo, el porcentaje respecto del gasto del total del Gobierno es bastante menor, por tanto, obviamente, las decisiones del nivel nacional son aún muy relevantes frente a las decisiones regionales.

Existen además municipalidades como órgano político-administrativo más cercano a la ciudadanía: administraciones locales, denominadas comunas, que tienen un Alcalde y un Consejo electo y, además, poseen un nivel mayor de descentralización en lo local, donde, además, se observa que coexisten los órdenes nacional y regional.

En materia de instrumentos de planificación nacional y regional, debe señalarse que no hay un Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, sí se está elaborando una Política Nacional de Desarrollo Regional, cosa que se

ha elaborado permanentemente en distintos momentos de la historia. Pero la Política Nacional de Desarrollo es algo distinto a un Plan Nacional, porque lo que se entrega es una especie de guía orientadora sobre el desarrollo de las regiones, más no un Plan.

La explicación se debe a que a nivel regional existen gobiernos regionales y se parte de la base que es necesario velar por la coherencia del “sistema” de regiones. Ellos tienen lo que se denomina como una Estrategia Regional de Desarrollo, y, por consiguiente, cada región desarrolla su estrategia propia. Existe además un plan operativo que es el Plan Regional de Gobierno y existen a la vez instrumentos de planificación, también regionales, del suelo, principalmente de zona urbana, que actualmente se denomina Plan Regional de Desarrollo Urbano. Este instrumento actualmente se está modificando, pero no se ha hecho legalmente por el Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional.

Para el caso chileno, la principal modificación fue la creación, como lo había mencionado con anterioridad, de los gobiernos regionales en Chile –entidad asimilable a los departamentos en Colombia–. Ese punto de quiebre tuvo lugar en 1993, y desde entonces se han ido fortaleciendo en un proceso paulatino los entes regionales, donde en los últimos años uno de los avances ha sido la instalación de una División de Planificación y Desarrollo en el seno de la estructura funcional Gobierno Regional.

En el marco del desarrollo de dicha División, se ha intentado impulsar y centrar esfuerzos para la elaboración de una Estrategia Regional, del presupuesto regional y del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, pues en la actualidad hay un único órgano dentro del Gobierno Regional que concentra esas tres funciones, que muchas veces suelen estar separadas, asunto que dificulta una buena gestión regional y los resultados esperados.

Entonces el resultado es un contexto un poco imbricado, pues en un nivel regional intervienen organismos desconcentrados, que son diferentes a los descentralizados,

del nivel nacional y un Gobierno Regional que es un poco más pequeño, lo que lleva a veces a sendas dificultadas para coordinar y también para liderar procesos.

Pero también contamos con otros instrumentos como las políticas regionales que derivan de la estrategia, así como los programas y proyectos regionales. Si miramos al nivel municipal, podemos encontrar órdenes particulares a esa realidad: a nivel comunal tenemos los planes comunales y el Plan Regular Comunal y los Planes Reguladores, que en cierto sentido tienen una función más cercana a la planificación territorial más formal.

## Historia: ¿Qué es importante decir de la experiencia planificadora en Chile?

Como he señalado antes, Chile es un país unitario que es desconcentrado y descentralizado según la realidad. Es importante tener en cuenta algo de contexto fundamental que tiene que ver un poco con el cambio en el peso de las relaciones entre tres elementos en los últimos 40 años: el Estado, el mercado y la sociedad civil. Esos tres factores son muy distintos hoy en día de lo que eran antes, y para el caso chileno es aún más especial. Chile es un país donde la influencia del mercado es relevante dadas las transformaciones estructurales realizadas en los años 80 y en parte de los 90; por tanto, eso configura los procesos de gestión, desarrollo, planificación, y es un elemento que no podemos obviar y que hace mucho más complejos los procesos de cualquier índole.

Sobre la evolución de la planificación en Chile, hay que decir que desde la década de 1960, pasando por los 90 y llegando a la actualidad, ha habido fuertes cambios. Las ideas con fuerza de los 60, probablemente en Colombia y en América Latina igual, tenían que ver con los polos de desarrollo, con la reforma agraria y el modelo de sustitución de importaciones propio de la fórmula

impulsada por la Cepal. Estas, en el fondo, eran unas ideas fuerza que tenían que ver básicamente con la importancia del rol del Estado en la economía, el tipo de planificación concebida entonces era bastante más centralizada y sobra decir que en esa época recién habían empezado a surgir propuestas de regiones. La idea central de la planificación era el objetivo de desarrollo y el instrumento principal era el Plan Nacional. Ya en los 90, con el retorno a la democracia, los objetivos nacionales tenían que ver con inserción internacional, descentralización, crecimiento con equidad, y sustentabilidad. La planificación entonces paso a ser una planificación estratégica descentralizada, cuyos ejes eran la dimensión territorial, los intentos plurianuales y la gestión presupuestaria.

En dicha década de 1990 se retoma el foco de las políticas públicas en el nivel regional. Las Estrategias Regionales inician como un esfuerzo desde el Ministerio de Planificación y de otros organismos para impulsar con los nacientes gobiernos regionales estas estrategias que realcen la importancia de los territorios desde una dinámica menos centralista. Vale decir que en ese momento también se fomentaron los planes comunales y, posteriormente, en el 2005 se avanzó en los Planes Regionales de Gobierno, una dimensión más específica de planes que orientan la gestión, en particular de los organismos de gobierno a nivel regional.

Así llegamos hoy en día a la década del 2010, donde los conceptos, la idea fuerza, tienen que ver con la competitividad, la igualdad de derechos y la protección social, dándole un papel preponderante a la planificación institucional. Allí, quiero aclarar, existe una confusión que es importante desde mi perspectiva. Se ha dejado de hablar mucho más de planificación regional y se ha centrado mucho en la planificación institucional, es decir, la planificación de los organismos, de los sectores públicos –por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas–, ha pasado un poco a reemplazar a la planificación del desarrollo y la planificación territorial. Sin embargo, con el fortalecimiento de los gobiernos regionales hemos ido fortaleciendo también

los procesos de planificación del desarrollo y planificación territorial.

Por esa razón, si uno mira diez años atrás, hacia la década del 2000, hay muchos más planes de gestión, planes institucionales, planes de mejoramiento de la gestión a los que se les ha ido dando un vuelco, por las necesidades y los retos mismos que plantea la realidad, para avanzar paulatinamente en temas como prospectiva y planificación a escala nacional y regional.

La experiencia de región activa y el papel de la participación en la construcción de regiones

En este punto quiero hacer una referencia somera al programa Región Activa, una iniciativa que se configuró entre la cooperación alemana, la GTZ (hoy GIZ), y al menos tres organismos de nivel nacional del Gobierno de Chile: el Ministerio de Planificación, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Secretaría General de Gobierno.

En esta experiencia, a modo de laboratorio, se hizo una primera fase de trabajo fuerte a nivel regional, para posteriormente poder llevar esas experiencias a políticas nacionales y replicar esas experiencias a nivel regional y local en otras regiones del país. Sobre este asunto quiero referirme de manera especial al proceso de zonificación, y voy a mostrar la metodología porque pudiese ser de utilidad.

La experiencia básicamente consiste en trabajar con los servicios públicos en la creación de cartografía que sirviera de base para el inventario de los intereses en el territorio, así se genera un método de análisis de compatibilidad territorial para llegar en primer lugar a una propuesta pública de zonificación. En la segunda fase se incorpora el sector privado y la ciudadanía. Esto se hace a través de la creación de una mesa público-privada de participación ciudadana, donde se realiza un inventario de intereses en el territorio, para aplicar un método de análisis de la compatibilidad territorial y lograr una propuesta final regional de zonificación, lo que lleva finalmente a tener un mapa de zonificación. El objetivo de este proceso es que a partir

de acuerdos y consensos, es decir, a partir de apoderar o empoderar a los actores, que no necesariamente tienen el mismo poder a nivel regional o local, se ha avanzado en experiencias vinculadas al borde costero y se desarrollaron Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

Vamos a pasar rápidamente a las fases específicas que tienen que ver con el diagnóstico participativo, es decir, la constitución de un equipo de trabajo, la cartografía base, la cartografía por temas; en este caso, el ejemplo que he tomado es básicamente el de la zonificación del borde costero en la región del Biobío, donde se parte de la visión del desarrollo comunal que está en los Planes de Desarrollo Comunal para definir temas estratégicos, desarrollar mesas temáticas, mapear objetivos de desarrollo, mapear áreas de uso preferente y llegar así a una propuesta de zonificación.

En esta fase se utiliza una matriz de compatibilidad cuya función es poner en un primer momento conceptualmente, y luego en cartografía, aquellos intereses sobre usos del suelo que pudiesen ser compatibles e incompatibles entre sí y se clasifican en tres categorías: compatible, compatibilidad relativa o incompatible. En función de eso, se hace un acuerdo en relación con el mapa o matriz de compatibilidad, y esto se lleva a una aprobación política. Finalmente, se hace el trabajo de validación de la zonificación, un taller final donde se valida la propuesta público-privada de zonificación con acuerdos, con reglamentos claros y específicos, lo que hace parte de la fuerza de estos procesos (la fuerza es el acuerdo público-privado, pero también contar con herramientas específicas que permitan finalmente tomar decisiones en función de estas zonificaciones), y finalmente se aprueba políticamente por el Gobierno Regional y su Consejo Regional y a nivel municipal con los Consejos Comunales.

En esta materia voy a hacer referencia a dos ejemplos concretos, porque es fundamental mostrar cómo este trabajo impacta a los territorios y el desafío que ello significa para la planificación y gestión y los actores

que deben conducir y que participan en estos procesos, que finalmente somos todos, pues somos los pobladores los que nos vemos afectados por los efectos negativos de ciertos proyectos o sucesos y por los efectos positivos de ciertas decisiones o procesos.

El primer ejemplo se refiere a un proyecto de central termoeléctrica en la región de Coquimbo. En este sentido, el primer referente que hay que tener en cuenta es la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Coquimbo. Estos son ejercicios que demoran en su formulación inicial uno o dos años por lo menos, y en los que, se podría decir, se hizo una apuesta por el desarrollo armónico entre sectores económicos y sociales, dado que es una región de alto atractivo y donde el sector servicio y el sector turismo generaba un ingreso tal que era importante mantener estas cualidades de una región bastante rica en esas características y de buena calidad de vida. Resumiendo esta experiencia, la estrategia de la región de Coquimbo opta por un desarrollo regional sustentable. A su vez, en el 2005 desarrollaron también la experiencia de zonificación del borde costero en la región, lo cual le dio un marco de Planificación y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, en el 2007 ingresa al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental un proyecto de una termoeléctrica por 1.200 millones de dólares que se instalaba cerca de dos áreas de reserva y una zona turística y de alto valor ambiental.

Dicho proyecto, llamado Central Barrancos, se instalaría cerca de una localidad que se llama Caleta Chungungo y que está a 25 kilómetros del centro de una reserva natural. El tema es que la zonificación del borde costero establece para la zona costera relacionada con el área de influencia del proyecto usos preferentes turísticos, de recreación y pesca artesanal y solo permite actividad industrial de bajo impacto, que en este caso es turístico.

Así que lo que sucedió finalmente es que, durante el gobierno de Michelle Bachelet, las autoridades regionales nombradas por ella, y en la instancia regional Corema y la

Comisión Regional del Borde Costero, generaron un informe con observaciones críticas al proyecto mismo. Al mismo tiempo, la Subsecretaría de Marina, que entrega las concesiones, le negó la solicitud de la concesión marítima dados los usos preferentes del suelo de la zonificación del borde costero. Sin embargo, con el cambio de gobierno en el 2010, aun cuando existían las mismas observaciones, en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el proyecto se aprobó. Esto generó una reacción social importante, donde jugaron un rol fundamental las redes sociales, con más de 200 grupos en contra de la central. Finalmente, el Presidente de la República, en una decisión sin precedentes para un proyecto aprobado por la Evaluación de Impacto Ambiental a nivel regional, solicitó públicamente que se pensara en una nueva localización, ante lo cual la empresa Suez Energy decidió retirar el proyecto.

Lo importante de esto es que uno se da cuenta de que se mezclan temas de planificación con las decisiones de institución colegiada que cambia de posición porque estos son procesos donde las instituciones finalmente son compuestas por representantes del Presidente de la República en la región, pero finalmente la presión social fue tal que el Presidente que llevaba seis meses en gobierno dijo: "Yo le voy a pedir a la empresa que cambie localización", pues el proyecto justamente se emplazaba en zonas que, por su cercanía a reservas de naturales y con alto potencial turístico, podía generar daño ambiental.

Esto demuestra que la existencia de políticas regionales explícitas y una institucionalidad como la Comisión Regional del Uso del Borde Costero y la Zonificación otorgaron un sustento técnico para la posición regional inicial de no aprobar el proyecto. Al mismo tiempo, que es importante y necesario que existan consensos respecto del objetivo del desarrollo en las instituciones; es importante que existan instrumentos que permitan la intervención del Estado, pero es importante también considerar la visión de los actores, cuáles son las posturas de los actores tanto públicos como privados, porque en definiti-



va eso tiene mucho que ver con las decisiones que se toman.

La otra referencia que quería hacer tiene que ver con Chiloé, una zona que queda al sur de Chile, un archipiélago que queda en la región de Los Lagos con alta riqueza turística, alta cultura local y con una realidad rural que tiene una larga tradición e historia.

A partir de 1980, en esta zona se genera un proceso de un rápido crecimiento de la actividad salmonera. Dada la concentración territorial, se generó finalmente un problema de manejo que significó la introducción de un virus (ISA), que derivó en una gran baja de la producción con los consiguientes efectos.

Los efectos de esta actividad, especialmente en el tema ambiental, tienen que ver con la gran cantidad de solicitudes de concesiones, su crecimiento explosivo, que generó contaminación y degradación en las áreas costeras del archipiélago. En cuanto a la influencia de las políticas territoriales en esta realidad, se debe indicar que en la primera época, cuando inicia el desarrollo de esta industria en los 80, se pudieron instalar libremente, pues la capacidad de conducción o regulación del nivel regional y local era débil. Sin embargo, con los procesos de zonificación del borde costero también ha sido posible avanzar en procesos de ordenamiento territorial, en la medida que se puede trabajar con los actores locales en un mejor aprovechamiento y uso del territorio. Hoy en día, se ha avanzado mucho más en incorporar a los actores de la industria salmonera con los actores locales y la institucionalidad pública para fortalecer procesos planificación, actualmente tenemos una zonificación bastante desarrollada y hay mucho más orden con respecto a nuestro territorio.

### Dimensiones y retos del ordenamiento y la planificación regional

Hay dimensiones relevantes que tienen que ver con la necesidad de política, la necesidad

de una institucionalidad fuerte, la necesidad de métodos, la importancia de incorporar a los actores, la capacidad de regulación y los procesos asociados. Básicamente, este proceso en Chile, el proceso de la planificación y gestión del territorio, ha sido un largo camino que se inicia principalmente en los años 60, donde hay un elemento que es fundamental a considerar que tiene que ver con la descentralización.

En Chile se ha avanzado en la creación de los gobiernos regionales, en instrumentos de inversión, en mejorar la estructura del Gobierno Regional y su poder de decisión, aunque aún es un proceso débil, ya que no hay un organismo que tenga toda la fuerza que quisiésemos.

Los avances en planificación y gestión del territorio a partir de los 90 tienen que ver con la generación de algunos instrumentos que son importantes, pero que en muchos casos son indicativos, por tanto, requieren un acuerdo político y poder político de las autoridades locales y de las instancias locales y regionales, y acá es importante la instalación de las Estrategias Regionales de Desarrollo. Actualmente se está instalando un Plan de Ordenamiento Territorial que es un proceso en curso, y existen ya Planes Regionales de Gobierno, que son más específicos para la gestión de gobierno. Además, se está avanzando en la transferencia de competencias a las regiones lentamente y en la creación de nuevas regiones.

En los últimos años, el Gobierno Regional está asumiendo los temas de planificación del desarrollo, de planificación del territorio y también están vinculándose con los temas presupuestarios regionales; tres temas que es importante que estén vinculados, y que muchas veces están en distintas instancias, y se están perfeccionando los instrumentos.

Sin embargo, ¿cuáles son nuestros principales desafíos? En primer lugar, avanzar en un proceso fuerte de descentralización a nivel regional. Sin embargo, hay una tremenda presión de distintos actores para que no se avance, pues esto significa distribución del poder. Un tema relacionado que está hoy en

boca de todos es la elección democrática de los consejeros regionales, tema de gran controversia porque los consejeros regionales son electos indirectamente, pero si fueran electos a nivel regional directamente podrían tener más votación que muchos senadores o diputados, y eso modifica el mapa del poder regional. Los otros desafíos son fortalecer las capacidades de planificación y su efectividad y mejorar los mecanismos de coordinación territorial y, finalmente, algo que se está trabajando, establecer un marco de referencia nacional para la planificación regional.

Para terminar, nuestros principales desafíos tienen que ver con avanzar en la política regional, de forma que ella se constituya en un marco de referencia conceptual, en una política del desarrollo del territorio, en un

proyecto político territorial que ayude a impulsar la descentralización desde abajo.

Se deben desarrollar más y mejores métodos para la elaboración de estrategias y planes regionales y planes de ordenamiento territorial y zonificación para que éstos sean comprendidos como procesos de largo aliento con participación de actores locales y puntos de alianza en que los actores se incorporen a la política regional con la finalidad de encontrar el equilibrio de poder entre actores, de tener la capacidad de generar regulación, la posibilidad de aplicar normas de nivel regional, la existencia de gobiernos regionales fuertes, comisiones, mesas técnicas constituidas que puedan cambiar o modificar la realidad de proyectos y de iniciativas y procesos propios del desarrollo.







# El Ordenamiento Territorial en Alemania

Thorsten Sagawe<sup>1</sup>

En Alemania el ordenamiento territorial cuenta con una larga tradición, puede decirse que hace más de 100 años se ha venido desarrollando un sistema que en la actualidad se encuentra muy avanzado. Si bien, existen conflictos en cuanto a los resultados esperados, en general hay consenso entre los partidos políticos con respecto a cómo debe desarrollarse. A pesar de la autonomía federal entorno a la creación de normas de ordenamiento territorial, existen mecanismos muy claros de concertación entre los distintos niveles de gobierno que permiten una regulación específica y estricta sobre cada porción territorial. De esta manera se ha logrado un desarrollo equilibrado y una efectiva preservación del Medio Ambiente.

El ordenamiento territorial alemán se compone de un conjunto de leyes, reglamentos

administrativos y políticas que se aplican en el territorio tanto urbano como rural y todos los niveles administrativos (regiones, condados, ciudades y municipios) tienen un papel muy definido dentro del mismo.

Vale la pena resaltar que Alemania cuenta con un territorio bastante reducido y con una alta densidad poblacional, cosa que obliga tanto al Estado como a la sociedad a manejar eficientemente el espacio. En la actualidad tiene una población aproximada de 82`000.000 de habitantes que comparten 350.000 km<sup>2</sup>, es decir una densidad del 229 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>2</sup>

El ordenamiento territorial Alemán es un sistema integral y transversal que abarca toda la planificación territorial e incluye todos los niveles de gobierno. Es decir que existe gran

---

1 Geógrafo y Economista, experto en temas de desarrollo regional, ordenamiento territorial y geografía económica, asesor de largo tiempo de la GIZ; dirigió el programa Sueco-Alemán PROMUDEL (Programa para el desarrollo local y gestión de riesgos ejecutado por la GIZ en Guatemala), a ejecutado proyectos de descentralización de desarrollo local en países como República Dominicana, Colombia y Centroamérica; actualmente dirige el programa ambiental de la cooperación Colombo-Alemana en Colombia.

2 Colombia en comparación con Alemania cuenta con un territorio bastante extenso y una baja densidad poblacional de 37 habitantes por km<sup>2</sup>.

cantidad de normas que deben tenerse en cuenta cuando se analiza el uso del suelo y que deben armonizarse y coordinarse entre todos los niveles para así lograr su debida aplicación. También debe tenerse en cuenta que el ordenamiento territorial es un proceso y un producto elaborado no sólo con una coordinación muy estrecha entre los diferentes niveles del Estado, sino también con una fuerte participación ciudadana.

Para comprender mejor el funcionamiento del ordenamiento territorial, es importante observar la estructura del Estado alemán, el cual tiene una organización federada con 16 estados miembros o 'Länder' que forman parte de la federación. Cada uno tiene sus propias leyes sobre ordenamiento territorial, según sus necesidades y criterios. Tales estados miembros son divididos en provincias, las cuales a su vez, son subdivididas en regiones de planificación. Las regiones de planificación son conformadas por condados que son entes a nivel sub-nacional pero supramunicipal a nivel local. Por último dentro de los condados se encuentran las ciudades y los municipios. Cada uno de estos niveles juega un papel de gran importancia dentro del sistema.

El primer nivel hace alusión a que el país cuenta con una Ley de ordenamiento territorial a nivel federal, no obstante, tal y como sucede en otros países de Europa, no hay un plan nacional de ordenamiento territorial. Lo anterior significa que hay una Ley que define aspectos básicos como la sostenibilidad, el bien común y ciertos valores que definen el ordenamiento territorial para el país entero, basándose principalmente en la Constitución. En segundo nivel, además de las competencias de la nación para expedir reglas generales, el ordenamiento territorial es una competencia compartida entre todos los niveles del Estado, con especial participación de la ciudadanía quien tiene derecho a ser escuchada y puede presentar sus intereses dentro del ordenamiento territorial.

A nivel estatal, los estados miembros tienen potestad para expedir sus propias normas de ordenamiento territorial y deben adoptar un plan de desarrollo de ordenamiento que

normalmente se elabora en una escala de 1:100.000 y 1:300.000. Como se mencionó anteriormente, por debajo de la región o del estado miembro, se encuentran las regiones de planificación que existen exclusivamente para organizar el espacio y el territorio de esa región. Los encargados de la toma de decisiones son los alcaldes y los jefes políticos electos en cada región.

Las normas que se expiden a nivel municipal o regional no pueden contradecir lo establecido por los niveles superiores. Por esto las definiciones, leyes y planes se elaboran en estrecha colaboración y coordinación de arriba hacia abajo, pero también es muy importante que se coordinen de abajo hacia arriba. Esto implica necesariamente que ningún nivel toma una decisión solitaria sino que se coordinan conjuntamente; para lograr este propósito se realizan permanentemente foros y conferencias que deben ser discutidas a todos los niveles y donde la nación debe tomar en cuenta las necesidades locales de cada zona.

Elaborar un plan toma bastante tiempo ya que como se ha evidenciado, es un proceso participativo en el que se toma en cuenta a todos los sectores y todos los intereses involucrados. Sin embargo, una vez aprobado, ese plan tiene una validez de hasta 15 ó 20 años. De esta manera los usos del suelo son estables y normalmente no se permiten cambios durante la validez del plan de ordenamiento. Existen excepciones en que debe darse el cambio en el uso del suelo, cuando una región necesita una obra de infraestructura tal como un aeropuerto, una nueva estación de tren o una autopista; un ejemplo claro de esta situación fue la construcción de un canal entre el río Rijn y el río Danubio en donde el proceso legal de cambio de uso de suelo duro aproximadamente 20 años.

Cualquier decisión tanto pública como privada que se tome tiene un impacto directo en la configuración del territorio, por lo que para controlar esos procesos el nivel sub-nacional, es decir por debajo de la Federación, se define una estrategia que debe tomar en cuenta todos los sectores que puedan verse impactados en su vida cotidiana. Por esto un

plan de ordenamiento territorial idóneo habla, describe, dibuja en mapas los servicios públicos y privados, la dotación de infraestructura, la falta de infraestructura, un plan de inversión, zonas protegidas, viviendas etc. Es decir que deben enumerarse todos los aspectos que pueden impactar la vida de los actores involucrados y el plan territorial necesariamente debe reflejarlos.

Conforme a lo anterior puede decirse que en Alemania la función del ordenamiento territorial en todos los niveles es garantizar una estructura de asentamientos humanos y de espacios abiertos que tomen en cuenta el funcionamiento pleno del medio ambiente, de la naturaleza y la sostenibilidad.

Hasta la década de los años ochenta aproximadamente, los aspectos medioambientales estaban siendo subestimados en la planificación territorial, sin embargo durante los últimos años las cosas han venido cambiando y el aspecto ambiental se ha convertido en la espina dorsal del ordenamiento espacial para la toma de decisiones tanto públicas como privadas.

Es de gran importancia que el ordenamiento territorial tome en cuenta y prevea la disponibilidad del terreno a largo plazo para las diferentes funciones básicas de la economía y la sociedad, respetando y protegiendo las necesidades del medio ambiente, de la biodiversidad de los suelos, de las cuencas, micro cuencas, etc.; todos estos aspectos deben ser analizados antes de tomar cualquier decisión al momento de definir un uso del suelo; de la misma manera se debe aspirar al desarrollo sostenible de la totalidad del territorio nacional buscando un equilibrio entre las distintas zonas del país. Es acá en donde el ordenamiento territorial es un instrumento ideal para fomentar el desarrollo económico de los países, sin importar el tamaño o condiciones geográficas que cada uno presente.

Un ejemplo práctico de éste fenómeno es precisamente la región de Baviera, la cual se encuentra dividida en 18 regiones de planificación que pueden delegar la función de elaborar los planes de uso del suelo a asocia-

ciones de municipios o a un municipio, quienes a su vez también pueden contratar una empresa privada experta que se encargue de desarrollar el plan. Lo anterior sin perjuicio de que el plan deba contar con una aprobación política y pública que garantice que efectivamente el plan cumpla con los requerimientos.

Debido a la escasez del territorio alemán, uno de los instrumentos más importantes de planeación territorial es el plan de uso de suelo para el desarrollo económico pues es de suma importancia definir la actividad económica que se puede desarrollar en cada zona. Por otra parte la reglamentación es bastante específica por lo que todos los detalles están definidos dentro de la norma. Por ejemplo si un río pasa por determinado lugar, se define que el uso de suelo agropecuario no puede ser intensivo debido a que el abono u otros químicos podrían contaminar el cuerpo de agua. Con respecto a la construcción de vivienda, ésta también se encuentra ampliamente reglamentada y según cada zona se permite ciertas especificaciones como por ejemplo la altura, materiales constructivos, etc.

Desde hace algún tiempo, el ordenamiento territorial es un amplio tema de estudio, razón por la cual se ha convertido en una profesión vinculada a la geografía, a la arquitectura, al urbanismo y a la administración pública. En todas las ciudades se necesita gente experta en el tema en el sector público y privado.

Uno de los beneficios más destacables del ordenamiento territorial es que el Estado necesariamente debe responsabilizarse del desarrollo físico del espacio. En la región de Baviera por ejemplo, se publica en internet anualmente un informe del ordenamiento territorial en el cual pueden detectarse los problemas ambientales que está sufriendo la zona o que podrá sufrir en un futuro si no se toman las respectivas medidas. De esta manera las entidades encargadas pueden actuar previniendo o corrigiendo posibles daños y así protege eficientemente el Medio Ambiente.



Ahora bien, se presentan varios conflictos especialmente cuando se va a dar la construcción de grandes obras de infraestructura. Tal es el caso de la ciudad de Stuttgart en donde se realizó todo el procedimiento legal para poder efectuar la ampliación de la estación de tren. Sin embargo dicha obra implicaba tumbiar alrededor de 60 árboles ubicados en un parque cercano; los ciudadanos reaccionaron a través de protestas y lograron frenar el proceso y que se rediseñara la ampliación. Este caso es reconocido por cuanto durante el proceso se destituyó tanto al gobierno de una alianza cristiana federal como al alcalde, y estos fueron sustituidos por gobiernos verdes.

Si bien suele pensarse que Alemania es un país primordialmente urbano, si se mira el uso del suelo puede evidenciarse que un 52% de la República Federal Alemana tiene uso agropecuario y todavía un 30% son

bosques. Por otra parte a nivel sub-nacional en Länder como Hessen con conurbaciones grandes como Frankfurt a.M., la zona boscosa llega a un 40% y la superficie agropecuaria de árboles frutales es de 42% del territorio lo que quiere decir que solamente un "18%" es de uso urbano y de vivienda.

En conclusión puede decirse que en Alemania el ordenamiento territorial es altamente efectivo pero también a un costo muy alto, ya que reduce la libre disposición sobre la propiedad territorial. Es decir, que si alguien tiene un territorio que tiene el uso de bosque, no podrá jamás cambiar el uso del suelo para construir una vivienda o darle otro uso a largo plazo. No obstante se cumple con el objetivo de resguardar el bien común de la sociedad y puede considerarse como uno de los valores más altos de un Estado Social de Derecho con orientación al desarrollo.

ANEXOS

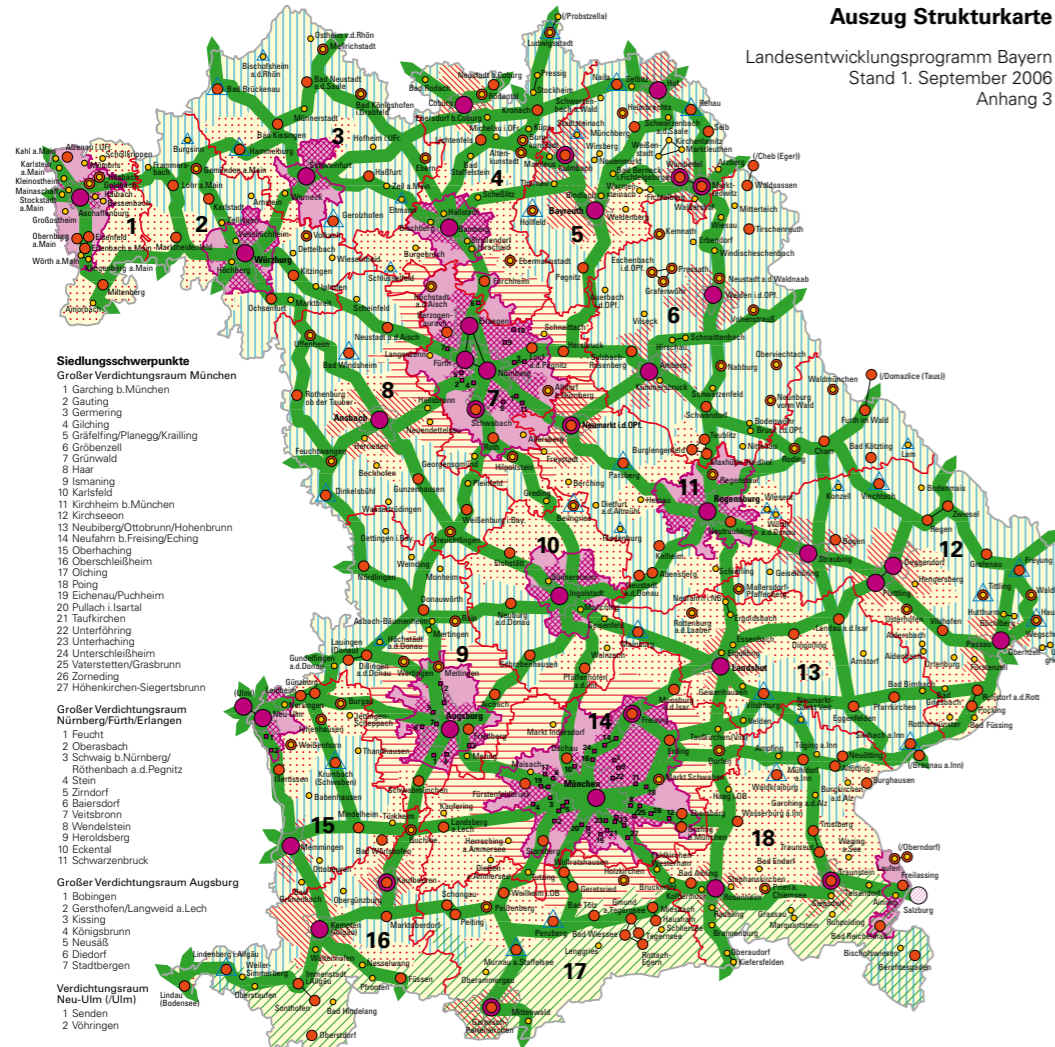


Mapa 1. Plan Estructural del Ordenamiento Territorial de Baviera

Mapa 2. Plan Estructural del OT de la Región 18 Sureste de Baviera

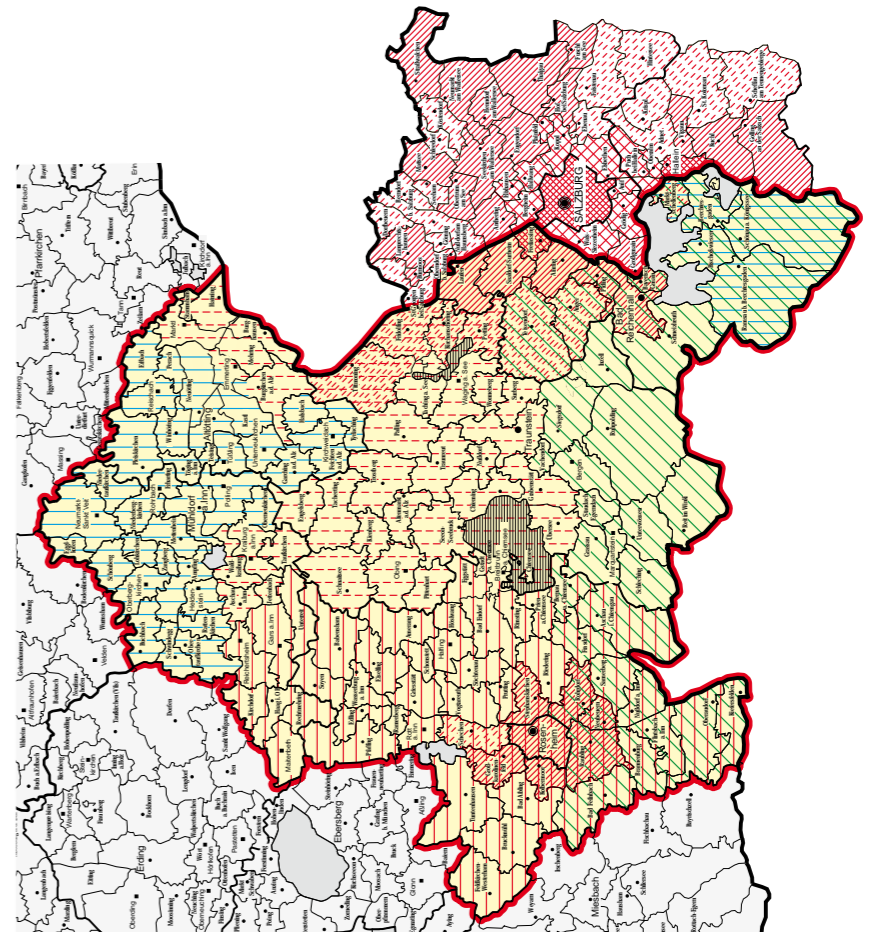
Überfachlicher Teil

A 1 Raumstrukturelle Entwicklung Bayerns und seiner Teilräume



Regionalplan Südostoberbayern  
Beschluss der Verbandsversammlung vom 08.12.1998  
Vertragsunterzeichnung durch die Regierung von Oberbayern vom 20.01.2000  
Rosenheim, den 25.10.2000  
Regionaler Planungsausschuss Südostoberbayern (16)  
Dr. Max Gampel  
Landrat  
Verbandsvorsitzender

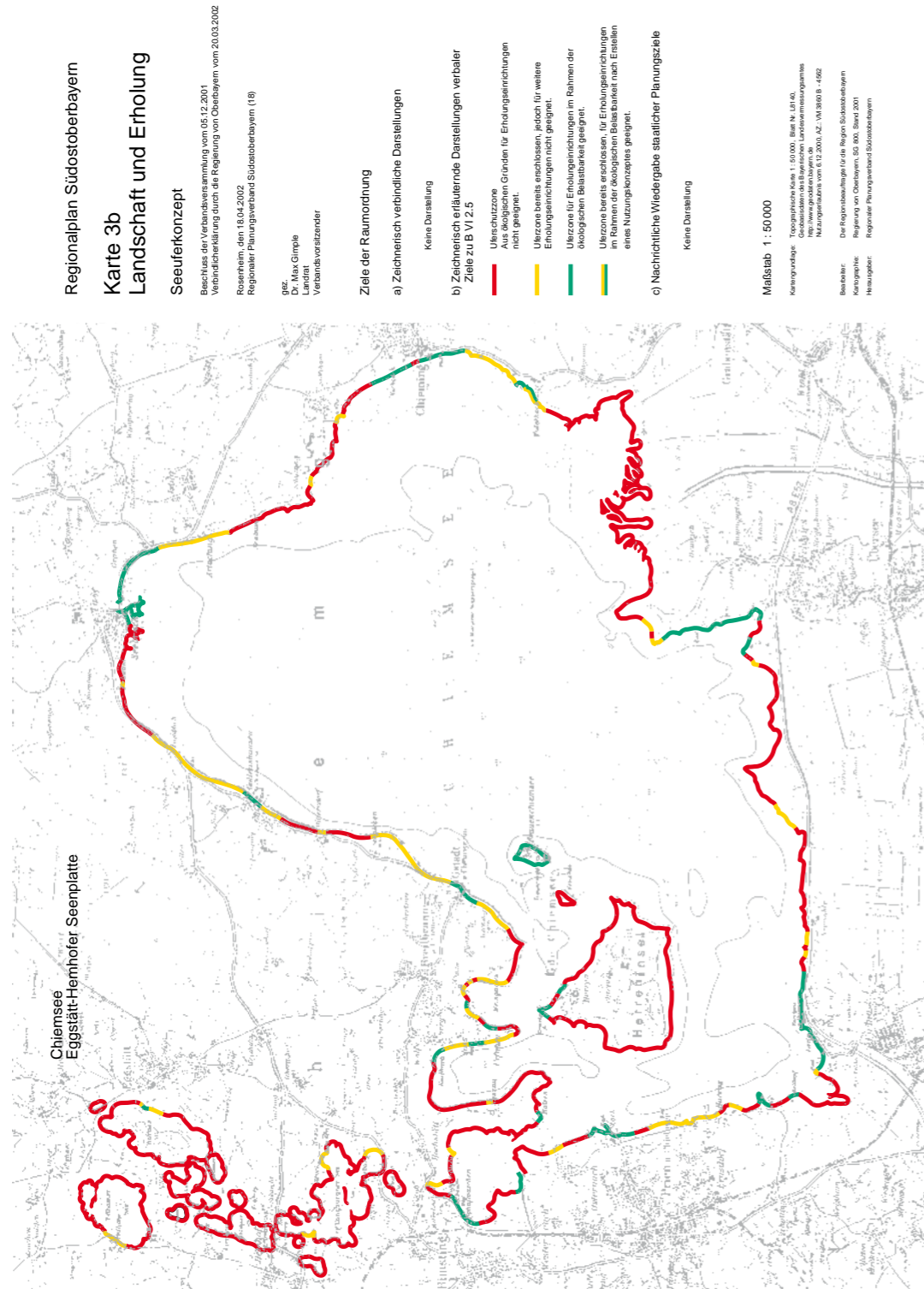
Karte 1a  
Raumstruktur  
Gebietskategorien  
Quelle zu 1) "Nichtliche Wiedergabe staatlicher Planungsziele":  
Landesentwicklungsprogramm Bayern Strukturkarte Anhang 12 (a)  
Quelle zu 2) "Ländliche Entwicklung":  
Landesentwicklungsprogramm Salzburg, Karte 1 -  
Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur  
Stand: 1994



Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie  
16. Raumordnungsbericht der Bayerischen Staatsregierung 2003/2007



**Mapa 3. Plan de Uso de la Zona Litoral del Lago "Chiemsee" – dentro del Condado de Rosenheim y parte de la Región 18**



**Anexos**

**Bibliografía**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover 1999

Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover 2005df,

Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover 2011

Arenz, Willi / Heide, Hans J. / Dyong, Hartmut / Cholewa, Werner, Raumordnung in Bund und Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern., Loseblattsammlung, Stand: Dezember 2009, 4.Auflage, Stuttgart 2009. (Commentarios a Reglamentos de Construcción y Ordenamiento Territorial de la Federación y los Niveles Sub-Nacionales)

Bayerisches Landesamt für Umweltschutz: Eingriffsregelungen auf der Ebene der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung. München 2010. München

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Bauen im Einklang mit der Natur – Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. München 2003

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Raumordnungsbericht der Bayerische Staatsregierung 2003/2007 (= Informe del Ordenamiento Territorial – Baviera 2003/2007)

Goppel, Konrad / Runkel, Peter / Spannowsky, Willy, Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar, 1.Auflage, München 2010 (Commentarios a la Ley de Ordenamiento Territorial)

Grotfels, Susan / Bönker, Christian / Hoppe, Werner, Öffentliches Baurecht. Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht, 4.Auflage, München 2010, Verlag C.H. Beck, EAN 978-3-406-59163-1 (Derecho de Ordenamiento y Planes de Uso del Suelo)

Regierungspräsidium Giessen Mittelhessen: Regionalplan Mittelhessen 2010 (Plan Regional Heseen-Centro) 2011



DEBATE INSTITUCIONAL Y POLÍTICA

capítulo

2





# La autonomía en el nuevo contexto del Ordenamiento Territorial

Autonomía y descentralización en el derecho constitucional colombiano

Augusto Trujillo Muñoz<sup>1</sup>

En medio de una alta participación, especialmente de jóvenes, la Constitución de 1991 despertó muchas esperanzas ciudadanas y sirvió de marco para que los colombianos hablaran de un 'nuevo país'. De seguro lo recuerdan quienes asistieron al proceso que la convocó y a sus primeros desarrollos político-jurídicos. No era gratuita aquella expresión que, por lo demás, nadie sugirió. Se le ocurrió espontáneamente a quienes vieron salir del seno de constituyente unos acuerdos mínimos básicos que buscaban precisamente eso: construir un nuevo país.

Semejante expectativa no fue producto de ningún desbordado optimismo. Se nutrió de un ambiente propicio, de unas conquistas concretas que quedaron plasmadas en el texto constitucional. Por desgracia, se quedaron a mitad de camino. Habrá quienes polemiquen para identificarlas, pero yo quiero señalar tres que, claramente, no existían en

el régimen anterior: los derechos fundamentales, la participación ciudadana y la autonomía territorial. Las tres son hijas legítimas del proceso que se cumplió entonces, cuya gran virtud fue aproximar el derecho constitucional a la que debe ser la más importante de sus fuentes: la realidad.

La primera, sin duda, ha tenido excelentes desarrollos tanto en la ley como en la jurisprudencia y, sobre todo, en la jurisprudencia. Incluso hay especialistas que critican el papel de la corte constitucional porque supuestamente legisla. El derecho al 'mínimo vital', por ejemplo, no aparece, específicamente, en ningún artículo de la Constitución. Pero una lectura holística de la misma saca a la superficie derechos como ese, que se vuelven fundamentales en un Estado social de derecho. Este es un tema que ya forma parte de la cultura ciudadana. La segunda, en cambio, no ha tenido el mejor suceso. El ar-

<sup>1</sup> Profesor de derecho constitucional y derecho territorial en varias universidades colombianas. Tratadista en su especialidad, director de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y columnista del diario El Espectador de Bogotá. Fundador del Centro Colombiano de Estudios Constitucionales y conjuer de la Corte Constitucional. Ha sido conjuer del Consejo de Estado, directivo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio y senador de la República.

título 103 de la Carta, una de sus normas progresistas, establece un listado de mecanismos de participación que envidiarían algunos sistemas democráticos más avanzados que el nuestro. Sin embargo, La Ley 134 de 1994 se encargó de burocratizar tanto sus procedimientos, que terminó diciendo cómo no se pueden ejercer tales mecanismos de participación.

La autonomía territorial, por su parte, está sin estrenar. Es uno de los principios fundamentales del Título I de la Constitución, y forma parte de la declaración de principios contenida en su artículo 1º. Cuando entre los juristas especializados se debate sobre el tema, hay quienes sostienen que la autonomía es un derecho fundamental de las entidades territoriales, al menos de los municipios. Está incorporada en el artículo 1º de la Carta al lado de la descentralización, pero, independientemente de esta, se encuentra también plasmada, de manera explícita o implícita, en artículos como el 287, el 311, el 320 y el 330, entre otros. A pesar de que cada uno de los dos términos tiene sentido polisémico, la afirmación constitucional de que Colombia es una república descentralizada y con autonomía territorial no es tautológica. Descentralización y autonomía no significan lo mismo, ni esta es apenas un grado de profundización de aquella. Tampoco son nociones contradictorias. La autonomía es un concepto nuevo, inexistente en el régimen anterior y distinto al de la vieja autonomía administrativa de las reformas de 1968 y al de la nueva de La Ley 489 de 1998.

La descentralización es un fenómeno propio del Estado unitario y con vigencia centenaria en el derecho constitucional colombiano. Cuando el constituyente del 91 la consagra, mantiene una figura que existía desde antes y que se venía perfeccionando paulatinamente. Hacia el final de los años ochenta podría afirmarse que Colombia era ya uno de los países más descentralizados de la

región. Sin embargo, era una clásica descentralización desde arriba, influida por el modelo de 'agente principal', que suponía otorgar competencias a entidades inferiores, básicamente para lograr una mayor eficiencia en la administración pública. En todo caso, la descentralización es un instrumento para el desarrollo.

La autonomía, en cambio, es un derecho que la Constitución reconoce a las entidades territoriales. La descentralización es de carácter administrativo y la autonomía es de orden claramente político. En la doctrina constitucional, algunos especialistas identifican autonomía territorial con descentralización política. A pesar de cierta semejanza, no pueden confundirse. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, son de naturaleza distinta. La descentralización política es una concesión del Estado central y la autonomía territorial es el reconocimiento de un derecho.

En el ámbito local, ese derecho es inclusive anterior al Estado-nación, pues el origen de este es moderno y el del municipio es antiguo. No en vano el lenguaje de la ciencia administrativa identifica la descentralización política con lo que suele llamarse 'devolución'. La autonomía territorial no supone otorgar competencias, sino reconocer potestades<sup>2</sup>. De esta manera se convierte en un derecho de las entidades territoriales que descansa en el principio dispositivo, también llamado de voluntariedad, extraño al Estado unitario descentralizado y más propio del modelo autonómico de Estado (Espalader, 2007).

### La autonomía territorial en la carta del 91

Evidentemente, el constituyente del 91 dejó mal dibujado en el texto superior su mapa territorial. No era fácil, dada la multiplicidad

2 La autonomía local ha sido recurrente en la historia del derecho colombiano. Durante la colonia existía la institución del cabildo, luego enriquecida por la del cabildo abierto, que precipitó la declaración emancipadora del 20 de julio. Las movilizaciones de 1810 no se hicieron con ejércitos, sino con cabildos y tuvieron la doble característica civil y local. La constitución de 1853 (artículo 48), anterior al federalismo, consagró una autonomía local tan amplia, que podría citarse como antecedente de lo que, en la Segunda República española, se conoció como estado autonómico. Y la Constitución de 1991 (artículo 311) definió al municipio como la entidad fundamental del Estado.

de intereses y de propuestas que casi desbordó a los constituyentes. En el proyecto presentado por el Gobierno Nacional se sugería avanzar hacia la federalización y dotar a las entidades territoriales de un cierto grado de potestad legislativa y de capacidad de autogobierno<sup>3</sup>. Pero el texto aprobado por los constituyentes privilegia la idea autonómica sobre la federal y deja sus desarrollos en manos de la ley y de la jurisprudencia.

Ni una ni otra avanzaron en ese sentido. Por el contrario, impulsaron la descentralización pero se abstuvieron de desarrollar las normas autonómicas. Tanto el derecho legislado como el jurisprudencial cayeron en la trampa de resolver la tensión natural entre unidad política y autonomía territorial a favor de la primera, sin buscar equilibrios ni desentrañar otras posibilidades implícitas en la carta. Neutralizaron las potencialidades del nuevo paradigma que la Carta formuló en materia de organización territorial del Estado. La línea jurisprudencial de la corte constitucional es coherente con una visión que privilegia la unidad, ignorando la mirada que el constituyente realizó hacia una forma autonómica de Estado y olvidando que esta forma también es unitaria. La jurisprudencia está llena de obiter dicta pues, desde sus primeras sentencias habla de que la introducción del concepto de autonomía territorial "implica un cambio sustancial en la relación centro-periferia".

En efecto, el concepto de autonomía territorial implica una potestad de las entidades territoriales para regir su vida interior. "En la medida en que pueden regir su vida interior están reivindicando para sí mismas el centro. No son autárquicas, pero dejan de ser periféricas. Allí descansa el más hondo sentido democrático de la autonomía territorial. Re-localiza el centro y transforma una relación de dependencia en una de cooperación. Por eso mismo supera el conflicto..."<sup>4</sup>. Sin embargo, en sus decisiones, la corte asume la unidad política como principio duro y la

autonomía territorial como principio blando. Como dice el jurista Augusto Hernández Becerra "rara vez en nuestra historia constitucional tantos artículos han cambiado para que todo permaneciera igual [...] al cabo de diez años la organización territorial del Estado colombiano parece ser idéntica a la heredada de la Constitución de 1886. El Estado conserva la forma unitaria de antaño (y el mayor desarrollo) de la descentralización territorial [...] descentralización fiscal, devolución de competencias centrales a la periferia y elección popular de alcaldes fueron producto de la anterior constitución"<sup>5</sup>.

El punto más claro de la autonomía territorial en la Carta del 91 se centra en el ámbito local. Más allá de las consagraciones recogidas en el artículo 287, el 311 reza que el municipio es la "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado". En el régimen anterior, era la nación la entidad fundamental del Estado. Por eso es correcta la afirmación de la corte en el sentido de que la introducción del concepto de autonomía territorial implica un cambio sustancial en la relación centro-periferia. Solo que ese cambio no puede quedarse en la simple retórica. Hasta ahora, las normas progresistas de la Constitución se han desarrollado con leyes restrictivas que, curiosamente, la corte declara exequibles.

### Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Después de la Constitución y, sobre todo, después de casi veinte intentos fallidos para lograr su aprobación, el país terminó mitificando la ley orgánica de ordenamiento territorial. Hizo carrera la idea de un supuesto vacío de LOOT, cuya expedición era urgente. Ese fue un mito que se construyó en torno a la LOOT. De hecho, no existió vacío alguno, pues la ausencia de LOOT fue llenada por otras leyes orgánicas. Lo que hubo fue

3 Así se lee en el "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia", Presidencia de la República, febrero de 1991, p. 87.

4 Augusto Trujillo Muñoz. "Democracia y territorio", Siglo del Hombre Editores, Bogotá 2007, p. 82.

5 Augusto Hernández Becerra. "Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia", Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2001, pp. 172 y 173.

una amplia legislación territorial: La Ley 60 de 1993, La Ley 128 de 1994 y La Ley 715 de 2001 tuvieron vigencia desde muy temprano y fueron actualizadas en la medida de los propósitos e intereses del Gobierno Nacional. Ciertamente, no de los de las entidades territoriales.

Es pertinente aquí hacer una defensa del Congreso: la ausencia de LOOT no obedeció a falta de voluntad política, sino, al contrario, a una clara voluntad política del Congreso para no expedirla. Nunca hubo consenso sobre la materia y, en cambio, sí muchos desacuerdos sobre temas de principios. La Ley 1454 de 2011 se aprobó sobre unos acuerdos mínimos que, naturalmente, eran más fáciles sobre los temas descentralizados que sobre los autonómicos. Por eso, en su artículo 2º se lee que “el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales” en una concepción, hasta ahí, linealmente administrativa que no incluye, para nada, el componente político. Por fortuna, también se lee más adelante que es “un proceso de construcción colectiva de país... para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural”, atendiendo tanto las diversidades espirituales como las geográficas.

La LOOT, como casi toda norma jurídica, tiene bondades y carencias. Es una muy buena ley descentralizadora, pero una muy mala ley autonómica. Se asemeja a cualquier otra ley orgánica de competencias, adicionada con aspectos positivos como la promoción de procesos asociativos entre entidades territoriales, y con aspectos negativos como la concepción rígida, piramidal y jerárquica de las comisiones de ordenamiento territorial. En una inadvertencia, o en una confusión inadmisibles, La Ley trata a los departamentos y a los municipios como si fueran entidades de la misma naturaleza y como si los artículos 302 y 320 de la Constitución tuvieran el mismo alcance jurídico-político.

De una atenta lectura de ambos se infiere que el primero es descentralizador y el segundo es autonómico. Aquel formula la idea de unos departamentos con diversas capa-

idades de gestión administrativa, y este la de unos municipios con diverso régimen político o de gobierno. El artículo 302 autoriza a La Ley para establecer competencias distintas a las señaladas por la Constitución para los departamentos, en atención a la necesidad de la prestación de sus servicios, de acuerdo con su población y recursos. Según el 320 –más allá de la categorización que autoriza– La Ley podrá señalar distinto régimen para el gobierno de los municipios, lo cual consagra la diversidad de regímenes políticos locales en Colombia.

Resulta lógico: si los territorios indígenas pueden gobernarse, de acuerdo con el artículo 330, “según los usos y costumbres de sus comunidades”, no se ve por qué no puedan ser también diferentes los regímenes de gobierno de los municipios de Uribe e Ipiales, por ejemplo, Cartagena de Indias y Cartagena del Chairá, o Valledupar y Roncesvalles. El único problema para desarrollar esa norma superior es de voluntad política. La ley y la jurisprudencia siguen privilegiando la unidad política sobre la autonomía territorial como si una y otra no fueran compatibles. Precisamente, esa es la gran virtud del Estado autonómico que, como está dicho, es unitario, pues gira en torno a una sola Constitución, pero reconoce derechos territoriales que facilitan la participación ciudadana y garantizan mejor el funcionamiento de la democracia.

En ese marco, el país debe asumir, como prioridad, el propósito imposterizable de su municipalización. Hay que flexibilizar la concepción de quienes siguen pensando en la conveniencia de recetar desde el centro, pues no podrán remover unos factores de crisis que tienen carácter territorial. No en vano el artículo 311 declara al municipio como la entidad fundamental del Estado. Esa norma está prácticamente sin estrenar y, más grave aún, estamos destruyendo las inmensas posibilidades de la democracia local como estrategia para la recuperación de la legitimidad institucional. Es más, la democracia local es clave para una transformación política en función de un amplio consenso social. Allí podría estar la diferencia entre la paz y la guerra.

## Referencias bibliográficas

- Brugé, Q. & Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Espadaler, E. (2007). *El principio dispositivo en el estado autonómico*. Madrid: Ivap y Marcial Pons.
- Hernández Becerra, A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Trujillo Muñoz, A. (2007). *Democracia y territorio*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Varios autores. (2004). *Organización del territorio*. Bogotá: Universidad Libre.





# Retos y perspectivas a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Viviana Barberena Nisimblat<sup>1</sup>

Veinte años esperó el país para tener una ley orgánica de ordenamiento territorial. Un camino largo, con más de 18 proyectos y muchas oportunidades perdidas. Las normas sectoriales se expedieron casi en su totalidad sin el marco de la ley de ordenamiento territorial y en buena medida por ello, hoy tenemos una descentralización sectorial más que territorial y una ausencia notoria de la perspectiva territorial en las políticas públicas. La expedición de la norma tan largamente aplazada causó gran frustración, porque aun cuando la Constitución Nacional dejó en esta ley orgánica el mandato de profundizar el esquema institucional con regiones, provincias y entidades indígenas, la ley aprobada parece caminar en la dirección contraria.

La construcción del ordenamiento territorial en Colombia ha sido un proceso largo y en el cual han influido múltiples factores. Hoy en día nos enfrentamos a un momento en la historia que nos pide repensar el ordenamiento territorial en el país: la fuerza de la

explotación petrolífera y minera, los cambios en el conflicto armado y la posibilidad de firmar el acuerdo de paz con las Farc que llevará a discutir sobre el territorio; el cambio climático y la imperativa gestión del riesgo ante las amenazas que se ciernen sobre él y la crisis económica y política a nivel internacional son grandes presiones que apuntan a la solución de esa necesidad. En aras de aportar a la construcción de un ordenamiento territorial para el país más acorde con sus necesidades, el presente artículo hará una revisión general sobre las características de la planeación y organización institucional y descentralizada en Colombia, además, evaluará las posibilidades que ofrece la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), expedida bajo La Ley 1454 de 2011, para propiciar más articulación entre los niveles de gobierno y entre los sectores que afectan a la sociedad.

El texto constará de tres partes: una primera dedicada a hacer una revisión breve de antecedentes; la segunda se ocupará de ex-

<sup>1</sup> Abogada de la Universidad Externado de Colombia y filósofa de la Universidad del Rosario. Maestría en Administración Pública en la Escuela de Ciencias Administrativas Speyer Alemania. Experta en ordenamiento territorial y gobernabilidad. Coordinadora de la RED RINDE. Consultora del IGAC



## Antecedentes

### La década de 1980

La revisión de cómo se llegó a la actual normatividad sobre el ordenamiento territorial en Colombia y las bases que lo guían, nos lleva a la década de 1980. Este momento en Colombia estaba marcado por una profunda crisis política e institucional. El Estado no era capaz de mantener el control del territorio ni de garantizar la seguridad y la vida de sus ciudadanos. Además, la concepción de Estado que se mantenía vigente en estos años, plasmada en la Constitución Política de 1886, impulsaba un centralismo político y administrativo excluyente que poco espacio garantizaba a la divergencia política y que mantenía a las regiones bajo el total control político del gobierno central, al tiempo que este no hacía presencia efectiva allí.

Pese a que había antecedentes significativos, como el surgimiento de las guerrillas más importantes del país (FARC, ELN y M-19), esta década intensificó múltiples factores que recrudecieron el conflicto.

El primero de ellos fue el narcotráfico, que había comenzado en la década de 1970 y llegó a su auge a través de las acciones de los 'carteles', que concentraban el control del procesamiento y las rutas de exportación de la cocaína. Dado el poderío económico que este tráfico ilegal les proporcionó, adquirieron un lugar fundamental en la sociedad colombiana, no sólo por las disputas que enfrentaron con el Estado, sino por las consecuencias que tuvieron en la sociedad como tal.

En segundo lugar, este periodo estuvo marcado por varios intentos de negociación con las guerrillas, el primero de ellos fallido, que también desató una ola de violencia muy fuerte en dos sentidos: primero con el magnicidio de la Unión Patriótica, partido político conformado por una pluralidad de fuerzas, entre ellas, ex simpatizantes de las FARC, que fueron eliminados sistemáticamente desde mediados de esta década hasta la de 1990; y en segundo lugar, por las acciones de las guerrillas que buscaron presionar al gobierno por la vía de las armas, sin éxito.

En tercer lugar, surge un actor determinante en los sucesos que habrían de venir en distintos niveles en el país: los paramilitares. Estos grupos se nutrieron de diversas fuentes y con varios propósitos: desde sus inicios establecieron alianzas con el narcotráfico y con los grandes terratenientes regionales, que buscaban garantizar el control del territorio por la vía armada. La acción de paramilitarismo durante estos años y posteriormente a lo largo de toda la década de 1990 y comienzos del 2000, va a redefinir la distribución de la tierra en Colombia.

Finalmente, se reitera que el Estado colombiano se vio sobrepasado por las condiciones del país en estos momentos. El punto crítico se alcanzó cuando en menos de un año asesinaron a cuatro candidatos a la presidencia, y la presión del narcotráfico y los paramilitares llevó incluso a algunas guerrillas a buscar su reintegración en la vida civil del país.

Fue en este momento cuando las condiciones sociales, políticas y económicas, de la mano de una amplia movilización ciudadana que manifestaba su descontento con los sucesos, llevaron a hacer un nuevo pacto político, a la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, que incluyó la diversidad de actores presentes en Colombia, desde las comunidades étnicas hasta los ex guerrilleros desmovilizados; la Constitución Política de 1991 se funda sobre este mo-

mento histórico y la búsqueda de encontrar nuevos caminos para la paz y el desarrollo del país.

## Ordenamiento territorial, descentralización y autonomía en Colombia\*

El ordenamiento territorial y la descentralización son dos conceptos que han sido abordados como complementarios en la literatura especializada sobre el tema. Esta relación se acentúa aun más en países como Colombia, donde el ordenamiento tiene un fuerte acento descentralista e incluso han llegado a confundirse, pareciera que el ordenamiento territorial es el ordenamiento de las competencias que da la descentralización. Sin embargo, es necesario aclarar que no son lo mismo.

En primer lugar, es importante revisar definiciones internacionalmente aceptadas de lo que se entiende por ordenamiento territorial. Una de ellas, tomada de la Carta Europea de 1984 es "El ordenamiento territorial es la expresión espacial de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es una disciplina científica, un proceder administrativo y por ende una acción política..."<sup>2</sup>.

La descentralización, por su parte, fue planteada como un proceso que implicaba la democratización de las entidades locales; el incremento de los recursos de las entidades territoriales; y el incremento de sus competencias, conformando así una descentralización política, financiera y administrativa<sup>3</sup>. Esto, expresado en la Constitución, implicaba el cumplimiento de unos objetivos específicos:

"a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre...; c) Disminuir las desigualdades territoriales; d) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población; e) Mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa"<sup>4</sup>.

El proceso de descentralización que consolidó la Carta Política del 1991, había comenzado en realidad años atrás y su más clara señal era la elección popular de alcaldes y gobernadores, que tuvo vía libre en 1986. El escenario de fuerte centralización, anterior al documento, había traído consecuencias muy difíciles para el país. De acuerdo con Duque Cante:

"las autoridades territoriales eran nombradas por la autoridad ejecutiva del nivel inmediatamente superior, lo cual configuraba una estricta jerarquía entre los gobernantes de los diferentes niveles del Estado, de tal forma que las decisiones y aquellos que las tomaban no consultaban las necesidades y preferencias de sus directos beneficiarios, sino las de la autoridad inmediatamente superior, generando brechas importantes entre los impactos reales y los impactos deseados y evidenciando de esta forma la incapacidad del Estado para dar respuestas adecuadas a las necesidades y problemáticas sociales"<sup>5</sup>

La Carta Política de 1991 formalizó el inicio del proceso de descentralización en el país y estableció que debía elaborarse una ley orgánica de ordenamiento territorial. Sin embargo, en

\* Barberena Nisimblat, Viviana. La planeación y la gestión del territorio. Descentralización y ordenamiento territorial. Documento elaborado en el IGAC.  
 2 Carta Europea de ordenación del territorio. 1984.  
 3 Maldonado Copello, Alberto. Descentralización en Colombia: situación y perspectivas de política. Policy paper 1. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL. Bogotá, 2010. Pág. 2. Ibidem.  
 4 Duque Cante, Naidú. 2009. La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Administración & Desarrollo 37 (51). Pág. 113



espera de la promulgación de esta ley que se tomó veinte años, se fueron generando sistemáticamente leyes sectoriales que atendían la materia de forma marginal y sin la respectiva coherencia que permitiera el establecimiento de un marco general de ordenamiento territorial en el país articulado y que abriera camino a la profundización de la descentralización y la autonomía territorial plasmadas en la Constitución Política de 1991.

### El ordenamiento territorial a partir de 1991

Ante este escenario, pensar en el ordenamiento territorial era tan necesario como lo es ahora. El conflicto marcaba una ruta que no podía ignorar más a las regiones en el país.

Con la nueva constitución se ajustaron las reglas de juego y se incluyeron los principios de descentralización y autonomía como la esencia del ordenamiento territorial en el país. El propósito era establecer una normatividad que permitiera conciliar la autodeterminación de las entidades territoriales en el marco de un Estado unitario. Así, la constitución en su artículo 287 estipuló que

“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; participar en las rentas nacionales”<sup>6</sup>.

Se confirmaron los tres niveles de gobierno planteados ya por la constitución del 86: el nacional, el departamental y el municipal; este último fue erigido como la piedra principal del ordenamiento en el país, lo cual se mantiene vigente hasta hoy. Se reconocieron distritos y entidades territoriales indígenas y se abrió la posibilidad al futuro de la región y la provincia. También se estableció la sectorialización como estrategia de planeación

y esta se unió a los criterios políticos con el establecimiento del voto programático, a través del cual el programa presentado por los candidatos para la contienda electoral, se vuelve automáticamente Ley una vez son electos.

Es importante mencionar que la Constitución Política de 1991 incorporó elementos muy progresistas para el momento histórico que se vivía en América Latina, en donde el ordenamiento territorial estaba empezando a ser reconceptualizado. Sus aportes en materia de descentralización fueron destacables. Sin embargo la Carta no logró evitar completamente los elementos centralizados que estaban presentes desde la Constitución anterior y se mantuvo el espacio para que durante las décadas que le siguieron a la promulgación de la Carta, hasta nuestros días, el legislativo y el ejecutivo hicieran esfuerzos muy importantes en la búsqueda de recentralizar el país y no permitir que se desarrollaran los elementos descentralizadores propuestos.

Durante la década de 1990 y con mayor intensidad en la primera década del 2000 se han reformado muchos de los aspectos que establecía la Constitución de 1991 para garantizar que se respetaran los principios del ordenamiento territorial y se ha volcado a una dinámica profundamente centralista. La normatividad ha continuado un proceso de ‘desconstitucionalización’ de las transferencias, apelando a los argumentos esgrimidos por el Gobierno Nacional que giran principalmente en torno a la necesidad de ingresos más estables para la labor de los entes territoriales. Sin embargo, surge el cuestionamiento sobre si en realidad se puede garantizar esa estabilidad con ingresos como los provenientes de las regalías, que son por definición inestables y no permitirían mantener la inversión social. En este escenario, surge el acto legislativo por el cual se refuerza la recentralización del país por medio de las transferencias: la ley 715 de 2001 y su posterior desarrollo en la ley 1176 de 2007. Esta última, a pesar de incluir algunos aspectos positivos como los planes departamentales

6 Constitución Política de 1991. Artículo 287.

de agua, mantiene la lógica re-centralizadora y contraria al espíritu de la Constitución de 1991. A esto debemos agregarle las dificultades en coordinación y los problemas de índole política que permean esta discusión. Algunos de ellos los veremos a continuación.

### Desafíos del ordenamiento en Colombia

Para empezar a hablar de los desafíos en el país en este aspecto, es importante en primer lugar, estimar la importancia del ordenamiento territorial en el momento actual que vive el país, y en segunda instancia explorar algunas de las definiciones actuales del ordenamiento en Colombia y América Latina, en especial por sus importantes desarrollos durante la última década y su estrecha relación con la concepción del desarrollo sostenible, relacionando esto con los recientes aportes de La Ley 1454 de 2011.

Como se mencionó en la introducción, Colombia atraviesa nuevamente un momento crucial en su historia: el territorio ha vivido durante los últimos veinte años una recomposición complicada, basada en buena medida en el desplazamiento forzado a cargo de grupos violentos de distinta índoles y con poca claridad sobre el futuro del país, entendido integralmente.

Actualmente tenemos dos escenarios divergentes pero de igual relevancia: el primero es que el modelo económico que se plantea como escenario actual y a largo plazo es el extractivista, que busca hacer de la explotación minera y petrolífera la base del desarrollo del país, lo cual plantea retos en materia social, política y económica muy grandes, por no contar con una legislación clara que regule suficientemente estas actividades y contenga sus efectos nocivos. El

segundo es la posibilidad de un nuevo escenario para discutir la desmovilización de uno de los actores armados más importantes en el país: la guerrilla de las FARC. Estos dos acontecimientos, sumados a las características generales y no coyunturales del país, son evidencia de la urgencia de repensar el ordenamiento del territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, el segundo aspecto es la revisión conceptual. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial define el ordenamiento como:

“un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial”<sup>7</sup>.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas propone tener en cuenta algunas definiciones provenientes tanto de la teoría como de los gobiernos de la región latinoamericana. La primera de ellas es que el ordenamiento territorial es:

“un proceso de organización del territorio en sus aspectos sociales y económicos, que permita la incorporación del mayor número de componente endógenos en forma consensuada y que compatibilice los componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales, y la manutención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas. Se trata del proceso a través del cual se distribuye la actividad humana de forma óptima y sustentable en el territorio”<sup>8</sup>.

7 Congreso de la República. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Art. 2. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

8 Mac Donal, Joan – Simioni, Daniela., Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Cepal, 1999. En La Gestión del Riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas Locales. Naciones Unidas. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. 2008



Igualmente, retoma lo propuesto por el Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del Perú, que plantea que es:

“un instrumento que forma parte de la política de estado sobre el desarrollo sostenible. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso del territorio...un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y el desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.”<sup>9</sup>

Partiendo de esta visión más integral sobre el ordenamiento que propone esta organización, se plantea en el presente texto que los problemas en la forma como funciona el ordenamiento en Colombia, tienen sobre todo dos orígenes: el primero es la negación, en especial por parte del Gobierno Nacional, de los principios de autonomía territorial y descentralización, que llevan a que las entidades territoriales sean más ejecutoras de recursos que los conductores de su desarrollo; por otra parte, en la falta de coordinación, que se expresa de formas diferentes como veremos. Ambos aspectos se relacionan con la dificultad que ha tenido el país de comprender el ordenamiento como una materia integral y compleja.

El proceso de descentralización y la autonomía territorial se inició en el país para

procurar atender a las necesidades sociales y políticas que se planteaban en el momento histórico que describimos al principio. De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Constitucional de la década de 1990, “además de contribuir al fortalecimiento de la democracia a nivel territorial, la descentralización y la autonomía se consideran elementos indispensables para el mejoramiento de la eficiencia de la Administración Pública y la legitimidad del Estado”<sup>10</sup>. Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia de 1996 indica que establecieron las diferencias que se encontraban entre ellas la descentralización y autonomía territorial, a pesar de ser base del mismo objetivo, al respecto encontramos que:

“mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas –territoriales y funcionales– en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses.”<sup>11</sup>

Lo anterior nos permite ver que la descentralización se ocupa de asuntos de carácter operativo, mientras que la autonomía tiene un carácter eminentemente político, la primera es condición necesaria para que la segunda sea posible.

Esta diferencia ha sido el aspecto que ha generado mayores contradicciones en el proceso de descentralización del país a lo largo de estos veinte años luego de expedida la Constitución. La transferencia de competencias se ha dado de forma limitada, manteniendo un fuerte control por parte del gobierno central, en particular en lo referente a los recursos, lo que mantiene un margen de acción muy pequeño por parte de las entida-

8 Mac Donal, Joan – Simioni, Daniela., Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Cepal, 1999. En La Gestión del Riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas Locales. Naciones Unidas. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. 2008  
9 Conam – GTZ – Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, Lima. 2006.  
10 Corte Constitucional. Sentencia C-636-96.  
11 Ibid. Sentencia C-478-92

des territoriales. Esta es la base sobre la que se asientan las demás contradicciones.

Así, la primera forma en la que se expresa el conflicto, es que el ordenamiento territorial en Colombia tiene dos niveles que a pesar de entrecruzarse, se mantienen con un gran problema de incomunicación. El primero es el nivel sectorial, donde encontramos una parte superior donde está la nación, un nivel intermedio de 32 departamentos, y un nivel básico que son los 1100 municipios con que contamos. Esto constituye una contradicción debido al enfoque conceptual que se ha dado en la práctica al ordenamiento en el país, en especial desde entidades del orden nacional.

Colombia es un país que piensa de manera sectorial, así fue concebido por la Constitución para buscar dar solución a los problemas concretos de la sociedad. Sin embargo, la falta de un abordaje más completo del ordenamiento, ha dificultado la integración de los factores sectoriales en las apuestas concretas en el territorio. Al no establecerse un diálogo entre los distintos niveles de gobierno, las acciones que se ejecutan de forma sectorial no están concebidas para comprender el territorio donde se aplican y las contradicciones que este puede tener.

Se presenta así un choque entre autoridades y competencias asignadas, ya que hay casos en los que no se sabe con claridad quién tiene la responsabilidad en qué situación, por ejemplo, en un derrumbe que cruza límites municipales o departamentales, en materia ecológica, etc. Por esta razón, la problemática de la gestión del riesgo no tiene un lugar definido: el caso del invierno que vivió el país en los años 2010 y 2011 resulta muy claro, porque no hubo claridad sobre quién debía ocuparse de su solución, quién tenía la responsabilidad ante ello. Esto es un aspecto muy relevante actualmente en el país: la gestión del riesgo. De acuerdo con estudios realizados por la Cepal;

12 BID - CEPAL. Información para la gestión del riesgo. Estudio de caso de cinco países: Colombia.  
13 Ley 99 de 1993. Art. 23. Naturaleza jurídica.



“el país cuenta con pocos mapas de amenaza nacionales apropiados, como el sísmico. No cuenta con mapas de riesgo modernos y existe una dispersión significativa de estudios y trabajos realizados sin unos términos de referencia adecuados que permitan controlar la calidad y hacer de los mismos verdaderos insumos para la planificación”<sup>12</sup>.

Esta planeación de carácter multi-nivel debería resultar complementaria con la concepción territorial, que corresponde al segundo nivel de planeación, pero tienen muy poca comunicación. Las características centralistas del Estado hacen que las decisiones del nivel nacional se concentren en la capital, teniendo poco en cuenta a las regiones. Por otra parte, las características del municipio como unidad básica del ordenamiento, le llevan a mantenerse ocupado en su cotidianidad y pocas veces buscando articulación con su entorno.

Otro ejemplo que ha tenido profundas repercusiones en el territorio es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). De acuerdo con la ley:

“las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Medio Ambiente”<sup>13</sup>.

De esta forma “la autonomía administrativa e independencia que la ley ha otorgado

a estas autoridades, así como la participación de que gozan en ellas los entes territoriales asentados dentro del territorio de la respectiva jurisdicción, las convierte en entes de alta influencia y con gran capacidad de dirección en lo que respecta a las actividades económicas y del desarrollo regional<sup>14</sup>, pero no tienen responsabilidades políticas expresas con la sociedad, ya que el liderazgo y la promoción del desarrollo de la región se asigna al líder político - gobernador o alcalde, según la escala meso o micro-, y no a las CARs.

Estas instituciones además cuentan en muchas ocasiones con mayores recursos de los que tiene un gobernante local y son la máxima autoridad en su materia en el territorio. La problemática aumenta cuando aparecen casos en que en el mismo departamento coexisten varias corporaciones autónomas, con lo cual la coordinación se hace aún más difícil, o al contrario, una misma cuenca con varios departamentos.

Este amplio margen de acción de las CARs ha llevado a que se expresen decisiones en la jurisprudencia que mantengan su autonomía, pero que expresen que no pueden actuar solas sin coordinación con los otros actores presentes en el territorio. Este es el caso de la sentencia C-994 de 2000, en la que la Corte Constitucional expresa:

“la autonomía de las CARs no significa que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente es un asunto que suele desbordar el ámbito local...”<sup>15</sup>.

Esta problemática ha tenido su desarrollo más reciente con el mencionado invierno que vivió el país durante los últimos años, a

partir del cual el Gobierno Nacional estimó necesario el reformar estos organismos, mediante la expedición del Decreto 141 del 21 de enero de 2011. Este menciona:

“que como consecuencia de las inadecuadas planeación y gestión ambiental se han intensificado los procesos de degradación ambiental, en medio de la falta de coordinación entre las entidades ambientales y los entes territoriales. Se hace entonces necesario pensar en ajustes institucionales para el logro de un mayor soporte técnico para la toma de decisiones”<sup>16</sup>.

En segundo lugar, como consecuencia de lo planteado anteriormente, existen en el país muchos mecanismos de planeación y regulación que se encuentran desarticulados y que se chocan especialmente en el territorio; esto plantea retos en materia de articulación; en palabras de Masiris “los planes de ordenamiento territorial enfrentan diversos problemas: interés público vs. interés privado, interés conservacionista vs. interés desarrollista, objetivos sectoriales de desarrollo vs. objetivos regionales/territoriales y presiones de poder frente a la toma de decisiones ordenadoras”; un ejemplo de lo anterior es que los municipios parten de la elaboración de su plan de ordenamiento territorial, de acuerdo a lo establecido por la ley; pero en la práctica este plan se encuentra con el Plan Nacional de Desarrollo, que en ocasiones involucra al municipio en macro-proyectos nacionales que no se habían contemplado inicialmente y además con otros instrumentos como el Plan de Gestión Ambiental, que elaboran las CARs y que también determina los usos del suelo. Estas políticas en muchas ocasiones no son consultadas con los habitantes del territorio, quienes serán sus directos afectados.

Estos contrapesos que se establecen en el territorio no son en sí un elemento negativo,

14 Lacouture Daníes, Hugues Manuel. Aproximación a las autoridades ambientales regionales en Colombia. Universidad del Norte. Revista de Derecho No 25. Barranquilla, 2006.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-994 de 2000.

16 REFORMA A LAS CAR UN CAMPANAZO AL SECTOR AMBIENTAL. Luis Alberto Jaramillo G. en la web: <http://puj-portal.javeriana.edu.co>

la dificultad reside en la falta de articulación que existe entre los mismos, producto de la incomunicación entre los distintos niveles de gobierno.

### Oportunidades de la LOOT y recomendaciones

Desde nuestra perspectiva, la ley orgánica es un intento de pasar de un modelo político inspirado en la autonomía a un modelo basado en la eficiencia administrativa. En este sentido, lo importante es cumplir con estándares administrativos característicos de una buena gestión, pero donde lo político se desdibuja. Esto se muestra como una tendencia, manifiesta en muchos países de la región, en donde crece la tensión entre el centro y los territorios debido a la disputa por quién tiene mayor presencia en lo político. Por otra parte, la descentralización ha tomado el camino de lo sectorial y de competencias, que derivan por un lado del ‘eficientismo’ administrativo y por el otro lado del tema sectorial.

Frente al escenario anterior, en primer lugar, hay que invitar a una reflexión para redefinir lo que entendemos por ordenamiento territorial en Colombia; un espacio apropiado para esto sería la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual podría emprender un proceso de sensibilización sobre qué se entiende por ordenamiento territorial, pero no como un agregado de estos componentes, si no indagando de fondo en qué consiste ordenar el territorio, qué se entiende por territorio y qué implicaciones tiene esto. Avanzar en esta dirección, permitiría generar una legislación más articulada sobre el tema. Por lo tanto, la COT no puede agotarse en la discusión de competencias y recursos, tiene que acometer como tarea la discusión sobre el territorio, esta es su función principal.

Esta discusión es aun muy pertinente, porque la Constitución de 1991 buscó consagrar los principios de autonomía territorial

y descentralización, pero éstos aún no son una realidad en el país. Así, en palabras de Ortiz y Masiris, en una visión más amplia

“del OT el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar provisoriamente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial”<sup>17</sup>.

Incorporar este tipo de lecturas sobre el ordenamiento permitiría que se aplicaran efectivamente los principios dados por la Constitución.

En segundo lugar, de la mano con lo anterior, en la Comisión de Ordenamiento Territorial sorprende la ausencia de las entidades territoriales en los lugares asignados por la LOOT para su conformación. Ante este hecho, hay una gran incertidumbre de cómo puede ser formulada una política pública de Ordenamiento Territorial que dé cuenta de los principios de autonomía territorial y descentralización establecidos por la Constitución de 1991, sin la participación de los territorios mismos. En este sentido, la recomendación es lograr la inclusión de las entidades territoriales en la discusión y formulación de la política pública encargada a la COT y lograr un lugar permanente de las mismas en este espacio de decisión.

Adicionalmente, el propósito que la Constitución dio a La Ley orgánica hacer posible una apertura de los ámbitos nacional, departamental y municipal y contemplar figuras distintas del desarrollo, sin embargo la LOOT que se construyó lo que hizo fue crear una COT nacional, una COT departamental y 1.101 COT municipales, reproduciendo lo

17 ORTIZ, Ana Patricia; MASSIRIS, Ángel. Bases para el ordenamiento del Pacífico colombiano, en: El Pacífico colombiano. Fondo Eléctrico Nacional -FEN-, Tomo II. Bogotá, 1993.



existente, desaprovechando la oportunidad de plantear un nuevo esquema de ordenamiento territorial.

En tercer lugar, y ligado a los puntos anteriores, es necesario reformular el concepto de asociatividad, ya que actualmente hay un orden en el que primero se da la asociación para el logro de recursos y después se piensa el por qué de esa asociación. Una concepción más coherente de este tema sería primero pensar el desarrollo del territorio y las necesidades que esto plantea, cuáles son los proyectos estratégicos, etc., y después, con base en lo anterior, evaluar los recursos necesarios para el logro de esos objetivos, porque de lo contrario se impulsará un sistema en el que las entidades se asocian con el único fin de los recursos y no de forma estratégica, lo que impedirá que la asociatividad sea de fondo.

### Sobre las herramientas de la LOOT

Partiendo de lo planteado, es necesario evaluar los mecanismos que ofrece la actual Ley Orgánica de Ordenamiento territorial para implementar cambios que mejoren las condiciones actuales del ordenamiento en el país.

La primera oportunidad que aparece es la posibilidad de mejorar la interlocución entre los distintos niveles de gobierno aprovechando el nivel intermedio, es decir, fortaleciendo al Departamento. Sin embargo, hay que ser claros en que esto exige un trabajo profundo al interior de la COT, indagando sobre cuál es la pertinencia de asignar qué competencias a ese nivel intermedio, con el objetivo de promover el desarrollo regional. Esto requiere, nuevamente, claridad sobre qué se entiende por nivel intermedio de gobierno, cuál es el rol que debe cumplir el departamento en la estructura amplia del Estado. Las falencias en este sentido han derivado en que la discusión se centre en las tareas que éstos deben ejecutar, siendo un ejemplo evidente el tema de los planes departamentales de agua, donde se ha delegado la ejecución de una tarea sectorial, pero no se ha discuti-

do a fondo ni modificado su lugar difuso en la estructura que tienen.

La Constitución de 1991, al no establecer funciones específicas para este nivel, dejó abierto un camino que hoy en día podría resultar crucial en el desarrollo del ordenamiento en el país. Este nivel intermedio, que hasta el momento ha competido más que cooperado con el municipio y que ha encontrado muchos críticos que cuestionan su existencia misma, podría ser aprovechado como eje articulador y favorecedor de la comunicación entre el municipio y el nivel nacional. Para ello es necesario establecer una ruta de los distintos niveles de planeación y articulación donde se encuentren la Nación y los territorios. Un ejemplo del cómo podría aportar el departamento, es ofreciendo la asistencia técnica que los municipios necesitan para llevar a cabo de manera eficiente sus responsabilidades. En este camino debe ser claro el rol de las figuras asociativas como una instancia que debe articular la planeación porque de lo contrario pierden la capacidad de sumar y agregar para convertirse en proyectos a ser financiados. Hay que generar estímulos pero no abusar de herramientas como el contrato-plan. En el proyecto de Régimen Departamental habría una gran oportunidad de entregar esta competencia como principalísima a los Departamentos.

Por otra parte, si el objetivo es hacer un cambio real a nivel territorial, es necesario hacer una revisión de la estructura tributaria territorial. Esto se debe a la falta de coherencia entre el propósito de lograr entes territoriales autónomos y su condición de dependencia de la administración central y de los recaudos producto de la venta de tabaco y bebidas alcohólicas. Esta situación deberá ser evaluada eventualmente y la COT tendrá que discutir con el Ministerio de hacienda sobre este tema. El financiamiento del cambio en el ordenamiento territorial del país es un aspecto determinante para el éxito de las discusiones actuales, ya que sin esto, no será posible llevar a cabo ningún cambio efectivo en los territorios.

De la mano de lo anterior, es importante aprovechar los elementos que en materia de asociatividad otorga la ley, siguiendo su



planteamiento de que “el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades”<sup>18</sup>. Impulsarlo subregional como espacio de articulación de lo sectorial, promoviendo las formas asociativas que plantea la LOOT, buscando que aporten a la integración de lo sectorial, apuntando a una visión más amplia y compleja del ordenamiento territorial. La Ley menciona al respecto que

“constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.”<sup>19</sup>

Sin embargo, hace falta mucho desarrollo en cuanto a temas como gestión del riesgo y restitución de tierras, no hay claridad cómo se puede aplicar la LOOT en estos aspectos y existe un gran vacío en la COT en este sentido, ya que el Ministerio de agricultura, por ejemplo, no tiene un lugar allí.

Para comprender mejor las implicaciones que cada una de estas figuras tiene, revisaremos a continuación algunas de ellas.

La primera figura a la que hace referencia la LOOT es a la de regiones administrativas y de planificación. Estas fueron previstas en la Constitución de 1991 para dar espacio a la articulación departamental, y son definidas por la ley como “entidades conformadas por dos o más departamentos con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad”<sup>20</sup>. Esta es una de las herramientas que

más potencial de desarrollo tienen. Dado que los municipios y departamentos pueden unir esfuerzos en la planificación de su futuro en común, es un escenario en el cual podría darse una articulación en temas sectoriales que afectan a una región más amplia. Desde allí también se puede plantear un diálogo con el nivel nacional para lograr que las herramientas existentes (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial) tengan una mayor convergencia que garantice caminos de desarrollo articulados.

No obstante, hay aspectos que aun plantean grandes dificultades, como el hecho de que la LOOT ha estimado que para este y los demás esquemas asociativos, no podrán utilizarse recursos ni del sistema general de participaciones ni del sistema nacional de regalías, lo cual impone serias dificultades para la sostenibilidad y posibilidad de acción de los mismos.

En segundo lugar, encontramos las provincias administrativas y de planificación, las cuales estiman que:

“dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza... por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez (10%) por ciento de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito general y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como gestión la ambiental.”<sup>21</sup>

Esta figura va por el mismo camino que la anterior, pero sus posibilidades apuntan a concentrarse en la prestación de servicios públicos y organización de obras de forma conjunta entre municipios o departamentos. Las necesidades en especial en materia de

18 Congreso de la República. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Capítulo II, Esquemas asociativos territoriales. Art. 9. Objeto.

19 Ibid. Artículo 10.

20 Ibid. Título IV. De las regiones administrativas y de planificación. Artículo 30.

21 Ibid. Capítulo II, Esquemas asociativos territoriales. Art. 16.



agua potable y saneamiento básico a nivel rural podrían ser un escenario de articulación fuerte a través de esta figura.

Y en tercer lugar, encontramos las regiones de planeación y gestión. Esta es una de las figuras más cuestionadas por la sociedad en la LOOT. Esa crítica se da porque no se concretó la posibilidad de conformar regiones y en su lugar se creó este nuevo esquema, que no estaba presente en la Constitución de 1991. De acuerdo con La Ley, son:

“las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y La Ley”<sup>22</sup>.

No es claro su objetivo, en especial porque hay aspectos que ya contemplan las otras posibilidades asociativas y va en contravía de los elementos presentes en la Constitución de 1991. Esta es una figura que aun debe desarrollarse más claramente.

Es importante recordar que la discusión sobre la asociatividad se da en el marco de los debates sobre si Colombia es o no un país de regiones, y de serlo, cuáles serían las figuras que podrían proponerse para una nueva configuración y ordenamiento del territorio. Al no contemplar la región como figura asociativa y mantener el esquema de tres niveles que ya estaba presente en la Constitución de 1991 y no desarrollar sus apartes en este sentido, La Ley 1454 de 2011 parece pasar de largo por estos debates que han tenido un peso importante a nivel nacional, en especial el generado en torno a la región caribe, en donde la misma población se manifestó a favor de la constitución de este espacio.

Por estas razones y como se afirmó anteriormente, hay que tener presente que estas uniones solamente pueden realizarse identificando nichos comunes, necesidades com-

partidas por las entidades territoriales que les lleven a asociarse. Es importante que las regiones y/o subregiones que se creen sean producto de un consenso entre las fuerzas vivas de la región y un estudio técnico soportado que justifique su existencia. De lo contrario se trata de simples acuerdos que no requieren la creación de figuras como las propuestas por la LOOT.

Si bien los recursos constituyen el principal factor de atracción para construir esquemas subregionales, se requiere un buen acompañamiento a los procesos para que estos constituyan una base de la planeación del territorio y no un simple banco de proyectos subnacional, así como se mantiene la superposición de dos lógicas: la de la planeación y la de la ejecución anual de recursos que corren el riesgo de perderse si no hay proyectos concretos.

Esta asociatividad, debe entenderse como algo necesario para el país, es importante insistir en esto, en especial en aquellos casos en que las condiciones sociales, físicas, políticas y económicas la hacen inevitable. Además, para que funcionen deben estar dotadas de capacidad institucional, tener carácter vinculante para que poco a poco se acerquen a lo que dejó plasmada la Constitución Política de 1991: provincias, regiones y ETIS.

Además de lo expuesto anteriormente, la LOOT aportó elementos como los contratos plan, que permiten la asociación de entidades territoriales en pro de su desarrollo y la mejor prestación de los servicios públicos.

## Conclusiones

Es muy importante retomar el significado de los conceptos de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia, como criterios para estructurar la asociatividad. La actual LOOT no ha avanzado en estos aspectos, en particular con la subsidiaridad. Este concepto fue planteado en la Constitución de 1991



como aquel escenario en el que “sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias”<sup>23</sup>. Esto implica un desarrollo de capacidades en las entidades territoriales para lograr un empoderamiento que apele al nivel nacional solo cuando sea necesario. Tiene que ver también con la manera como se transfieren los recursos y las competencias para que en los territorios se produzca efectivamente ese empoderamiento y se logre avanzar realmente en la descentralización del país.

Igualmente, es crucial volver sobre el concepto de autonomía y el de territorio; la LOOT tiene algo más de competencias que el tema de ordenación del territorio, es decir, el territorio está muy poco desarrollado al interior de la COT, se necesita retomar el proceso de descentralización con seriedad. Hoy en día enfrentamos grandes retos en áreas que han tenido resultados dramáticos como

la agricultura, lo que plantea la pregunta de cuál es la competencia real que tiene un alcalde, si empresarios chinos compran en el vichada un millón de hectáreas además de realizar negocios con el agua, esto evidencia una falta de autonomía real del territorio frente a las decisiones que se imponen desde lo nacional. Además es fundamental que se den procesos amplios de participación de la sociedad, los gremios, la academia, para que se conviertan en garantes de la continuidad y visión de largo plazo de los mismos. La LOOT es un inicio, ya que finalmente contamos con ella luego de veinte años y 19 proyectos que no lograron pasar en el Congreso. Es claro que a pesar de sus grandes fallas, lograr que pasara una iniciativa tan completa como era necesaria era muy difícil. Ahora es el escenario para que en el marco de una discusión amplia que se dé de la mano con las regiones y con los distintos sectores de la sociedad, los desarrollos de la ley correspondan a la visión del ordenamiento territorial que queremos para el país.



## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo – Comisión Económica para América Latina – Naciones Unidas. Información para la gestión del riesgo. Estudio de caso de cinco países: Colombia. Diciembre de 2007.
- Barberena Nisimblat, Viviana. La planeación y la gestión del territorio. Descentralización y ordenamiento territorial. Publicado en la web: [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co). 2011.
- Carta Europea de ordenación del territorio. Torremolinos, 1983.
- Conam – GTZ- Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, Lima. 2006
- Congreso de la República. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011.
- Congreso de la República. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Duque Cante, Naidú. 2009. La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 109-124.
- Honorable Corte Constitucional de Colombia. Sentencias
- C-994 de 2000.
- C – 636 de 1996
- C – 478 de 1992
- Jaramillo, Luis Alberto. Reforma a las car. Un campanazo al sector ambiental.
- En la web: <http://puj-portal.javeriana.edu.co>
- Lacouture Danés, Hugues Manuel. Aproximación a las autoridades ambientales regionales en Colombia. Universidad del Norte. *Revista de Derecho* No°25. Barranquilla, 2006
- Mac Donal, Joan – Simioni, Daniela,. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Cepal, 1999. En *La Gestión del Riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas Locales*. Naciones Unidas. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. 2008
- Maldonado Copello, Alberto. Descentralización en Colombia: situación y perspectivas de política. Policy paper 1. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL. Bogotá, 2010.
- ORTIZ, Ana Patricia; MASSIRIS, Angel. Bases para el ordenamiento del Pacífico colombiano, en: *El Pacífico colombiano*. Fondo Eléctrico Nacional -FEN-, Tomo II. Bogotá, 1993.



# La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Principio de asociatividad y nueva orientación de la organización del territorio colombiano

Liliana Estupiñán Achury<sup>1</sup>

## Naturaleza y alcance de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

De forma recurrente se habló en Colombia, durante los últimos veinte años, de la frustrada expedición de la LOOT. Más de diecinueve proyectos y la tarea parecía imposible. De manera sorprendente, y en cuestión de meses, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos logró impulsar una normativa que parecía resolver y responder varios vacíos legados por el constituyente de 1991 en materia de organización territorial. ¿Una propuesta nueva o una propuesta reciclada de los diversos proyectos de LOOT presentados en las dos últimas administraciones? O mejor, ¿Una propuesta que obedece a un proyecto territorial que se ha venido fraguando al lado de las reformas constitucionales a

las que ha sido sometido el tema territorial y el de los recursos que lo acompaña?

El presente escrito considera que los textos constitucionales deben, en principio, dejar claras las reglas de distribución del poder en el territorio. La organización del territorio es uno de los puntos fundamentales de la construcción del Estado y de cualquier carta constitucional.

Se habla del apretado tiempo en que se discutió la cuestión territorial y los apresurados acuerdos que se hicieron sobre una constante unitaria a la que apenas se le agregaron dos principios: el de autonomía y el de descentralización. El proceso constituyente incluyó unos principios territoriales que suelen ser imitados o reiterados por los estados unitarios en proceso de transformación; estados que se niegan a adoptar modelos

<sup>1</sup> Profesora de carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Directora de la Línea de Investigación en Territorio, Descentralización y Democracia del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Magíster, especialista en Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y abogada. Miembro de la RED RINDE

territoriales con una mayor o más agresiva descentralización.

Asimismo, se lee en el texto constitucional una lánguida e incompleta distribución de competencias en el nivel intermedio y local de gobierno, así: una significativa distribución de competencias en cabeza del Estado centro, propia de los estados unitarios; la identificación del departamento como líder en materia de planificación y de desarrollo económico, además de su papel como intermediador, coordinador y de complementariedad de la acción municipal; y la reiteración de la entidad local o municipal como la instancia fundamental de la división político-administrativa del Estado y la responsable de la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras, la ordenación del territorio y el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

En principio, los representantes de las divisiones territoriales deben tener plena participación en la construcción de los textos constitucionales y en la distribución del poder en todo el territorio. Esta suele ser un máxima de la construcción constitucional en los estados tanto federales como regionales o autonómicos. Para el caso colombiano, la Constitución de 1991 fue el producto de la participación de varias fuerzas políticas y grupos sociales, quizás esto explica el criterio marcadamente sectorial y centralista que se observa en la Carta y la ausencia de territorios fuertes, cuya demanda de atribuciones suele quedar clara en la distribución de competencias, autogobierno y recursos.

El criterio marcadamente centralista se percibe en los Títulos XI y XII del texto constitucional; este último presentó un enfoque social en un primer momento, sin embargo, las reformas constitucionales de la última década lo han venido menguando y sometiendo a serios procesos recentralizados. Tensiones entre lo social y el mercado también estuvieron presentes a la hora de realizar la configuración del tema territorial en la Constitución Política de 1991. Dichas tensiones siguen actuando en la constitución territorial y las reformas a las que ha

sido sometido el tema de recursos en las dos últimas décadas.

La mayoría de constituciones territoriales unitarias reflejan lánguidas listas de distribución de competencias. Así las cosas, no es el caso exclusivo de Colombia, sino de la mayoría de los estados que se tildan de unitarios, donde la constante centralista marca el criptotipo de forma de Estado adoptado durante décadas e incluso siglos. "Un centro de impulsión político y administrativo" es la vieja frase que da la sensación de que todos los asuntos se manejan en el centro, por los menos los legislativos, los judiciales, los constitucionales, y que lo poco que queda para las partes está en el mundo de lo administrativo. Así, en Colombia lo que existe es un Estado unitario con descentralización administrativa y una lenta construcción de autonomía territorial, entendida esta bajo las atribuciones consignadas en el artículo 287 para las entidades territoriales (municipios, departamentos, distritos, posiblemente regiones, provincias y territorios indígenas).

Lo difuso y lo inacabado de la Constitución Territorial de 1991 dejó una sensación de vacío que desafortunadamente se ha inundado con reformas constitucionales y normativas contrarias al espíritu del constituyente, normas marcadamente centralistas y ahora con una LOOT que orienta el país de una forma distinta a la inicialmente proyectada por el constituyente originario.

De esta manera, el constituyente originario de 1991 dejó en manos de la LOOT algunas tareas específicas y concretas. Lo demás, en manos de la legislación ordinaria. En aquel momento se pensó en una ley especial que le diera carne y cuerpo a las negociaciones y los vacíos en asuntos territoriales. Dicho constituyente no pensó que a la vuelta de diez años la Constitución Territorial fuera sometida a diversas reformas que transformaron el inicial espíritu social que irradiaban el cálculo y la distribución de las transferencias territoriales, entre otras, el Acto Legislativo N.º 01 de 2001 y el Acto Legislativo N.º 04 de 2007; ni el despilfarro y la corrupción de las autoridades territoriales; tampoco previó

la continuidad indefinida del conflicto y su impacto en el mapa territorial. Mucho menos previó la pervivencia de la inequidad regional y la pobreza que padece el territorio colombiano a pesar de los avances que la descentralización ha logrado en varios sectores sociales. Tampoco avizó la expedición de una LOOT por pedazos, incompleta y nuevamente inconclusa.

Efectivamente, la LOOT se ha expedido a pedazos en Colombia, tal como se demostrará más adelante. Pero, ¿qué es la LOOT y cuáles fueron las tareas "taxativas" encomendadas?

Siguiendo a la Corte Constitucional (Sentencia C-337/93), una ley orgánica es una norma de naturaleza jerárquica, superior a las demás leyes que versen, tal como lo anota el tribunal, sobre el mismo contenido material. Si bien no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo, sino organizando lo ya constituido por la norma fundamental, también es cierto que son "una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución" (Ibíd.).

Asimismo, las normas orgánicas, por su nivel jerárquico e importancia material, requieren del establecimiento de una mayoría más cualificada para su correspondiente aprobación y modificación. Dichas características "no son un capricho del Constituyente, sino que tocan con valores constitucionales trascendentales, como el respeto a los derechos de las minorías y el mantenimiento de una cierta configuración del aparato estatal" (Corte Constitucional, Sentencia C-600a de 1995). Son normas con vocación de permanencia y dedicadas a, tal como lo señala la Corte, precisar, aclarar y completar las grandes orientaciones dadas por el Constituyente en materia de poder y estructura del Estado.

El texto político señala cuatro temas específicos de reserva de normativa orgánica: "Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de

este criterio material" (Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001).

De igual forma, la Constitución señala de forma taxativa las tareas sobre las cuales se debe pronunciar la LOOT. Asuntos que han sido ampliados por interpretación, polémica, por lo demás, del alto tribunal. En unas sentencias el alto tribunal se atiene a la literalidad de la constitución y a un criterio taxativo y, en otras, encuentra de forma tácita o implícita asuntos que, en su criterio, también deben ser resueltos bajo normativa orgánica.

En todo caso, la lista de temas debe buscarse en varios artículos de la Constitución. A continuación se presenta una compilación que relaciona los casos debidamente señalados por el texto político:

1. La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (Constitución Política, art. 151).
2. La distribución general de competencias entre la nación y las entidades territoriales (art. 288).
3. Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (art. 297).
4. Las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (art. 307).
5. Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (art. 307).
6. El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (art. 319).



7. Igualmente, la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (art. 319).
8. Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (art. 329 y Corte Constitucional, Sentencia C-600 A de 1995).

De forma inicial, la Corte Constitucional consideró que la reserva de la LOOT no se extendía a toda la materia territorial, sino tan solo a los asuntos indicados de forma expresa y taxativa por el Constituyente para ser reguladas mediante leyes orgánicas. Es de recordar que la normativa orgánica debe ser la excepción al principio general de la potestad legislativa ordinaria.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-489 de 2012, evoca una interpretación de la jurisprudencia que amplía la

lista o asuntos asignados a la LOOT. Dicha sentencia señala que la literalidad es insuficiente para ubicar las materias propias de la LOOT; para sustentar esta idea, nuevamente invoca la Sentencia C-600A de 1995, la cual encuentra contenidos tácitamente deferidos por la Constitución a la expresión “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Esta lectura de la Corte agrega más temas a la normativa orgánica, que se contradice con otros pronunciamientos que apenas la ven como una gran normativa de principios y orientación de la organización del territorio en Colombia. Al agregar más temas, se complejizan varios aspectos que podrían ser del resorte de una ley ordinaria.

Para mayor ilustración, se transcribe la última sistematización elaborada por la Corte sobre los asuntos que pueden ser objeto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Sentencia C-489 de 2012):

(I) Artículo 150.4	“Corresponde al Congreso hacer <b>las leyes</b> <sup>2</sup> . Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.
(II) Artículo 286 C.P	“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. <b>La ley podrá</b> darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley” <sup>3</sup> .
(III) Artículo 288 de C.P	“Una <b>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial</b> establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” <sup>4</sup> .
(IV) Artículo 297	“El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos <b>en La Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial</b> y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuesto en la Constitución” <sup>5</sup> .

2 Negrillas fuera del texto. Según la interpretación que se da en la Sentencia C- 313 de 2009, se establece que este artículo hace referencia de leyes orgánicas, como se analizará más adelante.  
 3 Negrillas fuera del texto  
 4 Negrillas fuera del texto  
 5 Negrillas fuera del texto



(V) Artículo 307	“ <b>La respectiva Ley Orgánica</b> , previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región” <sup>6</sup>
(VI) Artículo 319	“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana (...) <b>la ley de ordenamiento territorial</b> adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios (...)” <sup>7</sup>
(VII) Artículo 321	“Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. <b>La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias</b> que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen las entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran” <sup>8</sup> .
(VIII) Artículo 329	“La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará <b>con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial</b> , y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial (...)” <sup>9</sup>

Como se observa y reitera en el mismo fallo comentado (Sentencia C-489 de 2012), la Corte Constitucional, por vía jurisprudencial, ha resuelto que el criterio literal no es suficiente para determinar las materias que están sujetas al trámite de la ley orgánica en asuntos relacionados con las competencias y atribuciones de las entidades territoriales. Bajo esta lectura, son asuntos de LOOT:

- (i) La estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos

de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos

6 Negrillas fuera del texto  
 7 Negrillas fuera del texto  
 8 Negrillas fuera del texto  
 9 Negrillas fuera del texto

para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar.

Sin duda, es una interpretación polémica, ya que varios de los asuntos consignados en estas conclusiones pueden ser del resorte de una ley ordinaria.

Otros pronunciamientos de la Corte Constitucional demuestran que el criterio orgánico es excepcional al proceso legislativo y un límite al principio democrático, dado su rango cuasi constitucional (Sentencia C-894 de 1999). Esta afirmación reitera la contradicción que se observa en el mismo seno de la Corte Constitucional al agregar más temas a los asuntos de la normativa territorial orgánica.

Se copian algunas expresiones que ratifican la anterior afirmación:

(...) En el evento en el que el juez constitucional se enfrenta al estudio de una ley ordinaria que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica, y siempre que los criterios hermenéuticos existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por esta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse a favor de la opción adoptada por el legislador ordinario y, por tanto, la norma deberá ser declarada exequible respecto del cargo en mención (Sentencia 489 de 2012–cocita Sentencia C-894 de 1999).

(...) Únicamente hacen parte de la reserva de ley orgánica aquellas normas señaladas especialmente por el Constituyente y citando la Sentencia C-432 de 2000 dispuso que la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario por dos motivos: (i) la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador, y (ii) el hecho de que las limitaciones propias de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático (Sentencia 489 de 2012–cocita Sentencia C-579 de 2001).

(...) La reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes (Sentencia C-489 de 2012–cocita Sentencia C-432 de 2000).

También ha sido objeto de discusión la denominación “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Geógrafos, planificadores, sociólogos, economistas, abogados y diversos enfoques disciplinares han hecho en las dos últimas décadas un esfuerzo por aclarar el alcance del concepto difuso del Constituyente de 1991, en esta materia; que tal como está concebida en la Constitución Política, hace referencia a asuntos políticos administrativos, distribución de competencias, regionalización, entidades territoriales, algo de asociatividad territorial y descentralización territorial; pero dista bastante del enfoque científico que emplea la expresión de ordenamiento territorial para referirse a procesos de planeación a diversas escalas sobre los usos y ocupación del territorio, que en Colombia fue tratado en la ley 388 de 1997, de categoría ordinaria y que hoy llama a gritos un proceso de reforma y de una mirada sistémica entre lo rural y lo urbano; e incluso aquella lectura del ordenamiento territorial que lo observa como un concepto dedicado al tema del desarrollo territorial o desarrollo regional.

En el país no existe una definición única del OT, respecto al cual se identifican diferentes enfoques y acepciones. Por ejemplo, en La Ley 99 de 1993 se hace referencia al ordenamiento desde el punto de vista ambiental; en La Ley 388 de 1997 se aborda el tema desde la perspectiva físico–espacial; en La Ley 715 de 2001 y otras leyes sectoriales se hace relación a la distribución de competencias y recursos (tema objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territo-

rial –LOOT– de acuerdo con el artículo 151 constitucional); y en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prima la perspectiva de la organización político–administrativa en el territorio (Departamento Nacional de Planeación, Documento de Trabajo, 2007).

Al final, La Ley 1454 de 2011 legisla sobre diversos asuntos, varios de ellos, tal como se demostrará más adelante, de construcción legislativa ordinaria y desarrolla en menor medida las verdaderas tareas encomendadas por el Constituyente o simplemente las desconoce. Sobre este punto, el tribunal constitucional ha señalado que la ley orgánica puede contener materias ordinarias, siempre y cuando “estas guarden una conexión temática razonable”. (Sentencia 489 de 2012). El problema está dado en que la nueva LOOT trata en alto porcentaje asuntos de carácter ordinario y apenas toca o esboza algunos principios y grandes orientaciones para el tema gordo o macro de la organización del territorio en Colombia.

### Las diversas LOOT y la tendencia ganadora

La norma orgánica fue considerada como la carta de navegación territorial o una apuesta prospectiva de país. Sin embargo, en la última década, languideció la idea de construcción de una LOOT que fuese el faro de la organización del territorio en Colombia. En otras palabras, se habla del innecesario desgaste del legislativo en un asunto que se ha ido resolviendo por partes, esto es: La Ley 134 de 1994 (ordinaria) que trató el tema de las consultas populares como un mecanismo de participación ciudadana; el tema de las competencias normativas establecidas tanto en el texto constitucional como en diversas leyes; el asunto de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, es decir, competencias en general, que para algunos están consignadas en la vieja ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001 y La Ley 1176 de 2007, y el tema de las áreas me-

tropolitanas resuelto por La Ley 128 de 1998 (en ajuste). Bajo esta perspectiva, quedaban por resolver los siguientes asuntos: el establecimiento de requisitos para la creación de nuevos departamentos; la conversión de la región en entidad territorial y el tema de la conformación de las entidades territoriales indígenas.

De hecho, la Corte Constitucional reconoce que: “Las materias propias en relación con el ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar contenidas en un documento legal único” (Corte Constitucional, Sentencia C-600ª). Afirmación reiterada en la Sentencia 489 de 2012, así:

(...) La Constitución no exige (...) que todos los temas que tengan reserva de ley orgánica territorial deban de estar incluidos en un único documento jurídico, ya que como se ha reiterado en las Sentencias C-600a de 1995, C-795 de 2000 y C-093 de 2002 los temas relacionados con el ordenamiento territorial pueden desarrollarse en diversos cuerpos normativos siempre y cuando estos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas.

En la última década hizo carrera la idea de crear una LOOT de principios y grandes orientaciones que fueran objeto en el futuro de desarrollo por parte de la legislación ordinaria o la existencia de diversas LOOT que sigan abordando de forma parcelada y fragmentada la tarea encomendada por la Constitución. Un tema que avaló y abrazó la Corte Constitucional, así:

En el sistema de fuentes colombiano, la ley orgánica posee un carácter instrumental, y en tal sentido, está llamada constitucionalmente a regular la actividad legislativa del Congreso de la República (...).

(...) Se advierte con facilidad que en materia de ordenamiento territorial la voluntad del Constituyente fue aquella

de flexibilizar el tema, dejando simplemente sentadas las bases para avanzar en la construcción de un modelo de Estado, labor inconclusa en la cual las leyes orgánicas están llamadas a cumplir un papel protagónico, en tanto que contiene marcos normativos generales a los cuales debe ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un mayor grado de precisión y concreción. De tal suerte que, en nuestro sistema de fuentes, la ley orgánica está llamada a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro, determinados temas, con lo cual no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones, por cuanto, de otra manera, se estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en

consecuencia de una ley de trámites sobre la legislación (Corte Constitucional, Sentencia C-1042 de 2007).

Dos versiones o propuestas de LOOT se identifican a través de la historia legislativa. Una propuesta extensa o amplia que pretende resolver hasta el más mínimo detalle del ordenamiento territorial, tal como se observó en el proyecto de LOOT N.º 103 de 1996 con 769 artículos; y otra, práctica, a tono con el planteamiento de la Corte Constitucional, que deja entrever una normativa de principios y orientaciones máximas, tal como se observó en el proyecto de LOOT N.º 016 Senado o 270 Cámara de 2004, el cual contenía 26 artículos aproximadamente.

La siguiente tabla, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, da cuenta de los proyectos emblemáticos y de los actores vinculados con dichas iniciativas:

N.º de proyecto	Iniciativa
178 de 1992	Humberto de la Calle Lombana, ministro de Gobierno
089 de 1993	Fabio Villegas Ramirez, ministro de Gobierno
130 de 1995	Horacio Serpa Uribe, ministro del Interior
191 de 1995	Horacio Serpa Uribe, ministro del Interior
023 de 1996	Armando R. Blanco Dugand, senador de la República
103 de 1996	Juan Camilo Restrepo Salazar, senador de la República
021 de 1997	Amilkar Acosta, senador
041 de 2001	Armando Estrada Villa, ministro del Interior
052 de 2001	Amilkar Acosta, senador
057 de 2001	Juan Martín Caicedo Ferrer, senador
072 de 2001	Francisco Rojas Birry, senador

041 de 2001	(Unifica los proyectos de ley radicados en el 2001: 041, 052, 057, 072) Aprobado primer debate (archivado)
016 Senado de 2003	Fernando Londoño Hoyos, ministro del Interior. Aprobado en Comisión Primera y en plenaria de Senado y archivado en la Cámara de Representantes.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, documentos de trabajo, 2007.

Así, por ejemplo, el Proyecto de Ley Orgánica N.º 041 de 2001, presentado bajo la administración de Andrés Pastrana, constituyó el último esfuerzo por pretender expedir una LOOT ambiciosa en materias y contenidos. Ciento veinte artículos destinados a encontrar el camino perdido del Constituyente en materia territorial<sup>10</sup>.

El proyecto de LOOT fue duramente criticado, por cuanto fue considerado excesivo y ambicioso, además de contribuir a generar mayor estructura administrativa y, por ende, la ampliación del aparato burocrático.

Por ello, surgió una contrapropuesta de mínimos, conforme se observa en el movimiento legislativo de la primera administración del expresidente Álvaro Uribe. Así, en el 2003 el gobierno presentó un Proyecto de Acto Legislativo que pretendió transformar de manera contundente diversos artículos del Título XI de la Constitución Política de 1991, entre otros aspectos. El proyecto de Acto Legislativo N.º 03 de 2003 (Gaceta del Congreso, XII, 344, del 23 de julio del 2003)<sup>11</sup> pretendió impulsar la figura regional sin necesidad de suplir el paso de región administrativa o de planificación.

10 Por ejemplo, en materia regional dicho proyecto propuso la creación de la entidad territorial de una figura regional conformada por dos o más departamentos, cuyo objetivo es el desarrollo político, económico y social del respectivo territorio. De manera previa, y durante tres años, debió fungir como región administrativa. La conversión, en todo caso, debe superar, entre otros, los siguientes pasos: aprobación por el Consejo de la región administrativa y de planificación con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros; ratificación por parte de las asambleas de los departamentos que la fuesen a formar; cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la región administrativa y de planificación y viabilidad administrativa, técnica y financieramente, según concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el cual, a su vez, ha debido fundarse en el estudio que para el efecto le hubiese presentado el Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, la aprobación de la ley respectiva por parte del Congreso de la República, y, como si fuera poco, que existiera ratificación popular de la aprobación legislativa mediante referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

Se formuló toda una estructura administrativa: asamblea regional; prefecto regional o jefe de la administración regional y representante legal de la entidad territorial; el Consejo Consultivo de Gobernadores, cuya tarea principal es la proyección de políticas regionales; la unidad técnica regional como dependencia de carácter técnico bajo la dirección del Prefecto Regional, y, por último, el Consejo de Planeación Regional, órgano destinado para la concertación de la planeación de la región. A su vez, unos estatutos regionales cuyo contenido mínimo, de forma muy similar al artículo 148 de la Constitución española, debe incluir la estructura, los órganos y las funciones específicas de cada uno, los recursos y la relación de los departamentos que la integrarán. Además, las pautas para la admisión y retiro de departamentos, así como las normas relacionadas con el nombramiento, remuneración y régimen aplicable al Prefecto Regional. Por otra parte, e invocando el principio autonómico, dicho artículo señaló que la región es la encargada de darse su propio estatuto, sujeto, en todo caso, a los principios señalados en la Constitución y la ley.

Los recursos, según la propuesta, están conformados por los bienes y rentas propios decretados como tales por la Asamblea Regional, de acuerdo con la Constitución y la ley; las transferencias de los ingresos corrientes de la nación; las partidas específicas establecidas en el Presupuesto Nacional; los bienes, rentas, participaciones y contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas por servicios de cualquier orden; los bienes, rentas, participaciones, contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por la nación; las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole efectuados por personas jurídicas o naturales de naturaleza privada; el producto de las tarifas de los servicios y de las tasas; los recursos del crédito; y, finalmente el producto de los ingresos por cualquier otro concepto, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

11 Contiene el proyecto de Acto Legislativo N.º 03 de 2003 Senado, por medio del cual se pretendió adoptar reformas estructurales a la Constitución Política. Igualmente, contiene la presentación y sustentación elaborada por Fernando Londoño Hoyos y Alberto Carrasquilla Barrera, ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente



Según la reforma constitucional propuesta, y en el contexto del Estado comunitario, el nivel intermedio de gobierno debería estar “representado en principio por los departamentos o, si alguno de ellos así lo acuerda, con su fusión, por regiones de mayor tamaño territorial” (Ibíd.). La propuesta suprimía el camino entre región administrativa y de planificación (RAP) y su posterior conformación en región político-administrativa o región como entidad territorial (RET).

En general, una reforma apoyada en criterios fiscalistas de reducción del Estado y de la estructura burocrática, tal como se lee en las motivaciones aportadas por los ministros de aquel entonces. Estos señalaron que la reforma constitucional estaba orientada a la generación de escenarios denominados “flexibles”, que:

Lejos de crear más estructuras en un país al que le sobran, promueve en cambio el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro, a sus presupuestos y recalcan-do también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno (Ibíd).

Con el proyecto de Acto Legislativo se pretendieron reformar los artículos 286, 306, 312 y 321 y derogar el 307, además de la inclusión de nuevas figuras administrativas, necesarias para desarrollar el ordenamiento territorial.

Al final, la propuesta de reforma constitucional sucumbió sufriendo la misma suerte el proyecto de LOOT que lo acompañó. Se trata del proyecto de LOOT número 16 de 2003 (Senado) y 270 de 2004 (Cámara) (Gaceta del Congreso, XIII, 144, 22 de abril del 2004)<sup>12</sup>. Este último es paradigmático en

términos de forma. Si bien el proyecto 041 de 2001 se caracterizó por ser extenso, este, por la brevedad y por promover una LOOT marco, orientadora y de principios, en general, es una propuesta eminentemente fiscalista del ordenamiento territorial.

En ausencia de la reforma constitucional mencionada, se entierra lentamente a la región y las provincias como entidades territoriales. Así, el proyecto de LOOT número 16 de 2003 nada habló sobre la entidad regional; el silencio quedó cubierto por una serie de principios que pretendieron inspirar u orientar la creación de normas ordinarias en materia territorial.

Al contrario de lo que había ocurrido en otras legislaturas, en esta ocasión se presenta un proyecto de ley orgánica que se caracterizó por su corta extensión. Así lo describe el Departamento Nacional de Planeación:

El proyecto de ley en mención, grosso modo, se caracterizaba por promover la asociación territorial de manera flexible entre diferentes niveles, con la participación del sector público y privado, previendo la adopción de diversos escenarios posibles de organización, buscando el aprovechamiento de economías de escala para la prestación de servicios y la reducción de los gastos de funcionamiento. Asimismo, en el articulado del proyecto se establecían criterios y procedimientos para la conformación de regiones administrativas y de planificación, mas no como entidades territoriales, y que pueden ser desarrollados en la actualidad atendiendo a la situación de las administraciones territoriales y nacionales y dejando de lado la multiplicación de entidades territoriales que caracterizaba propuestas anteriores (Documento de Trabajo, 2007).

Los siguientes fueron los principios por los que propugnó el proyecto como pilares del ordenamiento territorial: gradualidad, flexibilidad, desarrollo sostenible, promoción de

asociaciones, diversidad, economía y buen gobierno, responsabilidad y transparencia. Sobre ellos se pretendió producir la normatividad subsiguiente y su correspondiente proceso de interpretación y adecuación, “el alcance real de los mencionados principios –se anota en la exposición de motivos– facilita la adecuación normativa en el tiempo, y, por último, brinda un marco a partir del cual el legislador puede desarrollar el sistema de ordenamiento territorial” (Gaceta del Congreso, XIII, 144, 22 de abril del 2004, p. 3).

Si bien el proyecto fue archivado, también es cierto que dicho formato fue avalado por la Corte Constitucional al ponderar una LOOT de principios y de orientaciones para el desarrollo del modelo territorial. La misma tendencia y orientación se observa en el proyecto que se convirtió en LOOT durante la administración de Juan Manuel Santos.

La LOOT ha fracasado; por lo menos esa que se avizó durante los años siguientes al proceso constitucional de 1991, es decir, una normativa que hubiese culminado la arquitectura incompleta y difusa del constituyente. De una LOOT extensa en contenidos pasamos a una propuesta marco de principios. Quizás esta última sea válida previa revisión a fondo del Título XI de la Constitución Política de 1991.

### Cuál es el gran enfoque de La Ley 1454 de 2011

Más que una ley de ordenamiento territorial o de organización del territorio, es una ley de asociatividad territorial. Según lo explicado, dicho enfoque no requería de LOOT, sino de una ley ordinaria e incluso de normativas de menor jerarquía, tal como lo prescribe el sistema de fuentes en Colombia.

Tal como lo dice la LOOT, se trata de un mero marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados por el legislador ordinario en cada materia específica. ¿Acaso los principios rectores no se encuentran ya dados en el texto constitucio-



nal? Descentralización, autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Una lánguida conceptualización alrededor de los principios de autonomía, descentralización y regionalización. Más que lánguida, distorsionada y distante de los ya limitados alcances de dichos principios en la Constitución Política de 1991. En general, autonomía bajo los límites de la constitución y la ley, descentralización meramente administrativa, conforme el modelo territorial unitario, una definición bastante precaria del concepto de regionalización, eso sí, bien amarrada al principio de asociatividad y la prevalencia de las regiones de planeación y gestión inspiradas en el artículo 285.

Sin duda, el centro de la normativa orgánica es el principio de asociatividad y el impulso de esquemas asociativos territoriales, esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a impulsar el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades; cuyo objetivo, tal como lo establece la normativa orgánica, es producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, que no implican una reestructuración del Estado ni su institucionalización, sino procesos complementarios para apoyar y fomentar las instituciones existentes.

Así, la nueva LOOT se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado. Dicho artículo constitucional hace referencia a que fuera de la división general del territorio, se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. En este contexto se impulsan en Colombia los siguientes esquemas asociativos: regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles.

También se habla de asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, asociación de distritos especiales y asociación de Corporaciones Autónomas Regionales; y, fi-

12 En la gaceta aparece el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado y el pliego de modificaciones para segundo debate, llevado a cabo por la plenaria del Senado el 26 de mayo del 2004.

nalmente, se hace alusión al artículo 306 de la Constitución Política, es decir, de la promoción, también bajo la política de incentivos de las regiones administrativas y de planificación, diferentes a las regiones de planeación y gestión. Tantas expectativas en el principio de asociatividad, de vieja data en Colombia y que a la fecha han dejado pocos réditos en materia de organización territorial.

Las diversas opciones de asociatividad territorial no pueden generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías. Se exceptúan las Regiones de Planeación y Gestión, que son el centro de la normativa y los únicos mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del nuevo Fondo de Desarrollo Regional, el cual, a su vez, es el encargado de financiar los proyectos regionales de desarrollo. Por lo demás, la consigna es impulsar las diversas opciones de asociatividad y concursar, bajo los criterios que determine el Estado centro, por los recursos y el guiño del gobierno central.

Como se observa, el tema de la región como entidad territorial apenas tiene una pobre mención en el artículo 36 de la esperada normativa, así:

**Artículo 36.** De la Región Territorial. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República (Ley 1454 de 2011).

En otras palabras, se hunde la región como entidad territorial y a cambio se proponen diversas formas de asociatividad territorial, las cuales están soportadas, principalmente, en el artículo 285 de la Constitución Política de 1991.

Ante la ausencia de región como entidad territorial, la nueva normativa ofrece orientaciones para la implementación futura de políticas de diversificación, fortalecimiento y

modernización del régimen departamental y la diversificación de los regímenes municipales por categorías. Aunque con poca claridad se habla sobre los requisitos de creación de nuevos departamentos y se hace mención al régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas. Así se intervienen las tradicionales entidades territoriales colombianas, esto es: departamentos y municipios.

En materia de competencias, la normativa reitera los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. Según la LOOT, los departamentos y municipios tienen autonomía para determinar su estructura interna y la organización administrativa central y descentralizada, y el establecimiento y distribución de funciones y recursos sin estar sometidos a la revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales, eso sí, sin perjuicio del control de constitucionalidad o de legalidad. Además, señala que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Al final, dedica la tarea de distribución de competencias al tema de ordenamiento u ordenación del territorio. En este punto es asertiva, ya que impulsa el debate de la planeación multiescalar en Colombia y el ajuste urgente de la ley 388 de 1997.

Así las cosas, sigue inconcluso el tema territorial en Colombia, pues la LOOT no resuelve el tema de la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales ni el alcance de la distribución general de competencias entre la nación y las entidades territoriales, no habla sobre el tema de la conversión de la región en entidad territorial ni de los principios para la adopción del estatuto especial de cada una de ellas, no resuelve los vacíos existentes en materia de áreas metropolitanas y tampoco hizo referencia al tema de conformación de las entidades territoriales indígenas.

En cambio, se produjo una nueva orientación territorial y la construcción de diversas opciones territoriales administrativas que,

conforme lo señala la normativa, deben privilegiar los mecanismos asociativos que optimicen el gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. Sin duda, el criterio fiscalista primó en el enfoque dado al tema regional y de asociatividad de la nueva normativa. Perviven los mismos principios y las orientaciones fiscalistas del proyecto de LOOT presentado durante la primera administración de Álvaro Uribe: el principio de asociatividad, el desarrollo del artículo 285 de la Constitución y la marcada centralización de recursos.

El anterior análisis no se desprende de la forma en que el gobierno presentó los principales aspectos de La Ley 1454 de 2011:

Define los conceptos generales marco del ordenamiento territorial.

1. Se promoverán y pondrán en marcha las Zonas de Inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad, a fin de ligar el de la nación a la inversión en lo local, especialmente en aquellas zonas que más lo necesitan.
2. Contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que se regulan en el Acto Legislativo de regalías, y define los principios mínimos que orientan su ejecución a proyectos de inversión de impacto regional: obras como el Tren del Caribe, grandes autopistas, zonas portuarias, premiando la asociatividad en la inversión, con burocracia cero.
3. Habrá región, pero sin más estructuras burocráticas: región para la inversión y el desarrollo, a través de las Regiones de Planeación y Gestión de las Regiones Administrativas y de Planificación.
4. También se podrán conformar provincias como instancias y de planificación al interior de los de-

partamentos, para organizar el desarrollo municipal armónicamente.

5. Tendremos modelo de integración regional que promueve alianzas estratégicas, para generar economía de escala, proyectos productivos y competitividad para el desarrollo y la prosperidad.
6. Se crean formas flexibles y novedosas de integración territorial, como las Regiones de Planeación y Gestión, premiando la inversión y la competitividad.
7. Se fortalecerán las áreas metropolitanas: se define su régimen fiscal y se desarrollan criterios para facilitar su conformación.
8. Regula la delegación de competencias vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, lo que permite un escenario flexible de negociación de competencias, según capacidad fiscal, técnica o administrativa entre la nación y las entidades territoriales. No traza un marco rígido o un catálogo inflexible de competencias.
9. Desarrolla el alcance de los artículos 302 y 320 de la Constitución Política en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales y permite su ampliación en iniciativas legales como el Régimen Departamental y el Régimen Municipal (Ministerio del Interior, 2011).

Sin duda, el nuevo proyecto promueve una nueva orientación territorial y la construcción de diversas opciones territoriales administrativas, que, tal como lo señala la normativa, deben privilegiar los mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. Definitivamente, constituye un alejamiento de las propuestas iniciales y de la arquitectura territorial diseñada por el Constituyente de 1991.

La Corte se inhibe para conocer de la inconstitucionalidad de La Ley 1454 de 2011 y exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para regular lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas

La Corte se inhibe ante los cargos de inconstitucionalidad formulados por los ciudadanos Roberto de Jesús Daza Zabaleta, Jahnnie Daniel Mora y Margarita Rosa Martínez Pérez, contra la integralidad de La Ley 1454 de 2011. La Sentencia C-1052 de 2001 sistematizó varios pronunciamientos de la Corte sobre el tema de la inhibición, el cumplimiento de requisitos formales y materiales de la demanda de inconstitucionalidad y las limitaciones de la aplicación del principio pro actione, así:

(...) Si un ciudadano demanda una norma, "debe cumplir no solo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda" que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Téngase en cuenta, además, que el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, dentro de las que señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo; de acuerdo con esta norma, "no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública solo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal".

(...) La síntesis de la manera como la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado e interpretado los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad tiene el propósito de asegurar el efectivo ejercicio de un derecho político reconocido a todos los ciudadanos que

se expresa en la posibilidad de controlar el ejercicio del poder público a través de la acción pública de inconstitucionalidad. En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

Para los demandantes de La Ley 1454 de 2011, la disposición orgánica contrarió el preámbulo, diversos principios y artículos de la Constitución Política (Preámbulo, Artículo 1º, 133, 287, 307 y 329 de la Carta). Tres cargos fueron invocados:

**El primer cargo** estuvo relacionado con el desconocimiento del Congreso de la República a los principios de pluralismo y el respeto de la identidad regional consagrado en la Constitución Política. Argumentaron sobre la creación de un Estado unitario con descentralización y autonomía, principios que no deben entrar en contradicción y que se deben desarrollar, entre otros, bajo una efectiva regionalización y reconocimiento de las diferencias territoriales. Consideran que La Ley 1454 de 2011 desconoció la identidad cultural, el pluralismo y la posibilidad de construcción territorial bajo una lectura autónoma que no va en contravía del Estado unitario.

La Corte Constitucional, frente a este cargo, consideró que "la demanda carece de los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para ser analizada de fondo". Sin "coherencia argumentativa", "hilo conductor que permita entender claramente los reproches formulados", "contenido legal verificable" y, según

el alto tribunal, "con argumentaciones abstractas, globales y vagas", se impide el desarrollo de un juicio de constitucionalidad. Así, la Corte Constitucional se inhibió en este aspecto fundamental para el desarrollo del artículo 1º de la Constitución Política y de la Constitución Territorial Colombiana (Sentencia C-489 de 2012).

**El segundo cargo** se planteó sobre la omisión del Congreso de la República al no desarrollar en La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial lo prescrito por los artículos 307<sup>13</sup> y 329<sup>14</sup> de la Constitución Política, esto es, el tema de la región como entidad territorial y las entidades territoriales indígenas.

Según la Corte, en este punto los "actores cumplieron con la carga de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia"; sin embargo, el alto tribunal encuentra una omisión absoluta por parte del legislativo, y no una omisión relativa, criterio último aducido por los autores. La Corte reitera que la LOOT ha sido expedida en diversos momentos y que La Ley 1454 de 2011 apenas desarrolló algunas de las tareas encomendadas por la Constitución. Las tareas relacionadas con el tema de regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas no fueron desarrolladas por la Ley 1454 de 2011 ni por las otras normativas dictadas con estatus de orgánicas.

Cocitando las sentencias C-073 y C-543 de 1996, la Corte Constitucional reitera la figura de la omisión legislativa absoluta para el caso de las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas. "(...) Cuando existe ausencia total de legislación, no se cuenta con un parámetro normativo para realizar el control, y por ende la demanda no procede en este caso porque

la Corte carece de competencia para realizarlo" (Sentencia C-489 de 2012). Así: "Si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta" (Sentencia C-489 de 2012—cocita Sentencia C-543 de 1996).

Por otra parte, desde la Sentencia C-427 de 2000 la Corte ha establecido que para la prosperidad del cargo por omisión legislativa relativa es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) que exista una norma sobre la cual se predica; (ii) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; (iii) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; (iv) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; (v) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador (Sentencia C-489 de 2012).

Con estos argumentos, la Corte Constitucional se declaró inhibida para fallar en relación con este cargo y exhortó "al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas". Si bien la Corte se

- 13 Artículo 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.
- 14 Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.



inhibe, también es cierto que invita a culminar la tarea casi constitucional de concretar la figura regional como entidad territorial y a las entidades territoriales indígenas. En diversos pronunciamientos la Corte ha exhortado al legislativo para desarrollar sus tareas constitucionales; no siempre la respuesta ha sido positiva e inmediata.

**El tercer cargo** estuvo relacionado con la “existencia de un vicio de procedimiento en la formación de La Ley”. La Corte señaló que los actores no indicaron de “manera clara, específica, certera y suficiente en qué momento del procedimiento de aprobación de la ley se incumplió con dicho requerimiento”. Así, señalan que existe ausencia de cargo, hecho que la lleva nuevamente a declararse inhibida.

Por considerarse de importancia política y jurídica, se transcribe la parte resolutoria del fallo constitucional, por lo demás bastante polémico, pero que invita a reflexionar e impulsar las regiones y las entidades territoriales indígenas y, por tanto, a la creación de otra LOOT:

#### Resuelve:

**Primero.** Declararse **INHIBIDA** para conocer de inconstitucionalidad de la ley 1454 de 2011 por los cargos propuestos por los demandantes.

**Segundo.** **EXHORTAR** al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regulen lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

### Reflexión: ¿Cuáles son las grandes tareas que debe emprender la Comisión de Ordenamiento Territorial? Algunas propuestas

La COT tiene un gran papel. También lo tuvo en desde 1992 hasta 1995. ¿Qué paso? Se trata de un organismo técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara e Representantes la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado. Su labor está centrada en orientar la aplicación de los principios consagrados en la LOOT a departamentos, distritos y municipios “de forma que se promueva la integración entre ellos”.

Una labor que se debe armonizar con 32 Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial y 1.101 comisiones municipales. El tema de los niveles de articulación de las diversas comisiones está en cabeza de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, por lo demás, construida con un marcado aire centralista y de desconocimiento de las entidades territoriales. Aquí, una de las grandes tareas y su relación con las demás instancias de planeación territorial.

Otro reto está dado en la construcción de un gran estudio sobre el alcance del principio de asociatividad territorial. El estado del arte no es suficiente. Es fundamental conocer los avances que se han hecho en algunas instancias oficiales y académicas, pero la atención debe estar en desarrollar dicho principio de cara al Estado Social y Democrático de Derecho, y no solamente bajo la lupa del mercado y la competitividad. La ley es confusa, presenta asociaciones para todos los gustos y tamaños. ¿Cómo se va a desarrollar el principio de asociatividad territorial en Colombia? Aquí un gran nicho de trabajo y concreción de la nueva normativa. Investigación sobre la evolución e impacto de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas en Colombia bajo una mirada histórica y comparada.

Asimismo, la organización permanente de escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados con el ordenamiento territorial. Esta debe ser una labor per-

manente. Según la norma, marcadamente designada a la Secretaría Técnica de la COT. Consulta, participación y escenarios académicos que clarifiquen el alcance de la norma y que tengan un sentido práctico y de resolución de problemas territoriales.

Es fundamental desentrañar el alcance jurídico y técnico de los denominados contratos plan. Ya no es una norma la que de forma rígida señala las competencias. ¿Entonces? “La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo”. Es un enfoque ajeno a la figura de la descentralización territorial, por lo menos a aquella a que hace referencia el concepto de autonomía territorial que trae el artículo 287 de la Constitución. La descentralización y la distribución de competencias se privilegian en cabeza de las figuras de asociatividad.

El trabajo en materia de política legislativa es muy importante: “Propuesta de codificación y compilación de las normas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales”. Más que compilación, es necesaria una verdadera sistematización y la posible construcción de normativas macro y armónicas sobre los temas territoriales. La ley 1551 de 2012, si bien trae algunas figuras interesantes, no constituye el gran instrumento de modernización de los municipios en Colombia. Ese es el problema de entender el territorio de forma fragmentada y parcializada, como se ha venido realizando en los últimos veinte años. La creación de códigos y más códigos a manera de compartimentos estancos no resuelve el vacío legado por el Constituyente en materia de organización territorial.

Los artículos 302 y 320 de la Constitución Política siguen inéditos y en espera de re-

solver los problemas de heterogeneidad e inequidad que avasallan a las entidades territoriales. Diversas capacidades y competencia: “La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales”. Diversificación de los regímenes municipales. Algo se observa en La Ley 1551 de 2012, pero no es suficiente.

Se hace necesario un balance exhaustivo de La Ley 388 de 1997 y promover la posible reforma o construcción de una nueva normativa ¿Cuál ha sido el impacto de La Ley 388 de 1997? Estudios de caso y enfoques comparados pueden llevar a la construcción de un gran diagnóstico que perfeccione la planeación multiescalar en Colombia.

Con base en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el impulso de las regiones como entidades territoriales en Colombia. Esta propuesta no implica la muerte de los departamentos, sino por el contrario el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno actual y la creación de una instancia mayor dedicada a los asuntos de planificación e impulso de desarrollo económico.

La construcción de una LOOT sobre territorios indígenas. Tema igual o mayormente polémico que el de las regiones como entidades territoriales. La clave en este punto está dada en el desarrollo de procesos de consulta y concertación.

Por último, se reitera la necesidad de revisar o de volver a barajar la Constitución Territorial de 1991. Algo quedó mal; veinte años de avances y retrocesos llevan a pensar que las reglas del juego no quedaron claras en la Constitución y que el modelo merece un tratamiento más serio y claro en beneficio de la heterogeneidad, equidad, diversidad, pluralismo y de la autonomía.





## Referencias bibliográficas

- Sentencia C-337 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa
- Sentencia C-600a de 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia C-543 de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz
- Sentencia C-894 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia C-432 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra
- Sentencia C-795 de 2000. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia C-540 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño
- Sentencia C-579 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia C-1052 de 2001. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa
- Sentencia C-093 de 2002. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis
- Sentencia C-1042 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto
- Sentencia C-313 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo
- Sentencia C-489 de 2012. Magistrado Ponente: Adriana Guillén



# Colombia: de la regionalización de la nación a la asociatividad territorial

Sergio Bustamante Pérez<sup>1</sup>

El interés por la cuestión regional surgió, en diferentes países de América Latina, como una respuesta a la preocupación por la existencia de obstáculos a la transmisión de los impulsos del crecimiento a través del territorio. Igualmente, por la desigual distribución de la población, los recursos y las actividades económicas y por la notable desarticulación de los sistemas nacionales.

La preocupación por estas situaciones y la necesidad de estudiar el modelo espacial característico del sistema productivo dieron origen a los denominados problemas regionales y la identificación de estos fundamentó la necesidad de intervenir en el proceso de configuración del espacio nacional, a través de la planificación regional.

A la identificación de estos problemas siguió la utilización de un conjunto, más bien heterogéneo, de estrategias y políticas, puestas en práctica con el propósito específico de modificar la configuración que los originó. Obviamente, tanto lo uno como lo otro

se fundamentó en una serie de teorías que sirvieron de sustento a la planificación regional, en las que resultaba dominante una concepción economicista derivada del paradigma neoclásico.

Las estrategias de regionalización ocuparon un lugar especial dentro de la “caja de herramientas” diseñada. La definición de regiones para la planificación obedeció al propósito de incorporar la dimensión espacial en el proceso de planeación regional a escala nacional. La reorganización espacial del sistema nacional, su integración y articulación se constituyeron en los objetivos que dieron origen a no pocas experiencias de regionalización.

El establecimiento previo de un determinado número de subsistemas territoriales o regiones–plan constituía la base de la configuración espacial deseada y el fundamento del instrumento de planificación utilizado. Tal fue la tendencia dominante en la mayoría de los países latinoamericanos, incluido el caso colombiano.

1 Experto en Desarrollo Territorial y consultor del IGAC. Economista de la Universidad de Antioquia.



En este sentido, la estrategia y la institucionalidad asociadas a este enfoque consistieron en una regionalización exhaustiva del espacio nacional y en el establecimiento de un sistema de planificación de niveles múltiples, a través del cual se pretendía desagregar regionalmente las metas nacionales, articular lo nacional y lo local e integrar el territorio, en el marco de los procesos de descentralización que se desplegaron por todo el hemisferio.

Se crearon, entonces, sistemas nacionales constituidos por regiones similares, dotadas de poderes e instituciones idénticas, capaces de manejar todos los aspectos teóricamente posibles y encargadas de realizar ejercicios comprensivos de planificación.

Hasta hace pocos años se consideraba que la regionalización no solo era la clave de la planificación regional, el fin último de tal proceso, sino que este no era posible sin la definición previa de regiones. Al presente se ha revaluado ese dogma, postulándose en cambio que es posible, si se dan ciertas condiciones, prescindir del establecimiento a priori de una regionalización.

En Colombia, desde la década de los sesenta, se llevaron a cabo varios ejercicios de regionalización. Tales propuestas, realizadas por el DNP y el IGAC, coexistieron con un número considerable de regionalizaciones ad hoc o de facto, adoptadas por otras instituciones del sector público y privado, por entidades territoriales subnacionales y por los colectivos de investigadores de la cuestión regional.

De hecho, la estrategia de regionalización que se materializó con la creación de las Regiones de Planificación y los Corpes venía discutiéndose de años atrás, de modo independiente a las propuestas de descentralización y de conformación de un sistema de planificación regional a escala nacional. Igualmente, en algunos departamentos se realizaron algunos ejercicios relativamente inocuos, en los que los planificadores jugaban a dibujar nuevos mapas sobre un mismo territorio (subregionalización).

Una mirada comprensiva de las experiencias de los diferentes países de la región puso en evidencia que, luego de varias décadas de esfuerzos constantes, los problemas regionales no solo no se habían resuelto, sino que frecuentemente se habían agudizado, dado que tanto la teoría como los instrumentos hasta entonces utilizados produjeron al ser puestos en práctica el resultado inverso al esperado. Es decir, en vez de atenuarlas, agravaron las desigualdades y los desequilibrios.

Estas circunstancias dieron lugar a la constitución de otras vertientes de pensamiento que no solo revaluaron los fundamentos de las concepciones y prácticas anteriores, sino que inauguraron nuevos ámbitos de reflexión y acción al tomar en consideración los límites de lo posible y las cuestiones no resueltas.

Asistimos así a un cambio de enfoque, consistente en investigar mejor en qué consisten las regiones, identificar con más precisión los límites a la intervención del Estado y explorar la relación territorio y sectores, espacio urbano y rural.

Al respecto, algunos estudiosos llegaron a postular la necesidad de una ruptura filosófica y teórica (Coraggio, 1987), mientras que otros iniciaron la búsqueda de un paradigma multidisciplinario para elaborar una teoría sobre la región, el desarrollo y la planificación regional. Para ellos, la región, en cuanto actor social, en cuanto comunidad polifacética, contradictoria y difusa, pero diferenciada y cohesionada vía concertación y proyecto colectivo, se constituye en el factor esencial del desarrollo regional (Boisier, 1989).

Así, se conformaron dos vertientes de pensamiento. Los primeros señalaron la necesidad de replantear los fundamentos de la teoría y de la práctica, partiendo de aquello de lo que se había hecho abstracción antes. Es decir, del análisis de las relaciones sociales y de las fuerzas políticas que operan en los procesos sociales.

Los otros postularon que en el nivel regional está el origen de las acciones requeridas para mejorar las condiciones de vida de la

población, dada su capacidad de organización social y poder de negociación, con lo que el desarrollo regional se convirtió más en un asunto político, de relación entre actores sociales, entre los cuales el Estado y la comunidad regional son más importantes que en un asunto de localización de actividades productivas. Esta nueva situación condujo a repensar los llamados problemas regionales y le postuló nuevas tareas al desarrollo regional.

A partir de este momento, la discusión sobre el desarrollo en general y sobre el desarrollo territorial en particular ha evolucionado notablemente. Hoy, tal discusión, que se puede describir sintéticamente como el paso del crecimiento económico al proyecto político regional (Bustamante, 2010), se coloca en un contexto más amplio, que se nutre de las teorías de la complejidad y del constructivismo, lo que hace del desarrollo un asunto no solo de orden cuantitativo, sino también subjetivo, simbólico, de valores, cultural, sistémico y holístico. De hecho, hay quienes hablan del posdesarrollo.

Hacia 1990, el PNUD, inspirado en las ideas de Amartya Senn, introdujo la noción del desarrollo humano. A partir de allí, nadie habla más de desarrollo a secas, generándose el fenómeno de una creciente adjetivación, con lo que el desarrollo adquiere, en consecuencia, diversos "apellidos". Se habla de desarrollo endógeno, territorial, regional, local, urbano, humano, sostenible, descentralizado y un largo e inacabado etcétera.

Más recientemente, válido de una mirada desde la complejidad y pensando en el territorio, Boisier propuso la idea de que el desarrollo es una propiedad emergente de un sistema altamente complejo y sinergizado. En realidad, hablaba de la capacidad de una sociedad para inventar recursos y movilizar los existentes, actuando en forma cooperada y solidaria desde el propio territorio (Boisier, 2006), para lograr los fines construidos y consensuados entre sus actores económicos, sociales y políticos.

También desde la psicología, la antropología y el posestructuralismo se empezó a hablar

de "la crisis del desarrollo" y se buscaron alternativas al mismo, dada la sensación de frustración que habían dejado las seis décadas que lleva el experimento. Se trataba, pues, de explorar otras formas de pensar y representar las múltiples realidades, sin reducirlas a un patrón único ni a un modelo cultural hegemónico (Escobar, 1996).

Los promotores de esta nueva concepción parten del reconocimiento de la diversidad, se oponen al discurso homogeneizante de los economistas, hacen la crítica del régimen de representaciones que es el discurso sobre el desarrollo, denuncian el fracaso del mismo, reconocen la importancia de las dinámicas del lenguaje y su poder en la creación de la realidad social.

Al tomar distancia de la idea original que asimilaba crecimiento a desarrollo, muchas cosas han cambiado en la discusión teórica. Si bien en el pasado se decía que el crecimiento del desarrollo, hoy se tiende a pensar que para que haya crecimiento económico se requiere desarrollo social. Se trata, sin duda, de una inversión radical del orden de las precedencias.

Así las cosas, el desarrollo de un territorio depende de la capacidad de organización de la sociedad que alberga y de la existencia de un proyecto político de desarrollo, en el que la comunidad usa el poder que tiene para materializarlo. Sin duda, para una sociedad territorialmente organizada no existe un asunto público más importante que su propio desarrollo. En tal sentido, el proyecto político podría considerarse como una suerte de fase superior de la planificación estratégica del territorio (Boisier, 2006).

Trabajar en la construcción de un proyecto de esta naturaleza resulta muy exigente, pues implica, como propone Boisier: reconocer el entorno; analizar la estructura interna del territorio; identificar y convocar a los actores; construir consensos sobre la situación existente; consensuar un futuro deseable y posible; definir quién hace qué y cuándo, y definir quién supervisa, controla y evalúa.





Mientras todo esto sucedía, en Colombia se reformó la carta política, se introdujeron nuevas entidades territoriales relacionadas con esta discusión y surgió el mandato constitucional de desarrollarlas a través de una Ley Orgánica. También se produjo el desplazamiento conceptual ya descrito y surgieron una serie de iniciativas territoriales que explican, como se verá más adelante, el movimiento pendular sugerido en el título de este trabajo.

### Sobre la estrategia de regionalización

En este capítulo se reconstruirán sintéticamente los antecedentes más significativos de la planificación regional y de su instrumento fundamental: la regionalización. Se repasarán los diversos enfoques propuestos y se hará una descripción sucinta de las propuestas elaboradas en Colombia en el último siglo, incluyendo referencias a las iniciativas de subregionalización (posibles provincias) y extrayendo las lecciones pertinentes.

### Antecedentes de la regionalización en América Latina

Las intervenciones a favor del desarrollo territorial tienen un origen muy preciso en nuestro medio. Hacia 1947, con base en la experiencia de la Tennessee Valley Authority (Estados Unidos) y de la Cassa per il Mezzogiorno (Italia), se inició el proceso de creación de corporaciones regionales en América Latina para manejar cuencas hidrográficas generalmente asociadas a proyectos de generación de energía (Brasil, México y Colombia, la CVC la primera en este último caso).

Hacia los años sesenta del siglo pasado se produce un cambio notable de escala y de enfoque, pues aparecen y proliferan en el subcontinente las Políticas de Desarrollo Regional a escala nacional, orientadas a reducir desequilibrios y desigualdades entre regiones

(disminuir las disparidades interregionales en materia de ingresos) e integrar los territorios nacionales. La “caja de herramientas” diseñada para lograr tan ambiciosos objetivos consistía, básicamente, de tres instrumentos: la descentralización de los sistemas decisoriales públicos y privados; la regionalización, concebida como una nueva partición territorial; la promoción del desarrollo territorial y el fomento al crecimiento económico a través del impulso a polos de desarrollo.

Respecto de la definición de regiones para la planificación territorial a escala nacional (regionalización), se propusieron dos formas de abordar el asunto, para buscar una configuración espacial deseable: partir del establecimiento previo de un número determinado de subsistemas espaciales (regiones-plan); llegar a la regionalización como un resultado de las acciones de planificación. No obstante, la gran mayoría de los experimentos realizados se basaron en el primer modo.

Varios criterios dominaron estas experiencias en América Latina y en Colombia. Según ellos, la regionalización debería ser: exhaustiva y excluyente respecto del territorio (debía agotarlo para que no existieran superposiciones ni vacíos); continua y accesible (cada región debía contener un sistema urbano consolidado, una economía diversificada y complementaria, estructuras sociales y políticas cohesionadas); simultánea y administrativamente viable (dividía todo el territorio nacional al mismo tiempo y consideraba los límites político-administrativos).

Fue así como, en casi todos los países, se delimitaron regiones-plan como la base para construir un sistema nacional constituido por regiones similares, dotadas de poderes e instituciones idénticas. A modo de balance y sin prejuicio de volver sobre este asunto crítico más adelante, se puede afirmar que los problemas que se iban a enfrentar se agravaron: aumentó la primacía urbana (concentración de las actividades y de la población en un solo núcleo); se elevó la concentración de los ingresos territoriales y aumentó la divergencia interregional; persistió la desarticulación territorial; prevalecieron la centralización y una excesiva tutela desde el centro.

Carlos de Mattos afirmaba, hace ya varios años (1980), que este fracaso estaba relacionado con el predominio de un voluntarismo utópico, un reduccionismo economicista y un excesivo formalismo. Por su parte, Sergio Boisier (1981) explicaba el fracaso por la ausencia de acuerdos a nivel conceptual (qué es una región) y por las carencias cognitivas y epistemológicas, que impidieron formular intervenciones basadas en un conocimiento cabal de las relaciones de causalidad ocultas detrás de los fenómenos identificados, lo que generó problemas con los instrumentos propuestos.

Como se ha sugerido al principio y como afirma Boisier, uno de los problemas fundamentales ha tenido que ver con la ausencia de acuerdo sobre qué es, finalmente, una región. Paradójicamente, sí está claro que no es. Al respecto, todos los estudiosos del asunto tienden a coincidir en que no es una simple suma o agregación de territorios subnacionales (provincias o departamentos).

Esta discusión ha presentado una notable evolución. Las nociones dominantes en las diferentes épocas así lo ponen en evidencia. De una concepción basada en la idea de que la infraestructura producía el desarrollo (años 50), hemos pasado por los polos de desarrollo (años 60), el desarrollo endógeno local (años 70), el desarrollo tecnológico y la innovación (años 80), el conocimiento y el aprendizaje colectivo (años 90), hasta el capital relacional o social, la interconexión (todos los e-), la cultura y la identidad territorial (década del 2000). Hoy, finalmente, hablamos del proyecto político regional.

También se pueden reconocer varios tipos de regiones, las cuales tienen en común una idea fundamental, asociada al grado de organización social, a la identidad y al sentido de pertenencia de los habitantes de un territorio circunscrito. De acuerdo con la terminología propuesta por Boisier (1996), las regiones serían: pivotaes (territorios socialmente organizados, complejos e identificables a la escala de la división política existente), asociativas (unión voluntaria de regiones pivotaes con territorios adyacen-

tes) y virtuales (acuerdos contractuales entre dos o más de las anteriores).

En síntesis, una región es un territorio organizado. Es decir, un territorio que se describe completamente mediante sus sistemas social, económico y tecnológico, y que contiene en forma real o latente los factores que pueden provocar su propio desarrollo. Cada vez resulta más claro que la naturaleza regional es independiente del tamaño, pero con la globalización parece muy probable que la dinámica del desarrollo se desate más fácilmente en espacios pequeños, tanto social como territorialmente hablando.

### Diversos enfoques propuestos

Como en América Latina, la regionalización en Colombia tiene una historia de varias décadas, de muchos cambios de enfoque y arroja un balance que linda con el fracaso. Aunque en los primeros momentos se concibió como un instrumento de planificación, orientado a incorporar la dimensión espacial al proceso de desarrollo, más adelante se convirtió en una alternativa para reformar y modernizar el orden territorial, sobre la base de una nueva partición del espacio nacional y de un nuevo régimen político-administrativo.

La definición de regiones para la planificación económica y social o regionalización obedeció al propósito de incorporar la dimensión espacial en el marco del proceso de planeación regional a escala nacional. En general, la incorporación de la dimensión espacial y la regionalización se pueden encarar de distintas formas, relacionadas con las diferentes aproximaciones teóricas, pero, en términos prácticos, tal diversidad de aproximaciones posibles se puede sintetizar en dos, no necesariamente incompatibles:

- Es posible incorporar el enfoque espacial en la planificación sin necesidad de delimitar previamente las regiones.
- O, a partir del establecimiento previo de un número determinado de



ellas, de una regionalización realizada con base en los criterios ya mencionados.

Respecto de la primera opción, partiendo de considerar al espacio nacional como un sistema conformado por elementos diferenciados, jerarquizados e interrelacionados, es posible definir un conjunto de acciones estratégicas y de política, tendientes a generar una determinada configuración espacial. En este sentido, la regionalización o la configuración de los subsistemas espaciales serían un resultado de las acciones de planificación, una consecuencia de las modificaciones introducidas al sistema nacional en función de los requerimientos del proceso de planificación regional.

La otra opción radica en el establecimiento previo de un determinado número de subsistemas espaciales subnacionales de base territorial, en la definición previa de regiones de planificación o regiones-plan, que constituyen una configuración espacial deseada. Esta opción consiste, pues, en una desagregación de la base territorial con el objeto de relacionar los procesos de localización de actividades y el diseño de la política pública con los elementos del espacio natural y/o geográfico. En tal caso, la regionalización se convierte en un instrumento de planificación.

Si se adopta la perspectiva de la regionalización para la planificación regional a escala nacional, se requiere considerar dos niveles, relativos al ámbito espacial de los problemas considerados. Es decir, aquel vinculado con las interdependencias existentes entre las diferentes regiones y, por tanto, con los flujos interregionales; aquel relativo a las interdependencias existentes al interior de cada región, vinculado con los flujos intrarregionales. Tales niveles dan lugar, al menos, a dos tipos diferentes de acciones. Sin embargo, como se verá al final de este documento, es posible considerar otra aproximación, la que hace referencia al sistema espacial en su conjunto, el cual alberga las relaciones inter e intrarregionales.

El primer enfoque u opción mencionada tiene la particularidad de presentar un mayor

grado de flexibilidad, dado que, al no partir del establecimiento previo de unas regiones, no plantea el problema de la rigidez de los límites territoriales, lo cual tiene diversas implicaciones tanto jurídico-administrativas como institucionales. La otra opción, en la cual la regionalización se constituye en la base para sustentar y articular las acciones de planificación, plantea el problema de que no siempre es posible concebir una división regional que sea adecuada para el logro de toda clase de objetivos.

La tendencia dominante en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido la delimitación previa de regiones para la planificación. En este sentido, la metodología y la institucionalidad asociadas a este enfoque consistieron en una regionalización exhaustiva del espacio nacional y en el establecimiento de un sistema de planificación de niveles múltiples, inter e intrarregional, a través del cual se pretendía desagregar regionalmente las metas nacionales y articular lo nacional y lo local, en el marco de los procesos de descentralización en curso.

Como las evaluaciones disponibles ponen de presente la ineficacia de tal estrategia, actualmente se tiende a pensar que es probablemente más eficaz concentrar los esfuerzos en aquellos niveles, regiones y sectores en los que es más factible obtener resultados de significación, dada la capacidad de las instituciones, la calidad de los equipos de planificación, el grado de comprensión de los problemas y las probabilidades de éxito de la estrategia de descentralización.

Es decir, existe la tendencia a adoptar un enfoque selectivo, más flexible, no necesariamente comprensivo de todo el espacio nacional y de todo el sistema institucional. Obviamente, la pertinencia de uno u otro enfoque depende de las particularidades de cada país, de sus características básicas. No es lo mismo abordar esta problemática en un país de regiones, heterogéneo y diferenciado que en otro más homogéneo, en el que el propósito consiste en construir desde sus bases la regionalidad.

Tan importante es este último aspecto, que la evaluación de las experiencias existentes puso en evidencia que, en muchos casos, las regiones definidas resultaron ser verdaderos artefactos, sin una correspondencia real con las fuerzas sociales y políticas, con las relaciones de identidad y pertenencia, con los mecanismos de distribución del poder (Boisier, 1981). Es decir, desconocieron, en su definición, la multifacética naturaleza del sistema nacional y las expresiones regionales de tal diversidad.

Hasta hace pocos años se consideraba que la regionalización no solo era la clave de la planificación regional, el fin último de tal proceso, sino que este no era posible sin la definición previa de regiones. Al presente se ha revaluado ese dogma, postulándose en cambio que es posible, si se dan ciertas condiciones, prescindir del establecimiento a priori de una regionalización. El cambio de un enfoque técnico por otro socio-político, que devolvió la noción de región a su acepción original, puso en evidencia que lo fundamental hacía referencia a las estructuras y a la distribución del poder, a las características espaciales del sistema decisional.

Para proponer y poner en práctica una regionalización para la planificación del desarrollo, se deben considerar ciertas condiciones o criterios ideales, sin perder de vista que toda regionalización, dado su carácter instrumental, debe estructurarse de modo que resulte práctica, razón por la cual debe existir claridad respecto del propósito a ella asociado. Tales condiciones ideales, como fueron formuladas hace ya varias décadas, eran las siguientes (Boisier, 1976):

- Debe ser exhaustiva y excluyente respecto del territorio nacional. Es decir, debe agotarlo y no deben existir superposiciones entre regiones.
- Debe ser continua y accesible. Es decir, las regiones deben ser espacios continuos y deben poseer una adecuada accesibilidad interna. En tal sentido, deben contener un sistema urbano consolidado

- Debe ser económicamente diversificada y complementaria. Es decir, debe tener un tamaño tal que permita una estructura económica diversificada y con cierto grado de complementariedad productiva, que sustente a largo plazo un proceso de desarrollo no subsidiado
- Debe ser social y políticamente consistente. Es decir, debe albergar estructuras sociales y políticas relativamente cohesionadas, basadas en el sentido de pertenencia, de adscripción territorial.
- Debe ser administrativa y políticamente viable. Es decir, debe respetar en principio por lo menos los límites jurídico-administrativos. Posteriormente, el establecimiento de una autoridad política regional puede basarse en la modificación del esquema previo.

Igualmente, hay que considerar que todo proceso de regionalización tiene necesariamente una dimensión temporal. Esto es, las estructuras regionales funcionan dinámicamente y son objeto de modificaciones, resultado de los procesos de intervención. En este sentido, el número y tamaño de las regiones se constituyen en variables dependientes de la complejidad estructural característica del sistema nacional específico. Igualmente, la regionalización varía en función del carácter prospectivo o inmediateista del proceso de planificación.

A medida que el horizonte es de más largo plazo, es de esperar un sistema espacial nacional más integrado y organizado y, por tanto, un menor número de regiones de planificación, auténticas macrorregiones. Por el contrario, en un horizonte de corto plazo, dada la diversidad de situaciones, es posible no solo que el número de regiones sea mayor, sino que coexistan varias regionalizaciones.

Construir un país de regiones donde prevalece cierto grado de homogeneidad y/o un tamaño territorial poco significativo puede

resultar irrelevante. Sin embargo, en el caso de países como Colombia no solo tiene sentido, sino que resulta imperativo avanzar en procesos de regionalización. Deben considerarse, no obstante, las experiencias pretéritas y aprender de los errores pasados, tanto de otros países como del propio.

En Colombia, especialmente desde la década de los sesenta, se han realizado varios ejercicios de regionalización, que coexisten con un número considerable de regionalizaciones ad hoc, adoptadas por las instituciones del sector público, por algunas entidades territoriales y por los colectivos de investigadores de la cuestión regional, que han cubierto todas las escalas imaginables.

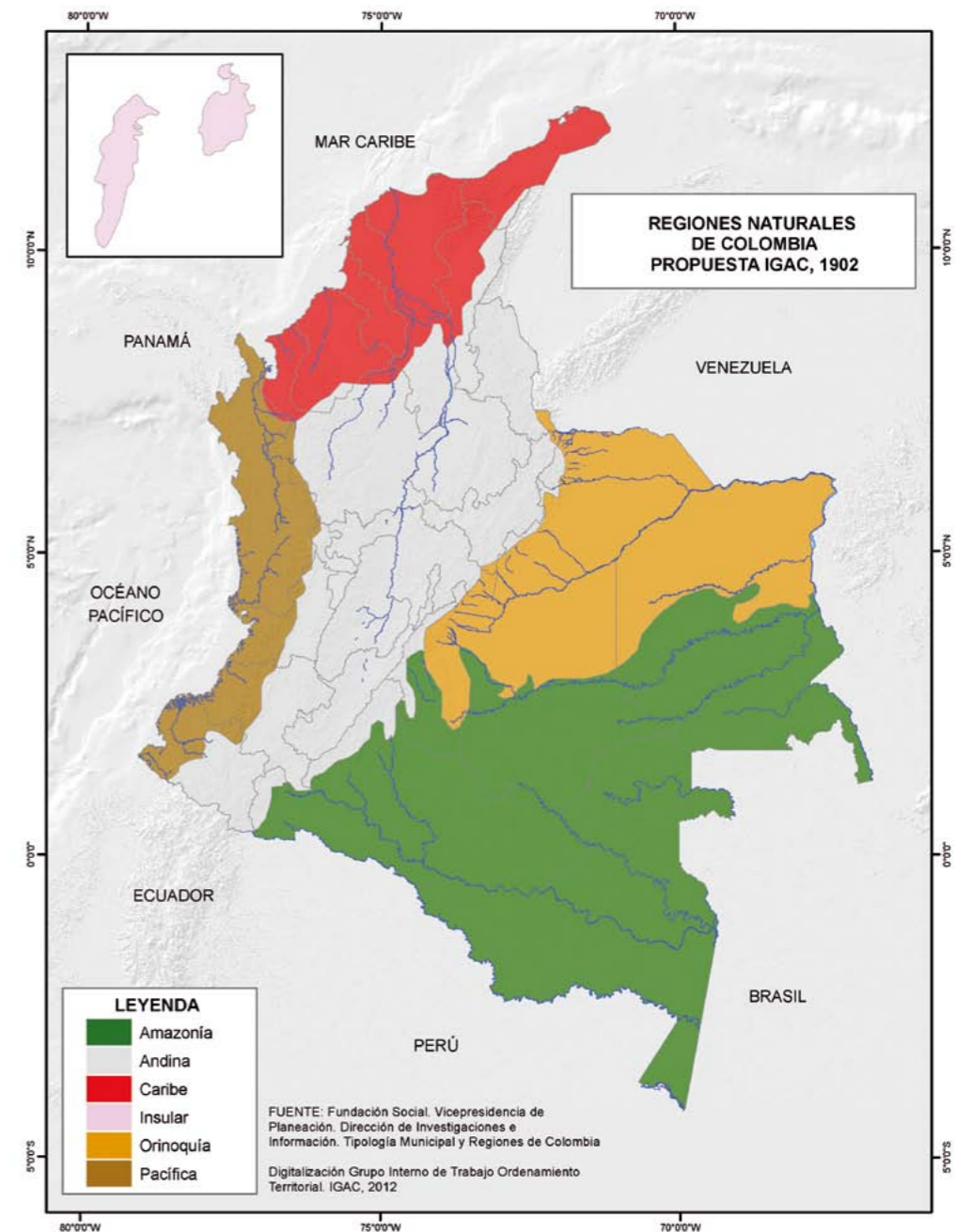
### Propuestas de regionalización en Colombia

La afirmación de que Colombia es un país de regiones es tan antigua como el país mismo. La constatación de la presencia de una marcada diferenciación interna no solo ha

dado origen a diversos sentimientos y movimientos regionalistas, sino que ha servido de fundamento a diferentes iniciativas de regionalización. Regionalización y regionalismo son dos palabras de uso frecuente, que se refieren a dos conjuntos de fenómenos diferentes. Sin embargo, en la vida cotidiana de la nación se confunden. Claro que el asunto del regionalismo es complejo, puesto que hunde sus raíces en la historia de la formación de la nación, pero el de la regionalización no lo es menos, puesto que concierne al país que aún hay que construir.

En el último siglo, Colombia conoció de varias propuestas de regionalización. En un trabajo auspiciado por la Fundación Social (Sarmiento et ál., 1998), se hace una presentación detallada de las mismas. También el IGAC publicó un trabajo que se refiere al mismo asunto (Gómez et ál., 2008). A continuación, se realiza una síntesis que recoge las diversas iniciativas de creación de regiones para la planificación. Asimismo, hace una somera referencia a los marcos conceptuales que les sirvieron de fundamento. Veamos:

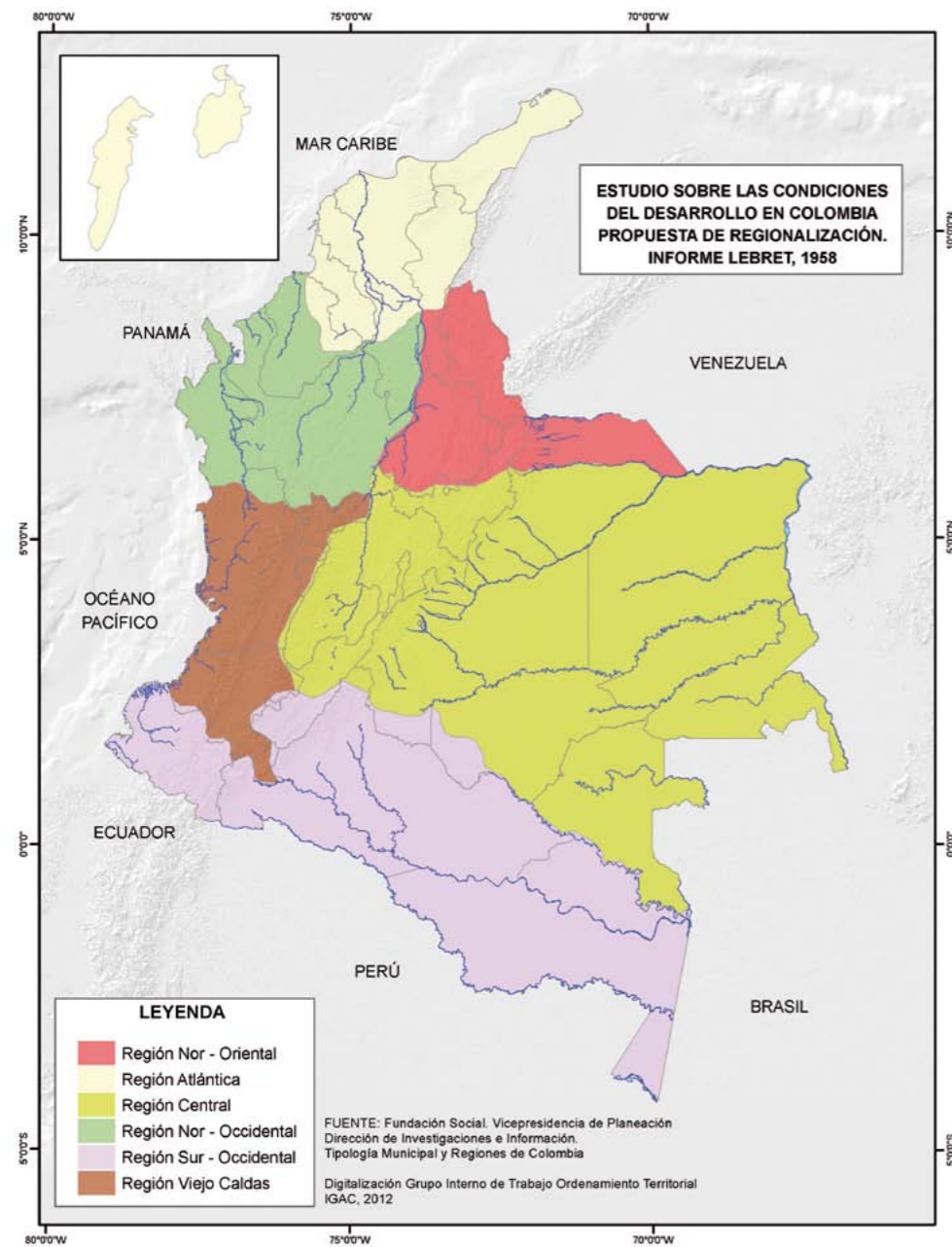
Mapa 1.



- La primera de ellas, formulada en 1902 por el General Francisco José Vergara y Velasco, que puede considerarse heredera de los trabajos pioneros de la Comisión Corográfica dirigida por Agustín Codazzi, basada en criterios fisiogeográficos, que identificó las cinco “regiones naturales” que todavía se usan en el país: Caribe, Pacífico, Andina, Llanos Orientales, Amazonia. Casi un siglo después, el IGAC retoma esta clasificación según aspectos fisiográficos, climáticos y de cobertura vegetal y la complementa agregándole la región insular, con lo que en lo sucesivo seis serán las grandes regiones naturales del país (ver mapa 1).



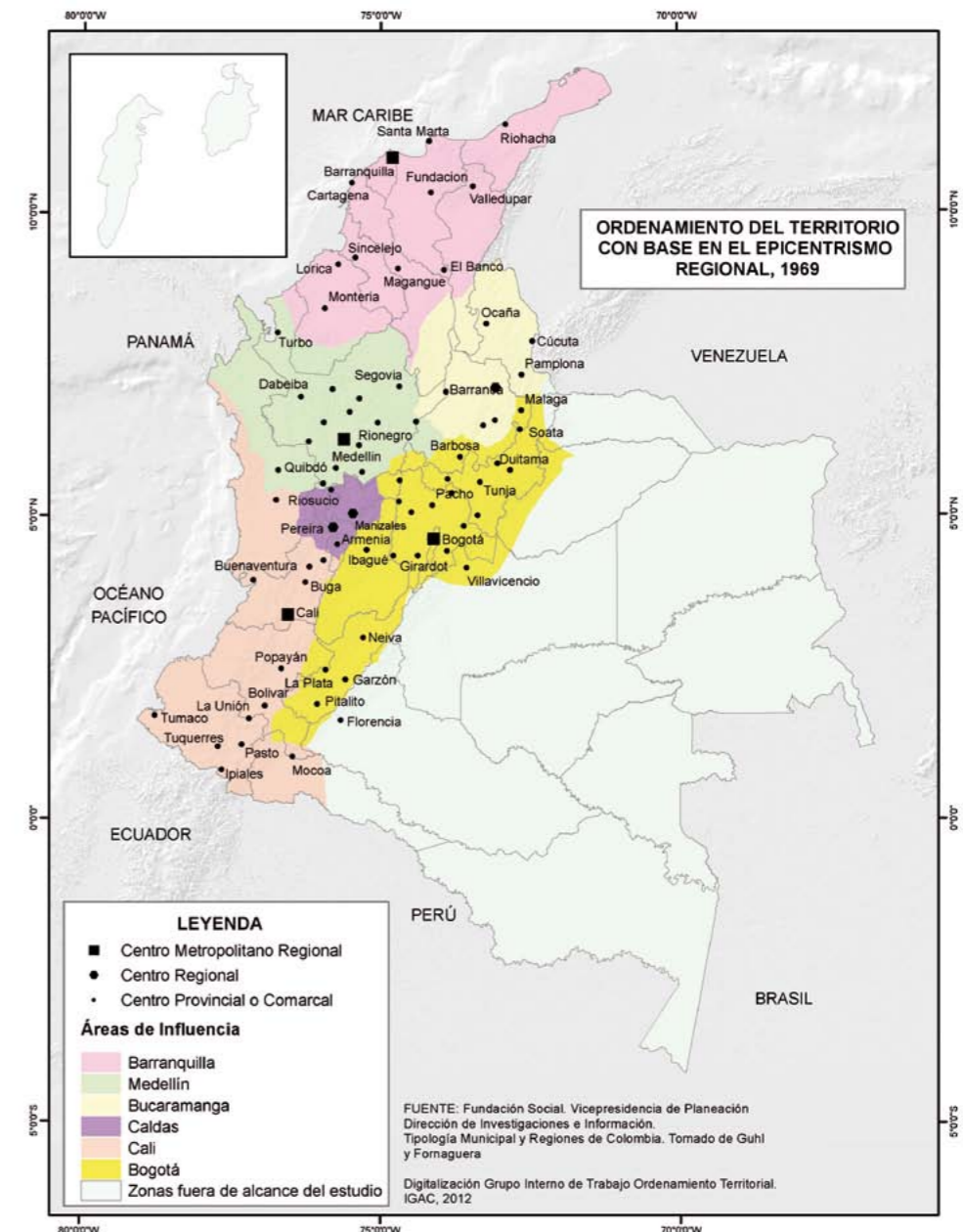
Mapa 2.



- Sin embargo, luego de la propuesta inicial de Vergara y Velasco, debió pasar medio siglo más para que el asunto se volviera a abordar. Justamente, en 1958, se produjo la segunda iniciativa de regionalización, en el marco del “Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia”, conocido como el Informe Le Bret. El objetivo era obtener una división territorial con fines de planificación. De este ejercicio, orientado a identificar unidades homogéneas de vida colectiva y administrativas, resultaron seis regiones de planeación: Costa Atlántica, Noroccidental, Viejo Caldas, Nororiental, Central, Suroccidental (ver mapa 2). Cada una de estas regiones contenía centros urbanos con funciones regionales.



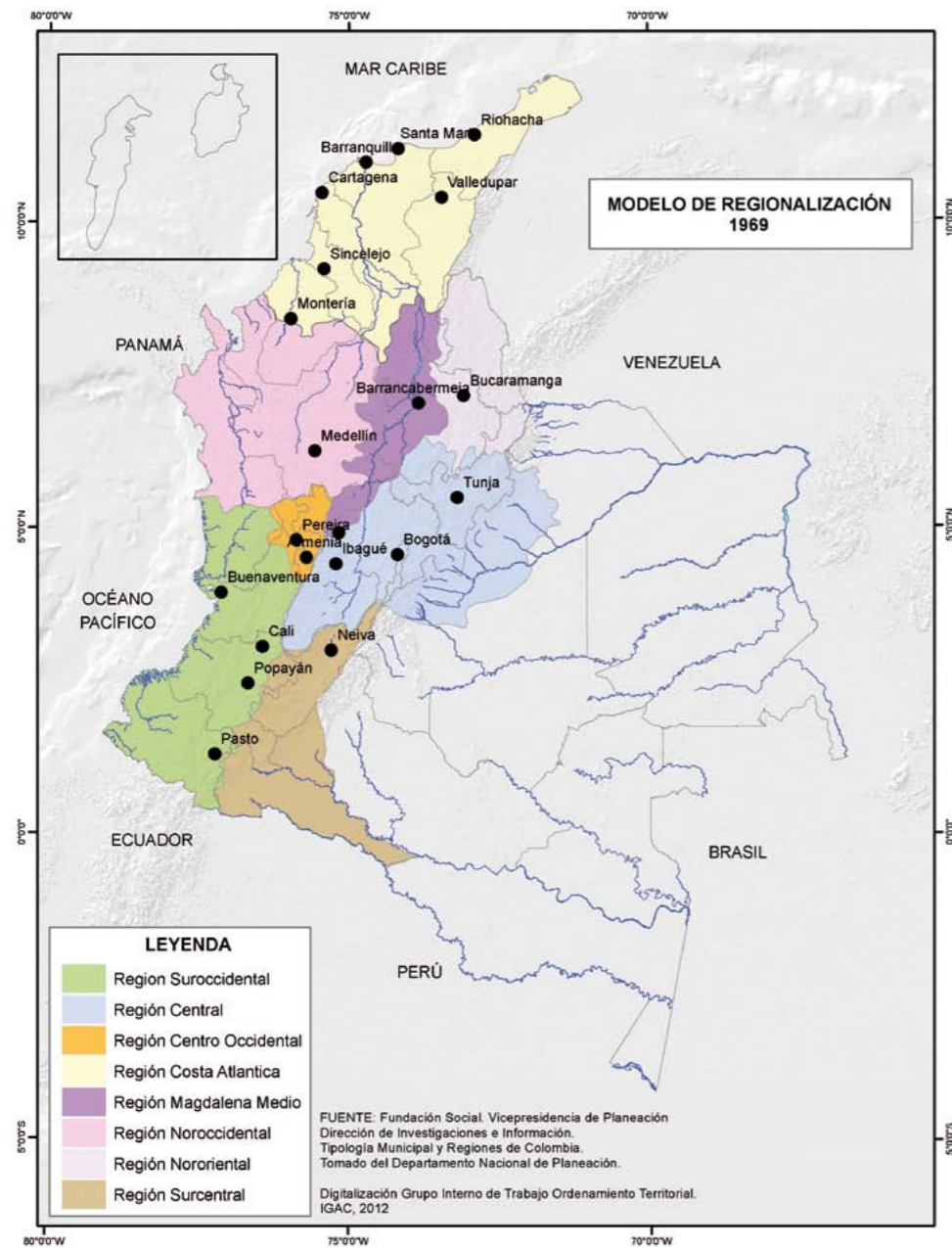
Mapa 3.



- A finales de los años sesenta se realizaron dos nuevos estudios de regionalización. En 1968, los profesores de la Universidad Nacional Ernesto Gulh y Miguel Fornaguera, con base en el estudio “Colombia, ordenamiento del territorio con base en el epicentrismo regional”, propusieron seis regiones alrededor de seis grandes centros urbanos y sus respectivas áreas de influencia: Barranquilla, Medellín, Caldas, Cali, Bogotá y Bucaramanga. Asimismo, al interior de estas regiones identificó 73 subdivisiones comarcales (o subregiones en el lenguaje corriente, ver mapa 3).



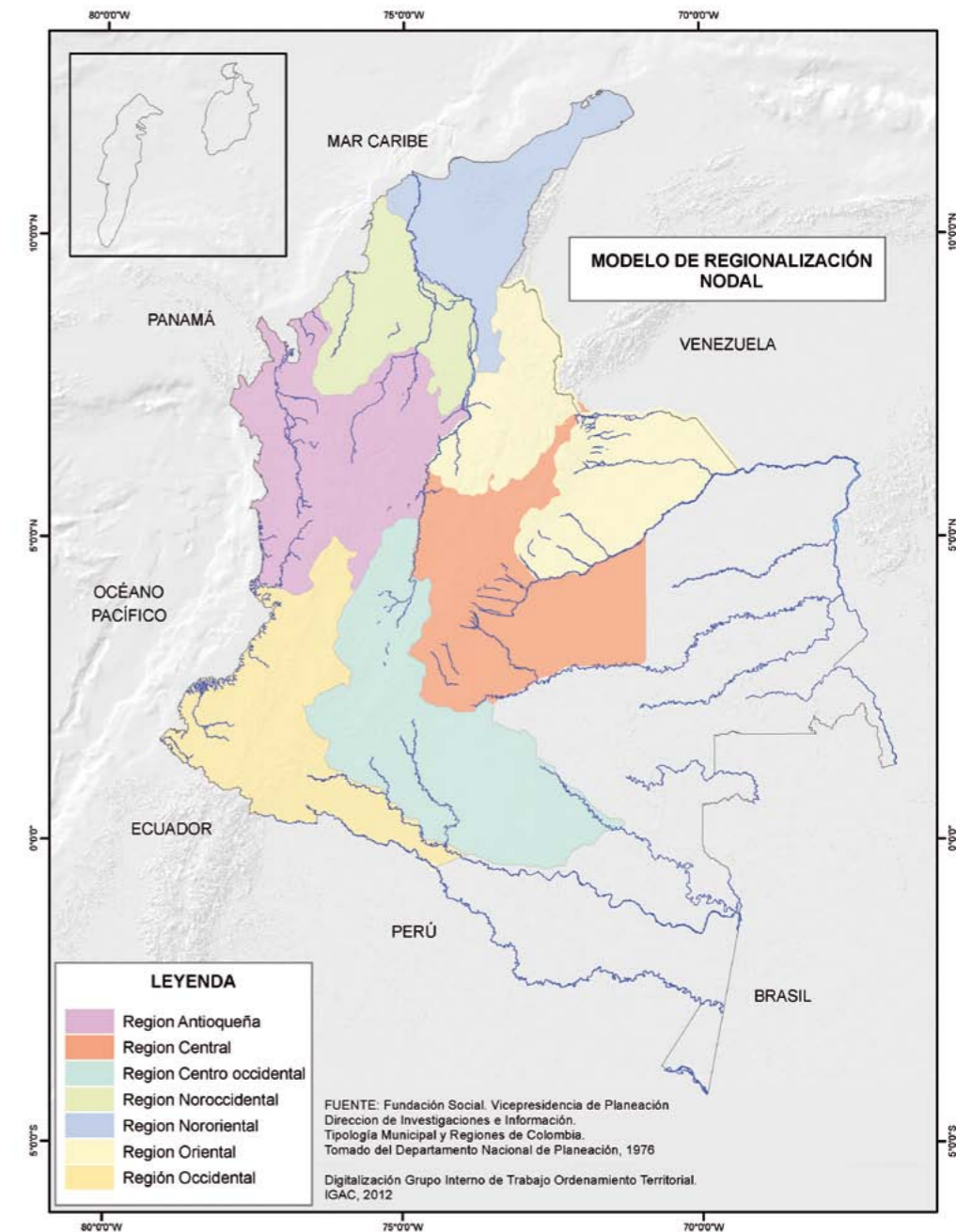
Mapa 4.



- En 1969, el DNP presentó el “Modelo de regionalización”, basado en la teoría de las regiones polarizadas, que propuso una jerarquización de los centros urbanos con base en criterios económicos, sociales y demográficos, permitiendo determinar ocho regiones para la planeación, a saber: Costa Atlántica, Central, Suroccidental, Noroccidental, Centro Occidental, Nororiental, Magdalena Medio y Surcentral. Además, propuso cuatro polos de desarrollo: Bogotá, metrópoli nacional; Medellín, Cali y Barranquilla, metrópolis de equilibrio. Finalmente, identificó 57 subregiones asociadas a los demás centros urbanos (ver mapa 4).

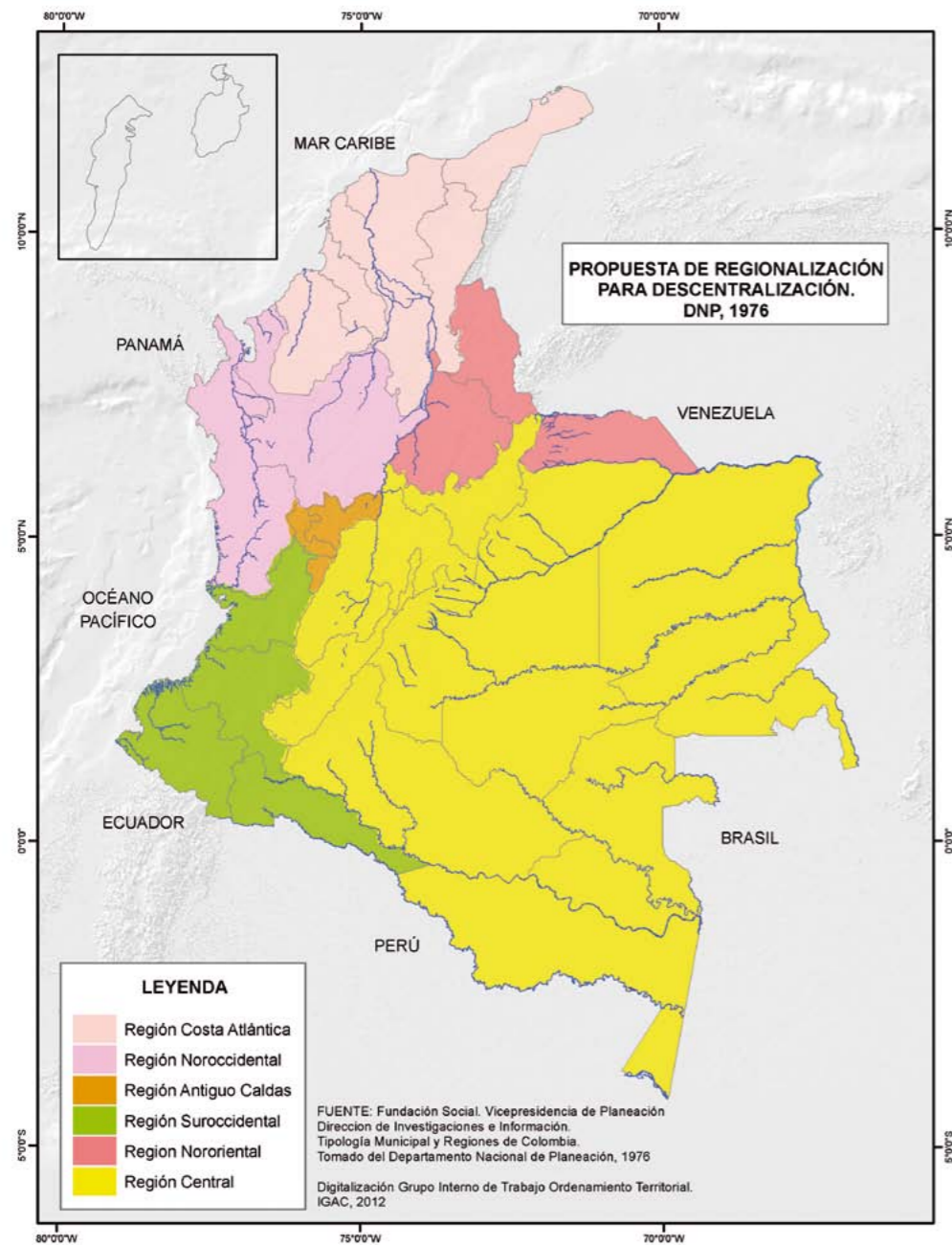


Mapa 5.



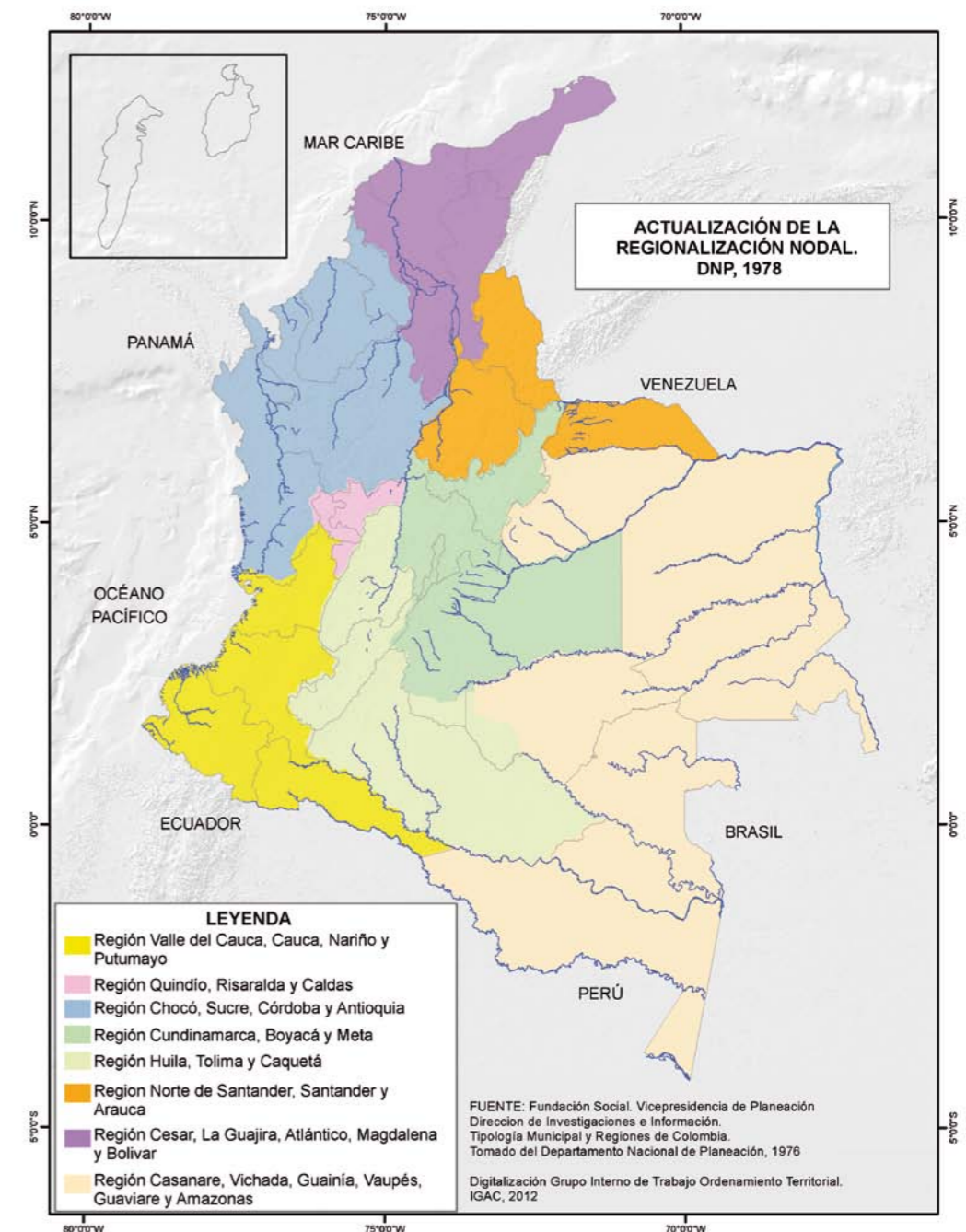
- Hacia 1976, el DNP adelantó dos nuevos proyectos de regionalización. El primero, el “Modelo de regionalización nodal”, basado en el concepto de región nodal (ciudades agrupadas alrededor de un nodo), que buscaba fijar las bases para una adecuada definición de regiones político-administrativas y establecer un orden de prioridades en la asignación de los recursos públicos, el cual identificó siete regiones: Nororiental, Noroccidental, Antioqueña, Occidental, Oriental, Centro Occidente y Central (ver mapa 5).

Mapa 6.



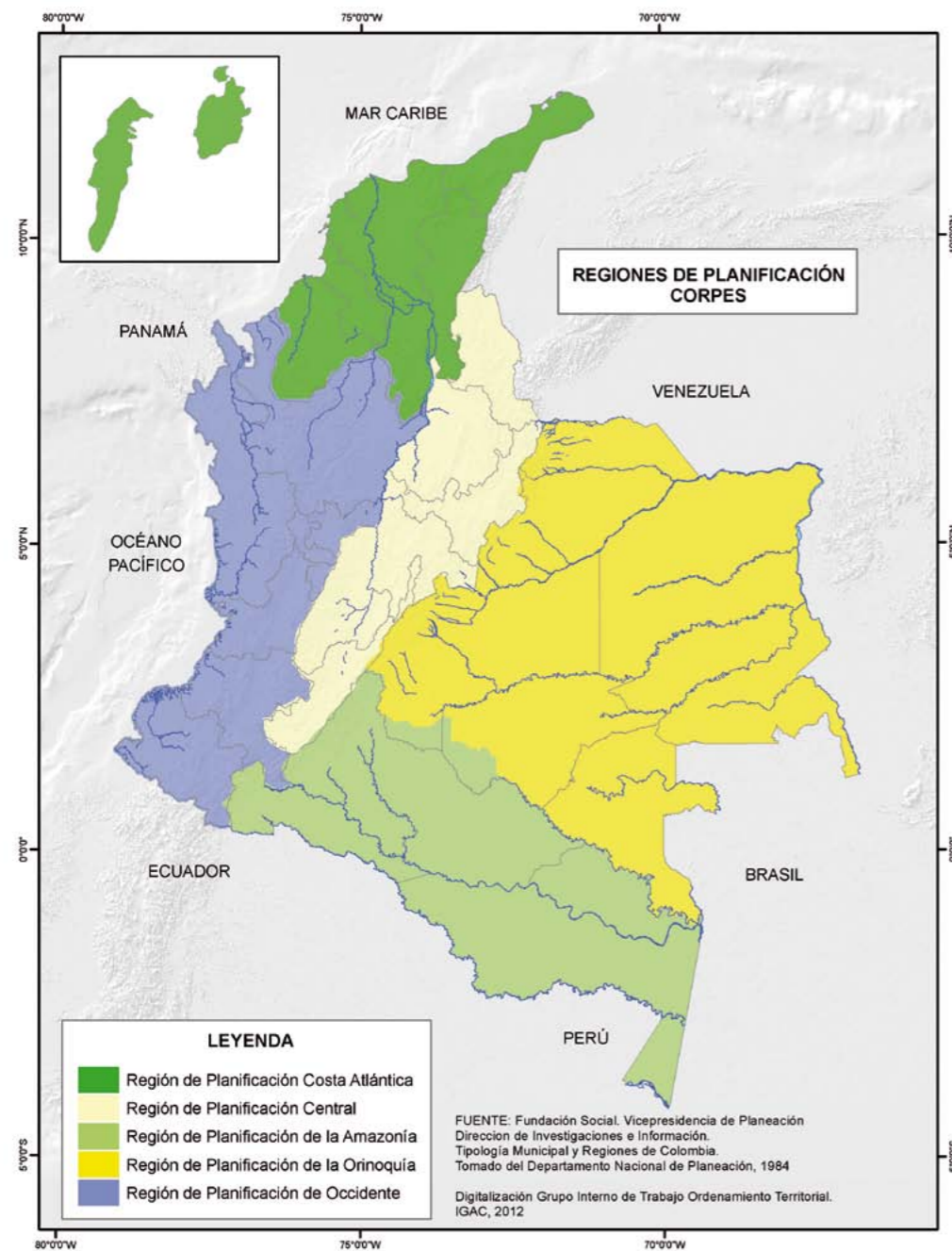
- El otro trabajo consistió en una "Propuesta de regionalización para la descentralización", que, con base en la identificación de las entidades nacionales que operaban regional y localmente, buscaba crear unidades geográficas mayores que los departamentos para orientar la descentralización administrativa y también obtuvo siete regiones, parecidas a las anteriores: Costa Atlántica, Noroccidental, Antiguo Caldas, Suroccidental, Nororiental y Central (ver mapa 6). Lo interesante de este trabajo es que sirvió de base para la demarcación inicial de las regiones de planificación que posteriormente fueron conocidas como los Corpes.

Mapa 7.



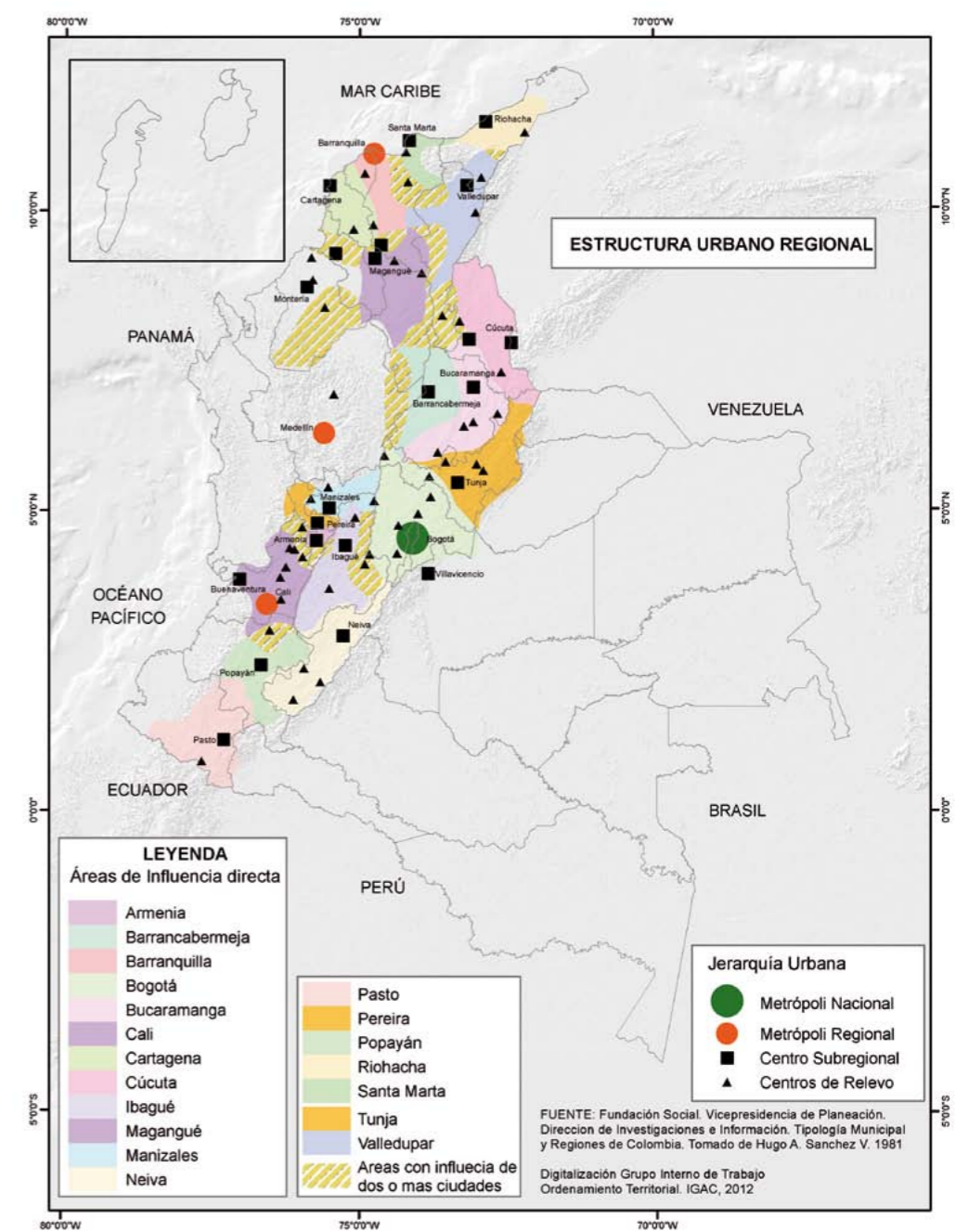
- En 1978, el mismo DNP, utilizando los mismos elementos metodológicos y conceptuales del estudio de 1976, revisó y actualizó el "Modelo de regionalización nodal", obteniendo como resultado ocho regiones: Valle-Cauca-Nariño-Putumayo; Caldas-Quindío-Risaralda; Antioquia-Choco-Córdoba-Sucre; Cundinamarca-Boyacá-Meta; Huila-Tolima-Caquetá; Norte de Santander-Santander-Arauca; La Guajira-Cesar-Magdalena-Atlántico-Bolívar; Intendencias y Comisarías, excepto Arauca, Caquetá y Putumayo (ver mapa 7).

Mapa 8.



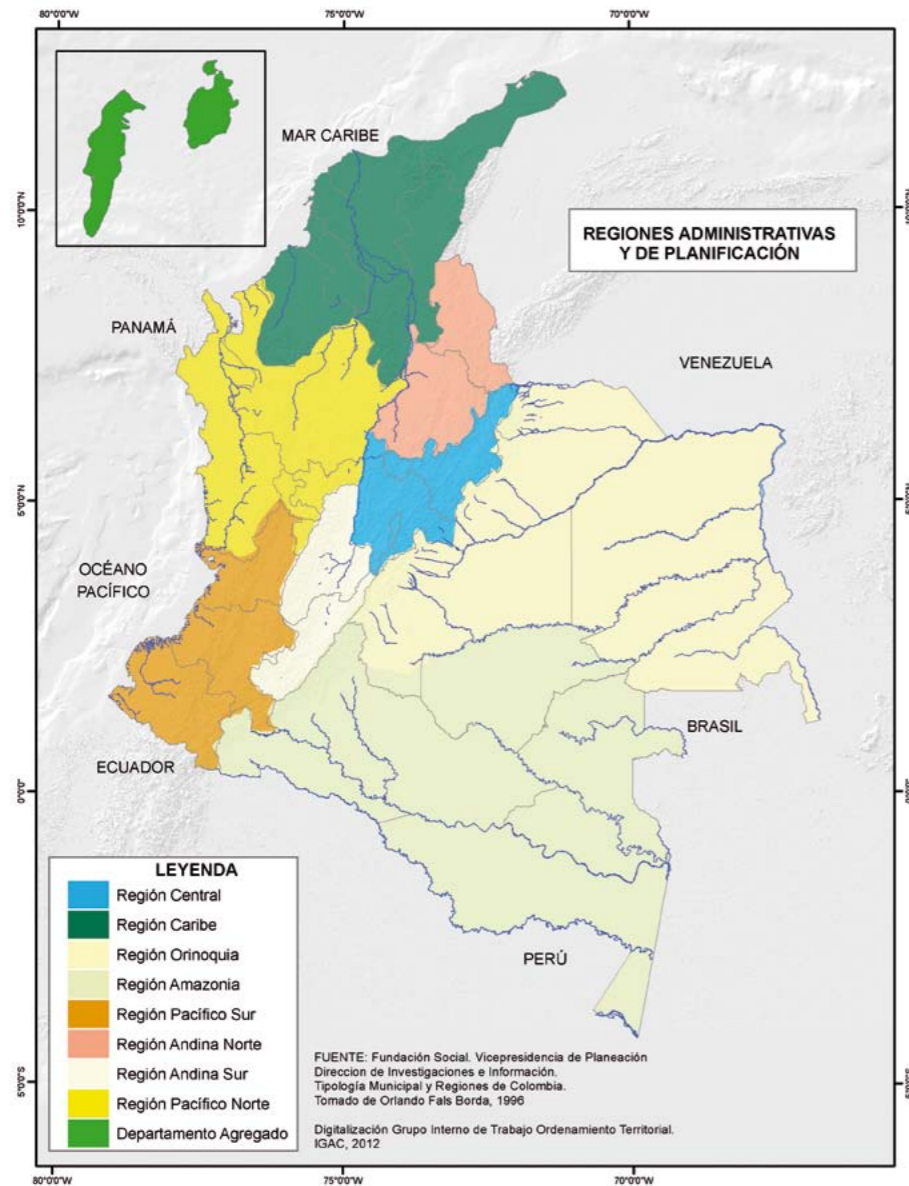
- En la década de los ochenta (1984), el DNP adelantó un nuevo trabajo con base en los niveles de desarrollo de los departamentos, lo que implicó la elaboración de una categorización departamental por factores de desarrollo socio-económico y por continuidad geográfica, el cual dio como resultado las cinco regiones de planificación conocidas como Corpes: Atlántico; Occidente; Centro-Oriental; Orinoquia; Amazonia (ver mapa 8), siendo esta la única estrategia de regionalización realmente puesta en marcha de todas las propuestas previamente.

Mapa 9.



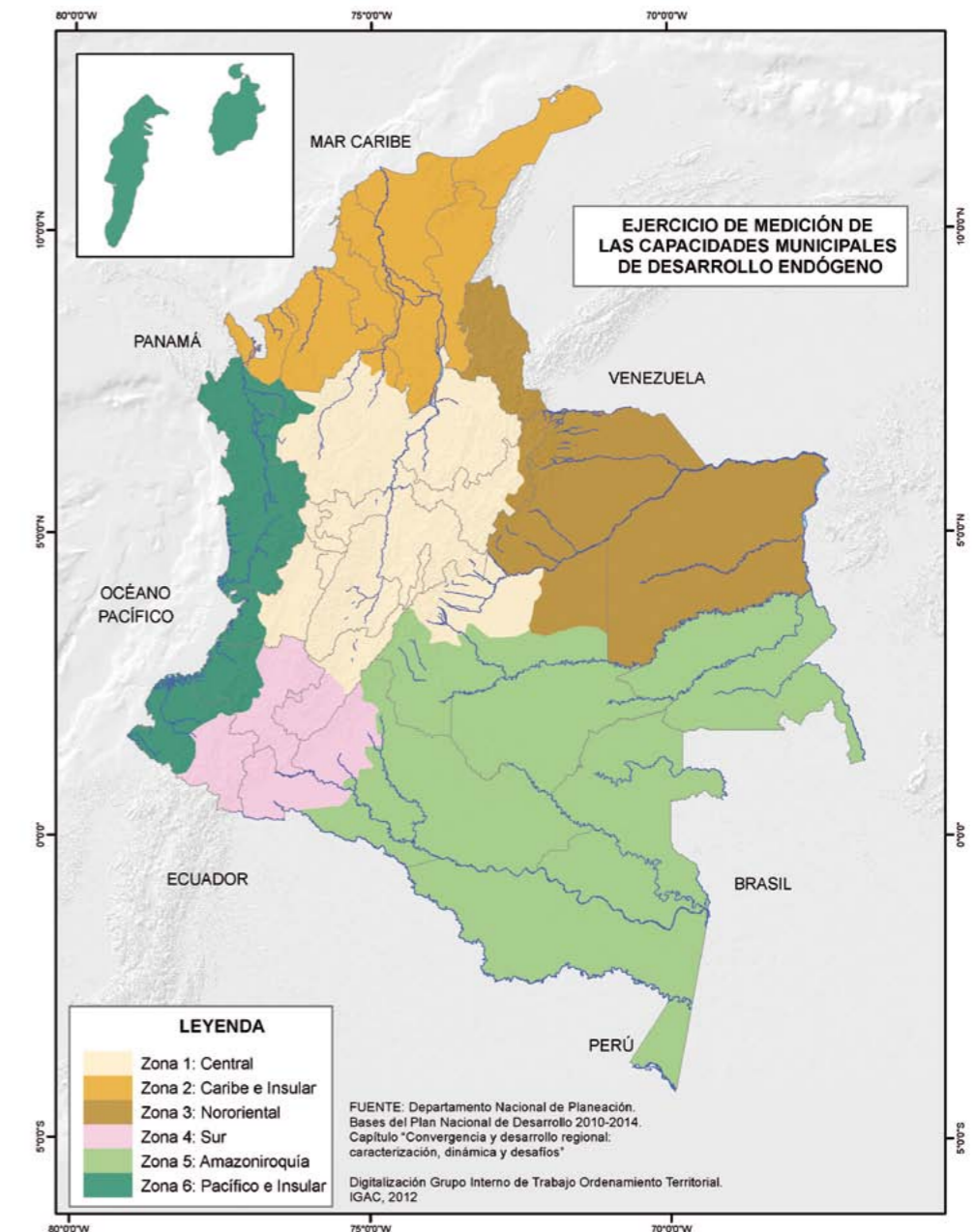
- El IGAC también contribuyó a esta historia con diversos trabajos, entre los cuales sobresale el estudio "Elementos para una regionalización funcional del territorio colombiano". Realizado en 1981 por Hugo Sánchez, buscaba establecer el funcionamiento espacial de las zonas más desarrolladas del país, con base en la jerarquización de los centros urbanos y en la determinación de sus áreas de influencia. El resultado fueron seis niveles de análisis espacial, a saber: Metrópoli Nacional; Metrópolis Regionales (3); Centro Subregional (17); Centro de Relevó (56); Centro Local (97); Núcleo Urbano Básico (ver mapa 9).

Mapa 10.



- En los años noventa, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), creada por la Constitución de 1991, partiendo del mandato contenido en el Título XI, consistente en regionalizar a Colombia, con base en la actual división político-administrativa, en desarrollo del principio de la contigüidad consagrado en la nueva carta política y consultando las intenciones de integración entre departamentos vecinos, tomando también en cuenta los análisis socio-geográficos disponibles, así como las relaciones entre sociedad, cultura, historia en la ocupación del espacio, propuso una nueva regionalización para desarrollar la norma constitucional que habla de las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP, artículo 306 de la Constitución). Como resultado de su labor, la COT obtuvo ocho regiones: Caribe; Pacífico Norte; Pacífico Sur; Andina Norte; Central; Andina Sur; Orinoquia; Amazonia (ver mapa 10). Además, identificó 107 posibles provincias (o subregiones) y 50 probables Entidades Territoriales Indígenas (ETIS).

Mapa 11.



- Finalmente, en la bases del Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración (2010-2014) se incluyó un capítulo titulado "Convergencia y desarrollo regional: caracterización, dinámica y desafíos", donde se propuso una división del país en seis zonas homogéneas, definidas con base en un "ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno". Las zonas resultantes fueron: Central; Caribe e Insular; Nororiental; Sur; Amazoniroquia; Pacífica e Insular (ver mapa 11). Verdaderas macrorregiones fueron concebidas como agregaciones de municipios de varios departamentos, con capacidades de desarrollo endógeno similares.

Esta última propuesta, que fue retirada del Plan durante el trámite parlamentario, partía del reconocimiento de las desigualdades territoriales, aunque se explicaba que dicha regionalización no era una iniciativa para la conformación de las nuevas entidades territoriales de que habla la Constitución ni significaba una modificación al ordenamiento territorial del país.

De acuerdo con un análisis reciente (Maldonado, 2011), en el texto de las bases del Plan no es posible encontrar suficientes razones para justificar tal regionalización. Es más, no se explica cómo se llegó a dicha división del territorio, así como tampoco hay suficiente evidencia para sustentar la afirmación de que “las seis zonas homogéneas identificadas son en general similares en su interior”. Tampoco resultan claras las razones para no utilizar la división territorial existente.

De todas estas propuestas de regionalización, la única que se implementó realmente fue la formulada en 1984 por el DNP, que dio origen a las regiones de planificación y a los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social. Como se sabe, los Corpes dejaron de existir en el 2000. En 1997, el DNP realizó una evaluación de los mismos que llegó a concluir que “la estrategia de regionalización puede considerarse favorable para la nación y los departamentos”.

El balance que dejan estos reiterados ejercicios y la puesta en práctica de uno de ellos, en realidad, poco satisfactorio. No obstante, en la mencionada evaluación realizada por el DNP se concluía que:

La experiencia de regionalización puede considerarse favorable para la nación y para los departamentos, en la medida que, bajo distintas formas y grados de efectividad, ha contribuido a la integración de los departamentos, a su fortalecimiento institucional, a la descentralización sectorial, a la articulación de la planeación nacional con la de las entidades territoriales (Chamorro, 1997).

No es desdeñable el resultado, pero es insuficiente sin duda en un país que se precia de su diversidad y que exhibe interesantes procesos de desarrollo regional.

En conclusión:

Puede decirse que las propuestas de conformación de Regiones Administrativas y de Planeación, aunque están sustentadas en la necesidad de adecuar los marcos institucionales y legales a la realidad cultural, social y económica del país, no han presentado signos de cambios radicales respecto a las regiones actuales, ni en cuanto a la división territorial, ni en el perfil o alcance de las funciones. El que las (nuevas) regiones se perfilen con un alcance similar al de las actuales constituye una limitación en el sentido de no innovar hacia esquemas de organización que puedan ser más eficaces (Chamorro, 1997).

Así las cosas, la regionalización en Colombia es pues un propósito que tiene una extensa historia, mucha vigencia, pero que aún enfrenta muchos interrogantes de difícil solución. Por ejemplo, no debe perderse de vista que el objetivo inicial de la regionalización era contribuir al desarrollo equilibrado y a la mayor integración económica y social de las entidades territoriales.

La evidencia disponible sugiere que nada de esto se logró, pues, en vez de la búsqueda de convergencia interregional, los desequilibrios se han agudizado y, en los últimos años, Colombia ha vivido un proceso de polarización regional que podría parecer más asociado con el viejo modelo de economía cerrada que con la apertura interna (descentralización) y externa (internacionalización de la economía). “En los noventa, el modelo de desarrollo resultó más concentrado regionalmente que nunca”, concluyeron varios estudios reseñados por la revista Dinero en 1998.

Es más, dichos estudios tienden a respaldar que “la intuición relativamente generalizada de que los desequilibrios regionales en Colombia se han agudizado. Además, (que)

nuestro grado de desigualdad regional parece ser alto, si lo comparamos con lo observado en varios países industrializados (o en vías de desarrollo)” (Rhenals et ál., 1998). He ahí una importante característica del desarrollo colombiano.

Este resultado es ampliamente corroborado por investigadores, que han llegado, por distintas vías, a concluir que:

En contra de lo que se esperaba, en los últimos años Colombia ha vivido un proceso de polarización regional que podría parecer más asociado con el viejo modelo de economía cerrada que con la apertura. El crecimiento regional fue menor en aquellas regiones que deberían ser más exportadoras y fue mayor en regiones más aisladas de las fronteras. En los noventa, el modelo (de desarrollo) resultó más concentrado regionalmente que nunca en la historia y se perjudicaron las regiones más pobres y las de ingreso medio (revista Dinero, 70).

En estas circunstancias, concluyen, es:

Necesario y conveniente reducir los fuertes desequilibrios regionales característicos del país. (Como) el crecimiento económico depende esencialmente del aumento del stock de capital por trabajador, que puede lograrse mediante inversiones en maquinaria y equipo (capital privado), en infraestructura y en capital humano y tecnológico, las políticas regionales y locales deben concentrarse en las tres últimas áreas y apoyar los esfuerzos privados en dichos campos (Rhenals et ál., 1998).

He ahí otros elementos que han estado ausentes de las políticas regionales.

En los diez años siguientes a la desaparición de los Corpes y de la regionalización en que se soportaron, en los que predominó cierto desinterés por estos asuntos, la discusión giró en torno al desarrollo de los preceptos constitucionales consagrados en el Título XI (organización del territorio).

Larga y accidentada resultó la historia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que haría posible la creación de Regiones Administrativas y de Planeación de las que habla el artículo 306 de la Carta Política, posteriores entidades territoriales en función de lo definido en dicha norma. Luego de dos décadas de expedida la nueva Carta y de veinte intentos para sacar la necesaria norma orgánica, se llegó finalmente a La Ley 1454 del 28 de junio de 2011. Paradójicamente, ya se habían tramitado, de manera independiente, cerca de una centena de leyes ordinarias relacionadas con la materia.

Mientras todo lo anterior sucedía, especialmente después de la reforma constitucional de 1991, surgieron en diferentes regiones, departamentos y subregiones una serie de iniciativas que, sin duda, habría que clasificar en el otro enfoque de regionalización mencionado previamente. Se trató tanto de ejercicios de planificación estratégica territorial como de propuestas de agrupamiento regional, que buscaban desarrollar lo postulado en la Carta Política.

Asistimos, pues, a la emergencia de diferentes propuesta de base territorial, que no nacional, las cuales contrastaban fuertemente con el desinterés por estos asuntos que campeaba en el gobierno central. Fueron tantas y tan diversas en sus orígenes y alcances, se animaron de propósitos tan disímiles, obedecían a tan diferentes marcos conceptuales, abarcaron un sinnúmero tal de temas y tuvieron, la mayoría de ellas, una vida tan efímera como ambiciosas eran sus pretensiones. Detallarlas escapa a los alcances de este trabajo, puesto que, al fin y al cabo, se trata de otra historia que también habrá que reconstruir.

### Colombia: la Constitución de 1991 y la organización territorial

Como se verá más adelante, la reforma constitucional de 1991 dejó la sensación entre los especialistas de que el tema territorial no ha-

bía sido satisfactoriamente resuelto. Muchas voces se han manifestado en tal sentido y mucha controversia se presentó a medida que se discutían las propuestas para desarrollar los preceptos de la carta política a través de una ley orgánica.

Quienes ven en el mandato constitucional, soportado en los pilares de la descentralización, la regionalización y la autonomía territorial (Trujillo, 2001), la posibilidad de construir un mejor orden territorial, piensan que “las entidades territoriales que se creen en el futuro (regiones fundamentalmente) deberían acercarse todo lo posible a las realidades socio-geográficas y económicas existentes y respetar a los pobladores y poblamientos por el mismo hecho de su ocupación espacial” (Fals, 1996).

Así se desprende de la lectura que la COT transitoria hizo del mandato constitucional, que circunscribió el ordenamiento territorial a un enfoque político-administrativo basado en los departamentos y municipios y, por ello, heredado de la Constitución de 1886. Visto desde otra perspectiva, tal mandato, contenido en el Título XI de la carta, ordena regionalizar a Colombia según sus necesidades de modernización y adaptación con el resto del mundo.

El asunto es que “la organización territorial quedó sujeta a los actuales límites departamentales, con lo cual dificulta una verdadera organización del territorio bajo criterios de ordenamiento ambiental y las dinámicas socio-políticas locales y regionales” (Sarmiento, 1998). A continuación, repasaremos brevemente esta historia.

### Las indefiniciones en torno al modelo territorial

Como se sabe, el territorio, el Estado y la sociedad constituyen las bases de la nacionalidad. Tanto el Estado como la sociedad se despliegan en el territorio, lo ocupan, utilizan sus recursos y lo transforman. Pero el territorio es algo más que la geografía. Está constituido también por las territorialidades,

que resultan de la integración entre la materialidad del espacio físico y la construcción social y política de quienes lo habitan y lo singularizan.

Dependiendo de la forma específica como se dé ese proceso de ocupación-utilización-transformación, surge un modelo particular de organización del Estado en el territorio. En la teoría existen dos modelos puros, a saber: el federal y el unitario. En la realidad se encuentran, además, diversas formas mixtas, como el regional, el autonómico y el descentralizado.

En Colombia, según el artículo primero de la Constitución, le hemos apostado a una forma que combina elementos propios de varios modelos, pero la reforma de 1991 no resolvió este asunto y lo difirió a una Ley Orgánica (LOOT), mandato a través del cual los constituyentes de 1991 delegaron al Congreso de la República la modernización del régimen territorial que no lograron plasmar en la propia Carta Política.

La reforma constitucional de 1991 marca un punto de inflexión en la preocupación del Estado colombiano por el tema de la regionalización. Ya no se trata más de que el gobierno central “juegue a la cartografía” y utilice una nueva delimitación territorial para el ejercicio de la planificación nacional, sino que se plantea la posibilidad de crear regiones como nuevas entidades territoriales.

Así concebidas, las regiones serían algo más que instrumentos para la planificación, originando una nueva división político-administrativa y, por supuesto, un nuevo modelo de Estado. Es el artículo 307 de la Carta Política el que abre la posibilidad de esta nueva forma de organización territorial.

La nueva regionalización o la posibilidad de crear regiones fueron abordadas bajo el marco conceptual del ordenamiento territorial que, en la concepción que predominó en la asamblea constituyente, se circunscribe a la división político-administrativa y a la distribución de competencias y recursos entre la nación y sus entidades territoriales. Visto

desde esta perspectiva, muchas son las manifestaciones del desorden territorial.

Un solo ejemplo pone en evidencia por dónde van las dificultades. Según la Constitución, Colombia podría llegar a ser un Estado estructurado (¿desvertebrado?) en seis niveles territoriales diferentes (municipio, distrito, provincia, entidades territoriales indígenas, departamento, región). No abundan los países con una estructura territorial tan compleja y jerarquizada. Así las cosas, los problemas no resueltos en la Constitución limitan las posibilidades del legislador, que no cuenta con los instrumentos suficientes y necesarios para completar racionalmente el modelo territorial.

El Título XI de la Constitución debería contener una visión integral de la nueva organización territorial. Pero ese no es el caso. Por el contrario, se trata de un conjunto normativo construido por agregación de figuras diferentes, cuyo resultado más evidente es la incoherencia ya señalada. La característica principal de ese conjunto de iniciativas heterogéneas es la total indefinición en torno al nivel intermedio, lo que ha bloqueado y aplazado la modernización territorial.

Es verdad que la crisis territorial no se origina en la Constitución Nacional, pero también que esta no ayuda mucho a solucionarla. En la carta política hay ingredientes para todos los gustos, pero falta la receta para preparar un buen modelo territorial (Hernández, 2001). La mezcla indiferenciada de elementos de origen y naturaleza diferentes hace difícil, sino imposible, que una ley, cualquiera sea su naturaleza, pueda armarlo a partir de las piezas sueltas existentes.

Pero no debemos desesperar, pues llevamos 200 años de insatisfacción e indecisión con nuestro orden territorial. Veamos:

- La discusión sobre el tipo de Estado que requiere Colombia es tan extensa y accidentada como nuestra historia nacional. Sucesivas reformas y el ensayo de diferentes modelos constituyen sus episodios.

- En el país siempre se ha hablado de la necesidad de una nueva partición territorial. Son varios los intentos de regionalización e igualmente son numerosos los fracasos en la materia.
- Asimismo, han abundado los movimientos regionalistas. Regionalismo y regionalización son dos palabras de uso frecuente, que de la misma manera se confunden. El primero hunde sus raíces en la formación de la nación. La segunda tiene que ver con el país que aún no hemos terminado de construir.
- La actual división político-administrativa hace parte, igualmente, del problema. No son pocos ni menores los desajustes existentes entre las dinámicas territoriales contemporáneas y los contenedores físico-espaciales.
- Los conflictos y superposiciones de competencias entre las entidades territoriales hacen parte del mismo paquete de cuestiones insatisfactoriamente tratadas en la legislación y en las políticas.
- La forma como se legisla y se formulan las políticas de desarrollo, que desconoce la diversidad que nos caracteriza, ha conseguido profundizar las desigualdades y los desequilibrios.
- El conflicto que hoy desangra a la nación también tiene raíces territoriales. De esa estirpe son las guerras civiles del siglo XIX y la lucha insurgente y contrainsurgente de la segunda mitad del siglo que recién terminó.

En las dos décadas que lleva de expedida la Constitución, poco se ha avanzado y varias veces se ha retrocedido en la construcción de un modelo de Estado inspirado en la descentralización, en la regionalización y en la autonomía de las entidades territoriales, tal como reza su artículo primero. Además, es claro que el desorden territorial se origina en las actuales entidades territoriales y no en las inexistentes regiones o provincias.

La tarea no es fácil, porque la reorganización territorial exige una profunda reforma del nivel central de gobierno. Sin embargo, en Colombia se ha preferido limitar los alcances de la descentralización. La otra reforma pendiente es la del nivel intermedio, pues la Asamblea Constituyente no mejoró al departamento ni permitió su sustitución. Es claro, también, que un ordenamiento territorial moderno exige una reforma del sistema político que sea coherente con el mismo.

Notables son también las ambigüedades que caracterizan a la carta política en materia territorial, las cuales están en la base de los obstáculos que han impedido la modernización del orden territorial. En tal sentido, algunas voces (Hernández, 2001) se han pronunciado para afirmar que la Constitución no ayuda a modernizar el orden territorial, sino que amplifica y reproduce la crisis existente. Así parece corroborarlo el hecho de que solo después de 20 años e igual número de intentos se logró aprobar la LOOT.

Las razones de tantos fracasos acumulados coinciden con las causas del desorden territorial: persistente centralismo; ausencia de una definición precisa sobre el modelo territorial de Estado; desconfianza del sector privado; escepticismo y desconocimiento de los ciudadanos; crisis recurrente de los partidos políticos; inexistencia de un proyecto colectivo.

Se puede concluir, entonces, que del mismo modo y por razones similares a las que impidieron que el asunto se desarrollara por los constituyentes de 1991, las leyes que salgan del Congreso difícilmente podrán construir la nueva y moderna organización territorial que el país reclama, porque no pueden resolver ni aclarar lo que no quedó claramente estipulado en la Constitución. La modernización de la organización territorial del Estado pasará necesariamente por una reforma del Título XI de la Carta Política, para aclarar en el mismo texto constitucional todo lo relacionado con el orden territorial.

En este contexto, la posibilidad de crear regiones en Colombia debería estar precedida de ciertas definiciones esenciales. De ellas saldrían los modernos criterios de regionalización. Se requiere, en primer lugar, acordar ampliamente un modelo de Estado claramente definido en el territorio, puesto que en la actual carta constitucional lo que hay es una mezcla abigarrada de varias formas.

Asimismo, existe la necesidad de partir de una concepción integral del ordenamiento territorial. Concebida en términos sistémicos, las siguientes serían sus dimensiones:

- La diversidad que alberga el territorio (regionalización).
- La organización institucional del Estado y su despliegue territorial (descentralización).
- La forma como se da el crecimiento económico a nivel territorial (competitividad).
- El grado de organización social, cultural y política (identidades regionales y locales, pertenencia y adscripción territorial).
- Los procesos de ocupación y utilización del territorio y de los recursos que alberga (sustentabilidad).

El fundamento último de estas definiciones debería ser el mejor y más actualizado conocimiento del funcionamiento espacial de la economía y de la sociedad, para justificar en ello la propuesta de crear regiones en el país. Sobre estas bases, se podría discutir y definir los nuevos criterios para concebir a Colombia como un sistema regional o como un Estado regional. Criterios como los siguientes podrían animar la discusión que se originará necesariamente:

- Si las regiones son sociedades territorialmente organizadas, es fundamental entender que no son exhaustivas,

ni simultáneas, ni necesariamente contiguas respecto de la totalidad del territorio nacional.

- Reconocer la diversidad que nos caracteriza para introducir en la legislación y en las políticas públicas mecanismos que permitan tratar de modo desigual lo que es desigual.
- Privilegiar el contenido de los procesos regionales sobre la definición de las fronteras, asunto relativamente arbitrario en la globalización.
- Precisar la voluntad política de asociación e integración entre sociedades regionalmente organizadas y las entidades territoriales que las contienen. Es decir, establecer la viabilidad (social, política, productiva y ambiental) de tales asociaciones.

### La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: nuevas posibilidades de regionalización

Si bien la Constitución de 1991 introdujo el tema del ordenamiento territorial, no desarrolló un planteamiento claro respecto de cómo abordar los diferentes aspectos relacionados con él. Igual sucedió con la nueva LOOT. Desde la promulgación de la carta política empezaron a aparecer precisiones en el sentido de que el problema no se agotaba en la definición de las fronteras o en la configuración de nuevos entes territoriales, que las leyes que lo desarrollaran no podían limitarse al aspecto geográfico. Tal era la percepción generalizada. Sin embargo, hasta el momento no se ha propuesto una conceptualización precisa, completa y coherente.

En tales circunstancias, el carácter multidimensional del ordenamiento territorial quedó en evidencia. En cuanto estrategia del Estado, debía ser visto como un proceso integral basado en una visión holística de la sociedad y fundamentado en la diversidad económica, cultural, política y ambiental que nos caracteriza. Ante la dificultad práctica de

obviar este asunto, aparecieron las propuestas que lo reducían a uno u otro aspecto. Se presentaron distintos y a veces contradictorios proyectos de ley, referidos a algunos de los temas relacionados con la organización territorial del Estado, deconstruyendo un concepto aún no formulado, curiosa manera de soslayar dificultades teóricas y metodológicas que es imperativo resolver.

La Comisión de Ordenamiento Territorial constitucional (COT transitoria, boletín No. 3 de mayo de 1992) lo definió como:

Un conjunto de acciones concertadas para la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socio-económico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”.

Unos años después, un estudio publicado por la Presidencia de la República (Red, 1997) conceptuó que puede interpretarse desde cuatro dimensiones interrelacionadas: la cultural, la ambiental, la institucional, y la económica.

A pesar de que han pasado varios años, en ninguna parte parece existir claridad acerca del procedimiento lógico para definir el modelo de gestión intergubernamental, para pensarlo en función de las necesidades de desarrollo de la sociedad, para concebirlo como un instrumento que dé coherencia espacial a las políticas públicas y a las actividades privadas. Como es posible que pase mucho tiempo antes de que se puedan resolver satisfactoriamente estas cuestiones, quizás no quede alternativa distinta a la de avanzar por pedazos. Por lo pronto, es necesario aclarar lo que va a suceder con el nivel intermedio de la administración del Estado.

Como es sabido, la descentralización fortaleció los municipios pero dejó con un estatus extremadamente precario a los departamentos. Con la Constitución, “el nivel intermedio se fortaleció políticamente, se mantuvo frágil institucionalmente y se quebró fiscalmen-

te" (González, 1998). En todos los estados existe una entidad territorial intermedia entre la administración nacional y la local. En Colombia, ese papel lo ha jugado el departamento. Algunos piensan que los "departamentos y municipios son las piezas claves de la estructuración de una moderna forma de ordenamiento territorial" (Castro, 1998). No se trata, sin embargo, de un consenso cerrado.

Aún debemos definir si los actuales departamentos son las colectividades intermedias que el país requiere, si conviene mantener los que hoy existen, si deben crearse más o suprimirse algunos o si, por el contrario, están en vías de desaparición y van a ser reemplazados por las otras figuras que contempla la Constitución. Si la salida va por el lado de mantener esta institución anclada en la tradición nacional, como parece ser a juzgar por lo estipulado en la LOOT, "conviene encontrarle el espacio que la fortalezca y le permita cumplir las funciones que debe atender en un racional y eficiente modelo de ordenamiento territorial" (Castro, 1998).

Las provincias y regiones tienen en común que son entidades intermedias entre los municipios y la nación (en ello se asemejan a los departamentos). Las dos tienen carácter supramunicipal, aunque las primeras son subdepartamentales y las segundas supra-departamentales. Asimismo, ambas empiezan como organizaciones administrativas, pero pueden convertirse en entidades territoriales. Pueden ser, entonces, complementarias o sustitutivas de los departamentos. Pero mientras no se defina qué va a pasar con estos será difícil avanzar en lo relativo a cada una de ellas.

Sin duda, es indispensable la participación activa de todas las entidades territoriales y de las organizaciones sociales en la discusión legislativa y en la preparación de los proyectos a través de los cuales se definen estas cuestiones (COT Senado de la República, 2001). Los logros y las limitaciones de la descentralización deben constituir un inevitable punto de partida. Pero su fortaleci-

miento y profundización debe hacerse en el marco de la concepción y puesta en marcha de un nuevo modelo de ordenamiento territorial. Ahí radica el problema de la presente coyuntura en lo que a estas materias se refiere.

El ordenamiento territorial como un instrumento de desarrollo sostenible, como un factor dinamizador de los procesos de modernización y recomposición de los campos culturales, como el marco general en el que se deben inscribir los procesos de profundización de la descentralización y como un elemento central en la búsqueda de la inserción global de las economías que albergan los distintos territorios (Red, 1997) es lo que aún brilla por su ausencia en nuestro medio.

Se esperaba que tales cuestiones se abordaran y condensaran en la Ley Orgánica que desarrolla los preceptos constitucionales en estas materias. Se esperaba que tales desarrollos fueran el fundamento de las nuevas políticas territoriales, diseñadas con base en la articulación de los campos señalados antes. Lamentablemente, no fue así por el bloque constitucional ya señalado y porque la recién sancionada LOOT hizo caso omiso de estas cuestiones críticas y se ocupó de introducir nuevos elementos sin aclarar siquiera los interrogantes más acuciantes.

Pero veamos cuáles son los aspectos más destacados de la LOOT, antes de volver sobre estos asuntos esenciales:

- El objetivo del nuevo estatuto consiste en promulgar un conjunto de normas generales para la organización territorial. En tal sentido, define la organización político-administrativa del territorio nacional; establece los principios rectores del ordenamiento territorial; define el marco institucional y los instrumentos para el OT; define competencias para la nación y sus entidades territoriales.
- Define el ordenamiento territorial como un proceso de construcción co-

lectiva del país y como un instrumento de planificación y gestión, que busca aumentar las capacidades de las entidades territoriales y de otras figuras de integración territorial, al tiempo que permite concertar políticas públicas entre la nación y sus territorios. Además, propone un marco axiológico integrado por 17 principios fundamentales que nadie desestimaría.

- Dispone la creación de un nuevo marco institucional, en el que la COT nacional se constituye en un organismo técnico asesor que sugiere políticas, desarrollos legislativos y criterios para una mejor organización territorial del Estado, al tiempo que asesora a las entidades territoriales para promover la integración. Asimismo, crea la COT en los diferentes niveles territoriales.
- Introduce un conjunto amplio de esquemas asociativos territoriales, orientados a promover procesos asociativos libres y voluntarios (alianzas estratégicas), lo que incluye alternativas flexibles de políticas y modos de gestión (no se limitará a la adición de entidades de planeación y gestión), así como un conjunto de incentivos para las entidades territoriales y figuras de integración desarrolladas que se asocien con las más débiles. Asimismo, promueve la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales especialmente para la protección de zonas productoras de agua y para la mitigación del riesgo.
- El conjunto de asociaciones de entidades territoriales y de nuevas figuras de integración territorial es amplio e incluye: asociaciones de departamentos, de distritos especiales, de municipios y de áreas metropolitanas; Provincias Administrativas y de Planeación; Regiones Administrativas y de Planeación; Regiones de Planeación y Gestión.
- Respecto de la naturaleza y funcionamiento de tales esquemas asociativos,

precisa que se trata de entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman, aunque aclara que su financiamiento no generará cargos al Presupuesto General de la Nación, al Sistema General de Participación o al Sistema General de Regalías.

- Introduce la figura de los contratos o convenios-plan y precisa que a través de ellos se accederá prioritariamente al Fondo de Desarrollo Regional para la ejecución asociada entre la nación y las entidades territoriales o las figuras de integración territorial de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. Asimismo, para que la nación contrate la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo.
- En relación con la política legislativa en materia de ordenamiento territorial, precisa que promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional al orden territorial, la eliminación de duplicidades, el fortalecimiento del departamento como el nivel intermedio de gobierno y la consolidación del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa. Asimismo, impulsará la acción conjunta y coordinada de las entidades territoriales.
- Da un plazo de seis meses al ejecutivo para que tramite unos proyectos de ley que permitan: diversificar, fortalecer y modernizar el régimen departamental (capacidades y competencias distintas); diversificar los regímenes municipales por categorías; aclarar el régimen fiscal para las áreas metropolitanas.
- Respecto de las competencias en materia de ordenamiento territorial, precisa que: corresponde a la nación establecer la política general (áreas protegidas, localización de grandes infraestructuras, áreas para seguri-

dad y defensa, política urbana, etc.); el departamento se ocupará de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento, especialmente para zonas conurbadas (si existe un área metropolitana la competencia es de esta); el distrito especial divide el territorio en localidades y les atribuye competencias y funciones administrativas (se organiza como área metropolitana si existen condiciones para ello); el municipio formula y adopta los POT, reglamenta y optimiza los usos del suelo.

Como se desprende de lo anterior, la LOOT toma partido por los departamentos y municipios y construye con base en ellos las nuevas posibilidades de asociación e integración territorial (regionalización). No podía ser de otra manera, porque, como ya se dijo, ninguna ley puede modificar lo que quedó consignado en la Carta Política. Varias observaciones críticas se pueden hacer al nuevo estatuto orgánico territorial:

- La LOOT, recientemente sancionada por el Presidente de la República, no resuelve el problema del modelo territorial de Estado y tampoco reconoce explícitamente la diversidad territorial dominante (país de regiones, grandes ciudades y pequeños municipios rurales; inadecuación entre la división política y las nuevas dinámicas territoriales).
- Llena un vacío en la normatividad orgánica, crea un marco de enunciados y principios generales, pertinentes y necesarios, pero difiere su desarrollo a leyes posteriores y a las actuaciones de la COT.
- Continúa la tradición de aplazar o diferir la solución de los problemas, como ocurrió con la constituyente del 1991. En este caso, ya no a una ley orgánica, sino a leyes ordinarias.

- Desconoce el complejo fenómeno territorial dominante: las grandes aglomeraciones urbanas. Solo habla de aclarar el régimen fiscal de las áreas metropolitanas.
- Abre la posibilidad de crear diversas figuras asociativas, las cuales multiplican. En tal sentido, es más una ley de asociatividad territorial que de ordenamiento territorial. Poco avanza en este último aspecto.
- No se mete con el nivel central del gobierno, que duplica, invade y redonda en competencias y recursos frente a las entidades territoriales.
- Tampoco toca a los municipios, a las áreas metropolitanas, ni a los departamentos. Es decir, no se ocupa de lo que existe y no funciona bien. Difiere estos asuntos a leyes posteriores (seis meses).
- Puede ayudar en el sentido de que contribuye a crear una conciencia y una cultura de la asociatividad y la integración territorial.

En síntesis, La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es algo así como un catálogo de las asignaturas pendientes, reafirma el compromiso del Estado con la descentralización, pero no avanza en materia de autonomía territorial, no resuelve nada pero reúne, en el lugar común de un marco general, todas las tareas que hay que realizar para reducir el desorden territorial que nos caracteriza, ha generado mucha insatisfacción entre los especialistas en el tema y entre los dirigentes regionales que la habían reclamado.

Pero ahí está, y es necesario aprovechar las oportunidades que crea, al tiempo que se mantiene la discusión sobre la organización territorial del Estado y sobre la ambigüedad e indefinición que caracteriza el tratamiento de estos asuntos en la Constitución vigente. Desde esta perspectiva, si se piensa el ordenamiento territorial como un proceso de

transición lenta, la LOOT puede constituir un avance en la dirección de ir creando, paulatinamente, las condiciones para que algún día Colombia encuentre una solución satisfactoria a su modelo territorial.

Particularmente, la nueva norma orgánica puede ayudar a instalar en nuestra cultura y en el imaginario colectivo la importancia del trabajo conjunto, de la cooperación entre los diferentes elementos del complejo sistema territorial del que hoy disponemos. Lo mismo puede decirse de los proyectos que hacen trámite en el Congreso por mandato de la ley, a saber: códigos de régimen departamental, metropolitano y municipal; ETIS.

Si ya la LOOT no es más la asignatura pendiente de la reforma constitucional de 1991, son tantas las tareas aún por realizar que con seguridad el tema seguirá siendo objeto de controversia y originará nuevas iniciativas en la perspectiva de modernizar el orden territorial. Tal vez la más importante de todas, el nuevo asunto crítico a resolver, tiene que ver con la autonomía territorial, a mi juicio la nueva asignatura pendiente, complejo asunto que tiene que ver también con la aplazada reforma al nivel central del gobierno.

### La asociatividad como forma de regionalización y enfoque de desarrollo

La asociatividad es un fenómeno de naturaleza social y cultural que permite canalizar o activar, de forma convergente, fuerzas que estaban dispersas o latentes. Aunque existen diversas formas de asociatividad, por norma general consisten en una organización voluntaria de personas, grupos u organizaciones que establecen un vínculo explícito para sacar adelante un propósito común. Asimismo, son una forma de cooperación que involucra a actores de diferente naturaleza en torno a procesos de carácter colectivo.

En el plano productivo, ha sido una de las principales respuestas de las empresas para

ganar competitividad y enfrentar el fenómeno de la globalización. Más recientemente, ha sido uno de los modos de medir el grado de acumulación de capital social, pues hace alusión a la densidad del tejido institucional, a la cantidad y calidad de las interrelaciones y exige contar con altos niveles de confianza entre los socios.

Ha sido uno de los principales mecanismos utilizados por los territorios (regiones, localidades) para consolidar sus procesos de desarrollo (endógeno). De hecho, es una condición (clave) que está (o parece estar) presente en muchos casos exitosos de desarrollo territorial. Cuatro son las formas principales en que se manifiesta o cobra vida la asociatividad territorial, tal como lo han señalado diversos autores:

- Entre los sectores público y privado, generando proyectos políticos y visiones (agendas) compartidas.
- Entre el sector productivo, el investigativo y el gubernamental, creando sistemas de aprendizaje e innovación.
- Entre las empresas, originando aglomeraciones industriales, sistemas productivos de base territorial (cadenas, clústers, distritos) que combinan competencia y colaboración interempresarial.
- Entre territorios, creando asociaciones o colectividades que hagan posible el trabajo mancomunado para resolver problemas y activar potencialidades comunes.

Las asociaciones municipales son un tipo particular de "colectividad" territorial, que busca propiciar el trabajo mancomunado entre municipios circunvecinos, constituyéndose en un importante instrumento de cooperación entre estos entes públicos. Pero, aunque se trata de la forma más conocida en nuestro medio, son diversos y múltiples los modos de asociatividad territorial para la gestión del desarrollo.

En un trabajo reciente, en el que se considera la asociatividad territorial como “un enfoque para el desarrollo” (DNP, 2011), se identifican y describen los principales esquemas asociativos existentes y previstos (o por desarrollar) en Colombia. Se trata principalmente de las formas vigentes en la actualidad y de varias posibles. Sobre las primeras, se desatacan:

- Las Asociaciones de Municipios, tanto de carácter intra como supradepartamental. Se trata de la figura más antigua y extendida, sobre la que se harán unas consideraciones más adelante. Según datos de la Federación que aglutina a los municipios, actualmente existen unas 58 funcionando en todo el país. Dentro de este grupo se pueden identificar unos casos particulares, tales como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA).
- Las Áreas Metropolitanas, figuras asociativas integradas en torno a un centro urbano o núcleo metropolitano que genera un proceso de conurbación. Actualmente existen cinco formalmente constituidas en el país, aunque son notables otros fenómenos de esta naturaleza.
- Las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), figuras de carácter territorial y mesoeconómico cuyo objetivo es fomentar el desarrollo económico y social a partir del potencial endógeno del territorio intervenido, recurriendo a procesos de planificación en los que se articulan los diferentes actores del desarrollo regional o local. Actualmente existen unas 11 en todo el país.

Respecto de los esquemas asociativos o de integración territorial por desarrollar, conforme a lo establecido en la LOOT y en la ley del Plan de Desarrollo, se destacan:

- Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).
- Las Regiones de Planificación y Gestión (RPG).
- Las Regiones como Entidades Territoriales (RET).
- Las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).
- Las Áreas de Desarrollo Territorial (ADT), previstas en el Plan “Prosperidad para todos”.
- Finalmente, otras figuras de integración como las Asociaciones de Departamentos, de Distritos Especiales y de Áreas Metropolitanas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, contenido en La Ley 1450 de 2011, se contemplan algunas disposiciones relacionadas con la asociatividad, dentro de las cuales se destacan: los convenios-plan para la implementación del mencionado plan y las Áreas de Desarrollo Territorial (ADT), alrededor de los principales ejes viales y macroproyectos de inversión que faciliten la articulación público-privada y potencien el desarrollo local. Asimismo, se reconoce la importancia de los esquemas asociativos contemplados en la LOOT.

Así las cosas, el arsenal disponible de figuras asociativas y otras relacionadas es muy amplio y numeroso, lo que contribuye a complejizar aún más un tema que antes de la promulgación de la LOOT ya lo era, y bastante. A lo anterior, habría que agregar los también numerosos instrumentos ya desplegados para incentivar la asociatividad. Es el caso de los Pactos Territoriales (PT), las Alianzas Estratégicas Territoriales (AET), así como los convenios o contratos-plan mencionados en la Ley Orgánica y en el Plan de Desarrollo, amén de otras figuras como los fondos creados con la reforma al régimen de regalías, dentro de los cuales se destaca el Fondo de Desarrollo Regional.

Como Colombia decidió apostarle a la asociatividad territorial (Constitución, 1991; PND 2010-2014; LOOT, 2011), conviene traer a colación las experiencias pretéritas en la materia, especialmente respecto de la asociatividad municipal, la más antigua de las que existen en nuestro medio. En un trabajo que pretendía aproximarse a un diagnóstico, al realizar una breve caracterización del asociativismo municipal en Colombia (Bustamante, 2008), se encontró que no abundan los trabajos orientados a evaluar el desempeño de tales asociaciones, lo que contrasta con la copiosa legislación que hace referencia a ellas y que las habilita para hacer prácticamente de todo, dada la amplitud de su campo facultativo.

A pesar de que hasta el momento no se ha intentado una evaluación comprensiva del trabajo y del impacto de las asociaciones existentes, de los pocos estudios disponibles, que se concentran en unas pocas entidades, se pueden deducir algunos rasgos característicos de su desempeño, tanto para reconocer sus logros como para señalar sus principales problemas

Respecto de los principales aciertos, se pueden mencionar los siguientes, sin que se pueda afirmar que son comunes a todas las asociaciones (Bustamante, 2008):

- Los procesos de planificación del desarrollo, a nivel municipal y subregional, comandados por algunas asociaciones.
- La ejecución de obras principalmente físicas que son importantes para el desarrollo de los socios.
- La prestación de servicios de interés público sin que exista evidencia de que se basen en la delegación de competencias municipales.

En el trabajo ya citado del DNP (2011) también se señalan los aspectos destacados de los diferentes procesos y experiencias de

asociatividad evaluados. Se destacan los siguientes, que corroboran de alguna manera, complementan y amplían lo anteriormente planteado respecto de las asociaciones municipales:

- Realización de ejercicios de planificación concertados de mediano plazo (prospectiva) y creación de espacios de trabajo interinstitucional (comités, mesas de trabajo, convenios interadministrativos, etc.).
- Protocolización de las voluntades política y técnica a través de instrumentos formales como acuerdos de voluntades, pactos, alianzas público-privadas, etc.
- Promoción y articulación de iniciativas para la integración local, departamental y regional (gestión de proyectos estratégicos priorizados).
- Identificación de sectores productivos prioritarios que contribuyen a impulsar el desarrollo territorial.
- Acercamiento entre diversos actores que se encuentran fuera del ámbito público, especialmente la academia, las organizaciones sociales y los gremios.

Ahora, en relación con sus principales problemas, se pueden mencionar los siguientes, no sin antes advertir sobre el riesgo que implica cualquier generalización (Pulido, 2003; Cerón, 2004; Osso, 2005; Bustamante, 2008):

- Indeterminación del objeto contractual, excesiva vaguedad en la definición de los propósitos, indefinición de la función específica que dio origen al proceso asociativo.
- Proliferación de asociaciones que no logran concretar su actividad en ninguna función específica, relacionada con la facilidad con que se pueden constituir y con la inexistencia de ade-

cuados mecanismos de seguimiento y evaluación.

- Superflua representatividad de las asociaciones existentes porque no obstante el número de las que existen, que oscila bastante, solo unas pocas han logrado cierto reconocimiento por su permanencia y por la relevancia de algunas de sus actividades.
- Excesiva vulnerabilidad financiera, derivada de la carencia de recursos para financiar sus actividades y del incumplimiento de los compromisos adquiridos por los socios en materia presupuestal.
- Falta de compromiso de los mandatarios locales con las asociaciones a que pertenecen sus municipios y con los proyectos mancomunados.

Una primera conclusión que se desprende de lo planteado dice que, a pesar de la amplitud de las potestades asignadas a las Asociaciones de Municipios, los problemas señalados se originan más en ciertas limitaciones de los operadores políticos (conocimiento del instrumento, conciencia de la importancia del trabajo asociativo, voluntad política de los mandatarios para darle continuidad a iniciativas originadas con anterioridad, limitaciones fiscales e institucionales de los socios, etc.) que en la existencia de normas suficientes o de políticas públicas que estimulen el trabajo mancomunado de los entes locales.

Ahora, esta sucinta caracterización coincide, en términos generales, con las dificultades identificadas por el DNP a partir de unas consultas realizadas a las Oficinas Departamentales de Planeación (DNP, 2011). Veamos:

- Falta de compromiso (voluntad política) y debilidad institucional (capacidad técnica, disponibilidad de funcionarios, continuidad en los procesos) de

las entidades territoriales para promover nuevos procesos asociativos y para fortalecer los existentes.

- Recursos limitados que dificultan la promoción de procesos y proyectos.
- Ausencia de normatividad (leyes específicas, acuerdos, ordenanzas, etc.) que faciliten y promuevan procesos asociativos.
- Capacidad fiscal y técnica heterogénea entre los actores que deciden asociarse.
- Ausencia de una cultura de formulación y gestión de proyectos.

Las anteriores consideraciones y conclusiones, relativas al caso colombiano, encuentran en la experiencia internacional un poderoso referente respecto de la importancia del trabajo conjunto y articulado de las entidades y actores del desarrollo territorial.

En efecto, al revisar la literatura especializada en el tema del desarrollo territorial y, especialmente, aquella que hace referencia a los casos que se pueden considerar exitosos, se encuentra que las regiones que hoy ostentan el atributo de ser desarrolladas o de haber avanzado significativamente en tal dirección tienen los siguientes elementos comunes a todas ellas (Silva, 2003), lecciones que podrían servir de estímulo para los procesos colombianos. Veamos:

- Una visión compartida del desarrollo buscado (elemento movilizador).
- Políticas públicas para mejorar la competitividad territorial (incentivos fiscales y financieros, infraestructura económica, eficiencia y transparencia de la administración pública, fomento al emprendimiento empresarial).
- Políticas para favorecer la construcción de capital social, con especial énfasis en la asociatividad (alianzas

estratégicas, redes productivas y aglomeraciones de empresas).

- Políticas con fuerte inversión para favorecer el desarrollo de los recursos humanos (capital humano).
- Modernización institucional pública y privada (agencias de desarrollo, clusters, sistemas de innovación, parques tecnológicos, centros de información empresarial y sobre empleo, etc.).

Al reflexionar sobre las condiciones que pueden hacer de un territorio una región ganadora, con base en la experiencia europea y citando un trabajo de Cuadrado-Roura que analiza 16 casos exitosos, Silva (Silva, 2003; Cuadrado-Roura, 1998) destaca los siguientes elementos, que aquí presento aún más sintéticamente:

- Adecuada accesibilidad geográfica, un sistema urbano sin primacías extremas, un sistema comunicacional de primera clase.
- Existencia de un tejido productivo bien dotado de pymes y de recursos humanos calificados.
- Un clima social favorable y la existencia de una cultura asociativa.
- Autonomía política y territorial, identidad y visión compartida del desarrollo.
- Velocidad de respuesta de las organizaciones, resiliencia y flexibilidad de las estructuras para responder al juego globalizador.

La existencia de una cultura asociativa es pues fundamental para avanzar en la perspectiva del desarrollo regional y local. A pesar de que el tema tiene cierta historia, algún grado de desarrollo y unos logros por exhibir, no se puede afirmar que domine el panorama nacional ni que se haya extendido por todo el territorio del país. Crear las con-

diciones para que sea así en un futuro no muy lejano es el imperativo.

Al respecto, la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que, como se ha visto, es más una ley de asociatividad, puede ayudar en esa dirección. En otros términos, en la LOOT están contempladas unas posibilidades que pueden ayudar a aclimatar la cooperación, la asociatividad en nuestro medio. Ello pasa por crear unas capacidades institucionales en torno a un sistema que se articule nacional, regional y localmente.

En relación con las capacidades institucionales que se requieren y los procesos que hay que desatar, partiendo de las características territoriales que ha exhibido Colombia (país desigualmente desarrollado y desintegrado económica, social, cultural, institucional y territorialmente), la pregunta que se impone es ¿cómo se debe abordar institucionalmente esta cuestión? Mi punto de vista es que el desarrollo es un asunto que concierne, simultáneamente, a la nación y a cada territorio subnacional. Asimismo, es un asunto relativo a las relaciones entre ambos (Bustamante, 1992, 1998 y 2010).

Lo anterior significa que se requieren tres conjuntos diferenciados pero complementarios de políticas: la política nacional de ordenamiento territorial; las políticas de ordenamiento de cada territorio; la política conjunta de la nación y sus territorios. Esto implica que es necesario diferenciar el interés de la nación por el desarrollo y ordenamiento de sus territorios del de cada territorio específico y, además, identificar unos intereses comunes.

En correspondencia con lo anterior, hay que construir y articular tres formas institucionales: una instancia nacional que se ocupe del asunto (la COT y la política nacional de ordenamiento territorial); unas instancias locales y regionales, independientes de la nación (las COT territoriales y las directrices que deben definir); un espacio para la negociación entre la nación y sus territorios (los proyec-

tos estratégicos y estructurantes, las figuras de integración y los contratos-plan).

La negociación entre la nación y sus territorios se podría realizar en forma de mesas de trabajo y concertación, programadas con la periodicidad característica de la planeación nacional. Los resultados se concretarían en forma de acuerdos-plan, de contratos entre la nación y cada territorio. Es decir, en forma de compromisos claramente definidos en torno a proyectos previamente preparados, diseñados y evaluados por las instancias que se constituyan para tratar estos asuntos.

Finalmente, en relación con los mecanismos de estímulo, se presentan algunas ideas de carácter preliminar acerca de los medios a través de los cuales se podría incentivar la asociatividad territorial (Bustamante, 2006). La dificultad para identificar tales mecanismos estriba en que son pocos los antecedentes existentes en la materia. También en que, a pesar de la reciente sanción de la LOOT, aún están pendientes aspectos esenciales de la reforma territorial.

En los países europeos existe actualmente una oleada reformista a nivel municipal que apunta hacia: transparencia en el manejo de lo público y legitimación democrática; simplificación administrativa; responsabilidad de las autoridades frente a los ciudadanos (cultura de la rendición de cuentas); participación democrática; refuerzo de las bases financieras locales en desarrollo del principio de subsidiaridad y la autonomía local.

En este contexto, por la vía de la adecuación del gobierno local, Europa se encuentra en la búsqueda de sistemas eficaces de cooperación entre los municipios, promovidos, orientados y financiados por el Estado, (Hernández, 2003; Blanco, 2005). Este referente es importante porque en Colombia también es necesario modernizar el régimen local y promover mecanismos de cooperación interterritorial.

Desde la perspectiva académica se ha sugerido una estrategia basada en el otorgamiento de incentivos económicos (como la subvención de los gastos de constitución de

asociaciones) y la realización decidida de esfuerzos por multiplicar estos y otro tipo de vínculos entre municipios (Blanco, 2005).

Se propone lo anterior partiendo de considerar que las acciones conjuntas y la cooperación entre gobiernos locales alberga un gran potencial, particularmente entre municipios pequeños que presenten limitaciones por insuficiencia de escala. En tal sentido, el Gobierno nacional tiene un papel vital para apoyar estos procesos cuando se detecten posibles externalidades interjurisdiccionales (Blanco, 2005), al tiempo que debe trabajar por la consolidación de una cultura de la asociatividad y de la solidaridad territorial.

Como se trata ahora de crear las condiciones que hagan posible un mejor aprovechamiento del nuevo arsenal de instrumentos para la cooperación y el trabajo mancomunado de las entidades territoriales, dos son las acciones que podría emprender el Gobierno nacional para crear un sistema de incentivos que fortalezca los mecanismos de cooperación entre territorios: pedagogía, información y capacitación (asistencia técnica); financiamiento a las asociaciones y/o a sus proyectos. Veamos:

- Pedagogía para precisar: los alcances del conjunto de instrumentos propuestos en la LOOT; el papel de los mandatarios locales y regionales en la orientación de los diversos procesos asociativos; los alcances y la naturaleza de las relaciones entre las entidades territoriales.
- Información sobre las funciones y proyectos que se podrían adelantar en forma mancomunada, tanto de origen territorial como de interés del gobierno nacional. Asimismo, sobre las fuentes de los recursos a los que se tendría acceso.
- Capacitación y fortalecimiento institucional. Es decir, proveer asistencia técnica a las figuras o mecanismos de integración y asociatividad territorial previstos en la norma orgánica, para que cumplan con los objetivos que

pacten los asociados en los respectivos estatutos y contratos-plan.

Aunque el legislador ha dotado a las asociaciones existentes de amplias facultades y lo mismo ocurrirá con las nuevas figuras asociativas, no ha tenido la misma generosidad a la hora de procurarles unas rentas. Además de los recursos propios (aportes de los socios e ingresos originados en los servicios prestados), la alternativa más clara de estímulo financiero consiste en una participación en las rentas nacionales y territoriales, tal como se estipuló en la LOOT. Asimismo, se podría pensar en mecanismos como los siguientes:

- Establecer un sistema de premios a las ganancias en eficiencia, a la generación de economías de escala en la prestación de servicios públicos y a la reducción de los costos de funcionamiento en el ejercicio asociativo de las competencias municipales y territoriales en general.
- Reglamentar los fondos a los que podrán acceder las nuevas asociaciones

y figuras de integración, de forma que sea posible la cofinanciación de proyectos orientados hacia la integración y el desarrollo territorial, que pudiesen ser ejecutados y/o gestionados por las mismas.

- Como estímulos a la asociatividad, la nación podría explorar la posibilidad de concebir una línea de crédito a tasas subsidiadas, con plazos largos y periodos muertos, para el desarrollo de proyectos asociativos.

Respecto a la posibilidad de que el nivel central delegue en las nuevas asociaciones y en las diversas figuras de integración territorial atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional, en el respectivo convenio de delegación o contrato-plan se deberán establecer las funciones y el presupuesto que se transferirá para el adecuado cumplimiento de los fines propuestos.

## Referencias bibliográficas

- Boisier, S. (1976). Diseño de planes regionales. Madrid: Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, Puertos y Canales.
- Boisier, S. (1981). "La planificación del desarrollo regional en América Latina". Publicado en experiencias de planificación regional en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES-SIAP.
- Boisier, S. (1989). "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos". Documento ILPES. Santiago
- Boisier, S. (1996). "Modernidad y territorio". Cuadernos del ILPES. Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2006). Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Santiago de Chile: Editorial Puerto de Palos.
- Blanco, A. (2005). Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional. Opera, 5(5).
- Bustamante, S. (1992). "Estado y régimen territorial. Cómo abordar la cuestión regional: esbozo de una propuesta". En Ordenamiento territorial. Conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común. (1992). Bogotá: IGAC, DNP y COT.
- Bustamante, S. (1998). "Las políticas de desarrollo territorial en Colombia". Documento presentado al XV Congreso Nacional de Economistas. Armenia.
- Bustamante, S. (2006). Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios. Bogotá: GTZ y Federación Colombiana de Municipios.
- Bustamante, S. (2008). Asociaciones de municipios en Colombia: su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Bogotá: GTZ y Federación Colombiana de Municipios.
- Bustamante, S. (2010). Informe final de consultoría para la GTZ "La gestión del desarrollo territorial: un marco conceptual y la apuesta metodológica de acompañamiento a tres procesos de integración territorial". Bogotá.
- Castro, J. (1998). Descentralizar para pacificar. Editorial Ariel Ciencia Política.
- Cerón, R. (2004). Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional. Bogotá: DNP.
- COT Senado de la República. (2011). Los caminos del ordenamiento territorial: memorias de los foros regionales. Bogotá.
- Chamorro, L. (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia. Planeación y Desarrollo, XXVIII(4).
- Coraggio, J. (1987). Territorios en transición. Crítica de la planificación regional en América Latina. Editorial Ciudad de Quito.

- Cuadrado Roura, J. (1998). "Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial", ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Bogotá.
- DNP, DDTS. (2011). Asociatividad territorial: un enfoque para el desarrollo. Bogotá: DNP, DDTS.
- De Mattos, C. (1980). "La planificación regional a escala nacional". Documentos ILPES. Santiago de Chile.
- Escobar, A. (1996). La invención del tercer mundo: construcción y reconstrucción del desarrollo. Bogotá: Editorial Norma.
- Fals, O. (1996). Historia y región: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI.
- Gómez, I. et ál. (2008). Las iniciativas de regionalización en Colombia. Análisis Geográficos, 39.
- González, E. (1998). "La descentralización en Colombia", ponencia al Encuentro Latinoamericano sobre Investigación en Descentralización Territorial y su Impacto en la Gestión de los Gobiernos Locales. Cali.
- Hernández, A. (2001). Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia. Temas de Derecho Público, 64.
- Hernández, A. (2003). "Objetivos inéditos de la categorización municipal". En Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma? Bogotá: Universidad Externado de Colombia..
- Maldonado, A. (2011). La dimensión regional en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: un buen propósito que requiere ajustes. Razón Pública.
- LOOT, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de junio de 2011. Bogotá.
- Osso, P. (2005). Asociaciones de Municipios en Colombia. Trayectoria y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, tesis de grado.
- Pulido, L., CAF & FCM. (2003). "Informe final de consultoría para el fortalecimiento normativo de las Asociaciones de Municipios en Colombia". Bogotá.
- Primer borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España. (2005). Madrid.
- Red Colombiana sobre Globalización y Territorios. (1997). Desarrollo regional: entre la competitividad y el ordenamiento territorial. Bogotá: Presidencia de la República e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Rhenals, R. et ál. (1998). Crecimiento y convergencia regional en Colombia: el caso de Antioquia. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín.
- Sarmiento, L. et ál. (1998). Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil. Bogotá: Fundación Social.
- Silva, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. Serie Gestión Pública, 33.

Trujillo, A. (2001). Descentralización, regionalización y autonomía territorial. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Uribe-Echeverría, F. (1989). Desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica. EURE, 47.

Vidal, J. (2001). La región en la organización territorial del Estado. Bogotá: Universidad del Rosario.





# Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina

Darío Indalecio Restrepo Botero<sup>1</sup>, Ricardo Agudelo<sup>2</sup>

## Algunos contenidos de la descentralización a través de los grandes períodos de la historia latinoamericana

En diversos momentos históricos lo que se ha denominado descentralización ha tenido varios componentes funcionales y ha sido el producto institucional de características combinadas de modelos de desarrollo y de sistemas políticos. Así por ejemplo, en los albores de las jóvenes repúblicas independientes latinoamericanas la descentralización se refería, principalmente, a la dicotomía entre la organización federal o unitaria de los Estados. La geografía interna de las soberanías fundantes del Estado nación estaban en juego: el cobro de impuestos, el mando militar, el acuño de la moneda o su impresión en papel, la promulgación de las constituciones y sus ámbitos de validez, el derecho, diferentes códigos civiles, comerciales y mineros, así como la autonomía administrativa y po-

lítica se disputaron entre niveles territoriales. La construcción de la nación como entidad reconocible a nivel externo para el comercio mundial, los empréstitos y los tratados militares coronaron la dicotomía sobre cómo construir la representación política de los territorios en la Nación, de manera federal o unitaria.

Entre los siglos XIX y XX (1880 – 1930) casi todos los Estados definieron su forma de organización espacial, la mayoría de las veces a través de guerras civiles internas que se desplegaron en el escenario latinoamericano durante el siglo XIX. Una intensa inserción en el mercado mundial, procesos productivos que relacionaron territorios, poblaciones y clases emprendedoras fueron construyendo la necesidad del amparo central del Estado a las actividades ancladas en porciones de los territorios conectados a circuitos internacionales. El desarrollo de conexiones entre mercados regionales internos también forzó la unificación de una serie de regulaciones,

1 Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, presidente de la fundación Par común. Este documento contó con la financiación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- con el fin de alimentar políticas integrales de desarrollo territorial en el marco de la Comisión de Ordenamiento territorial.

2 Abogado con doctorado en sociedad de la Información y del Conocimiento Magister en Planeación del Desarrollo.

instituciones, reglas y potestades de lo nacional sobre lo territorial, así estas fueran en muchos casos la extensión de las hegemonías sectoriales y territoriales en la arena de la Nación. La descentralización fue principalmente en un comienzo la expresión de los deseos de autonomía de las localidades que se habían levantado contra el yugo colonial y no pretendían someterse a un nuevo centro, ahora identificado con los centros del poder criollo en cada nación.<sup>3</sup> Pero, por otra parte, también devino la reivindicación de varias regiones poderosas temerosas de ceder soberanías a un poder central que se convirtió en articulador y fuente de poder específico.<sup>4</sup>

Los Estados federados latinoamericanos (México, Venezuela, Brasil y Argentina) construyeron la nación con visos de pacto entre poderes regionales que lograron mantener potestades importantes a nivel territorial como empresas, bancos, poder policial y militar, impuestos, además de partes importantes de la política social y de bienestar, así como incidencia política de los poderes territoriales en la nación. En cambio, el nivel municipal quedó subordinado a la dinámica regional (Argentina), o nacional por la vía de un centralismo partidista fuerte (México), o secundario respecto al poder estadual (Brasil); en todos los casos con excepción de las grandes ciudades. En los Estados unitarios (Colombia, Bolivia y Chile) fueron vencidos los poderes regionales para unificar a la Nación en una gradiente que va desde el caso Boliviano con un sensible subdesarrollo municipal hasta 1994, Chile con Municipios dependientes y subordinados al Estado central, hasta Colombia con una prolongada tradición municipalista que le hacen ser el país más descentralizado de los unitarios.

Durante el modelo de desarrollo conocido como la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones –MISI– (1930 – 1974) se creó una gran centralización de la política económica (externa, comercial,

tributaria y productiva). En algunos casos las empresas, activos, propiedades, competencias e instituciones de los niveles intermedios fueron expropiadas (Colombia desde 1986 y Brasil desde 1934), en todos sencillamente el poder central se fortaleció porque lo nuevo del Estado tuvo el sello predominante de la soberanía central. 'El pequeño siglo de oro' del desarrollo económico dirigido desde el Estado se hizo a favor de la presencia ganadora de ciertas regiones en la Nación y de la Nación en ciertas regiones. La descentralización empezó a ser la reivindicación de las regiones rezagadas respecto de los bastiones de los modelos de desarrollo hacia adentro. Los marginados del centralismo centralizado y concentrado no exigían autonomía sino un centralismo realmente nacional, expansivo y generoso con todos sus territorios internos. Los grandes poderes populistas del siglo XX basaron en buena parte su necesidad, legitimidad y éxito en haber combinado una política social que integrara el conjunto de clases sociales de manera jerárquica a los sistemas políticos y a la seguridad social, con la presencia expansiva, aunque desigual, de la Nación en los territorios.

En la década del setenta el reclamo de la descentralización hace parte de una triple necesidad económica, política e institucional del Estado interventor. Los sistemas nacionales de planeación territorial se ponen en boga como estrategia del centro para extender e integrar los mercados regionales al nacional. Los sistemas nacionales de salud y educación, así como los institutos de reforma agraria y las estrategias de desarrollo rural integrado pretenden extender la política social más allá de las clases asalariadas por el Estado y las empresas formales y, por lo tanto, hacia territorios no gobernados por las relaciones de propiedad y trabajo del capitalismo desarrollado. Tanto las dictaduras como las democracias restringidas adoptan medidas de descentralización como estrategias de fortalecimiento de los sistemas

3 Tal fue el caso de Cartagena que desde antes de la segunda independencia lideró la conformación de una unión de provincias federadas en Colombia contra la propuesta centralista y pro monárquica de las elites bogotanas.

4 Durante el siglo XIX Buenos Aires se resistió contra la conformación de un Estado federal con un centro fuerte ya que su radical descentralización significaba no tener que compartir con la nación las rentas de importación y exportación que le otorgaba el privilegio de controlar el puerto sobre el mar del Río de la Plata.

políticos ante las evidentes carencias de legitimidad de Estados, mercados y sistema políticos con altas dosis de enclave.

Los procesos de descentralización emprendidos desde la década del 80' del siglo XX son el resultado de una confluencia de factores no solo diferentes sino también con usos antagónicos. El modelo de sustitución de importaciones es atacado con fuerza por la predominante ideología neoliberal que reclama la apertura externa de los mercados, la desregulación estatal y la privatización de los activos amasados durante el corto siglo XIX. Desde esta óptica la descentralización hace parte de la construcción de la arquitectura institucional de un Estado pequeño, 'amigable con el mercado' y al servicio de la tras-nacionalización de los espacios interiores.<sup>5</sup> Desde territorios con sectores económicos sensiblemente más pujantes que otros (Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Guayaquil en Ecuador y el norte de México) la descentralización es una estrategia para acrecentar soberanías de política económica, externa y tributaria, a la vez que se pretende aliviar el peso regional de la financiación del Estado nacional. Desde los territorios perdedores del centralismo o en las fronteras subalternas de su centralidad (Movimiento sin Tierra en Brasil, Movimientos cívicos de la década del 70' y 80' en Colombia, movimientos indígenas, campesinos y rurales en Ecuador y Bolivia), la descentralización es una estrategia para ensanchar las políticas sociales, la seguridad social y las oportunidades de generar ingresos y vincularse a los mercados regionales y nacionales.

Si las pugnas alrededor del modelo de desarrollo económico e institucional que confluyen en demandas de descentralización son dicotómicas no lo son menos aquellas que interpelan los sistemas políticos. La descentralización acompañó en la década de 70' y 80' el fin de las dictaduras en Brasil y Bolivia así como la superación de las democracias restringidas de dominios uniparti-

distas o bipartidistas en México y Colombia, respectivamente. La descentralización de los sistemas políticos acompaña la re instauración de la democracia liberal de competencia y alternancia partidista, a la vez profundiza la dimensión espacial de la democracia representativa y se convierte en facilitadora de novedosos mecanismos de democracia participativa. Lo anterior no significa que todos los partidos que se hacen al poder local sean fuerzas con pretensiones democráticas ejemplo de ello los paramilitares en Colombia y México o los, movimientos cívicos conservadores en Ecuador y Bolivia; ni que tampoco mejoren necesariamente en las localidades las prácticas democráticas con los Consejos comunitarios del presidente Uribe en Colombia o los juicios populares con linchamientos en el Perú y México o que los resultados en términos de equidad sean un resultado sobresaliente de la descentralización como el incremento de la inequidad en Colombia y de la equidad en Brasil.

Descentralizar para empequeñecer el Estado o para acrecentar su presencia en los territorios; descentralizar para privatizar activos empresariales y los mercados de servicios públicos o para socializar y universalizar accesos a toda la población; descentralizar para disciplinar las decisiones políticas dentro de los principios del equilibrio macroeconómico, de la competencia y los rendimientos empresariales o para acrecentar los bienes no sometidos a lo lógica mercantil del costo-beneficio económico, sino de la rentabilidad social de las inversiones. Tales son algunas de las dicotomías que se expresan a través de la descentralización una vez se cuestiona, después de más de 160 años de construcción, el Estado nacional como contenedor de los principales procesos de crecimiento económico y representación política.

Dos enseñanzas arrojan esta breve vista panorámica de la descentralización a través de los tiempos. Primero que todo inhabilita la 'ideología de la descentralización', pensa-

5 Para el neoliberalismo de los 80' la descentralización debería ayudar a achicar el tamaño del Estado y del gasto público, lo cual sucedió al contrario por lo que en los 90' la estrategia pro mercado se apoyará en la extensión misma del gasto social, en buen parte descentralizado.

miento mediante el cual se considera que la forma de organización espacial descentralizada contiene un cúmulo de significados y propósito inmodificables a través del tiempo. Básicamente se identifica descentralizar con democracia, eficiencia, igualdad de oportunidades, autonomía local y poder popular. Llama la atención que dicha postura metafísica caracteriza la mayoría de ensayos críticos y propositivos en la región.<sup>6</sup> En segundo lugar, no sólo los contenidos de la descentralización mutan con las transformaciones en las configuraciones económicas, políticas e institucionales a través de diferentes épocas, sino que la forma descentralizada está siempre en disputa, es decir, no solo es usada para diferentes y contradictorios propósitos tales como privatizar o socializar, mercantilizar bienes públicos o sacarlos de la esfera del mercado privado, etc., sino que encada periodo se confrontan diferentes modelos, usos y diseños de arquitectura de la organización espacial del Estado, la economía y la política. En ese sentido, una política para el desarrollo integral de los territorios no es neutra, en la medida en que facilitará e inhibirá ciertos intereses, visiones y posturas alrededor de los temas sobre los que intervenga.

### Definición funcional y componentes de la descentralización

Aquello que se entiende y se hace a nombre de la descentralización en América Latina desde la década del 80' del siglo pasado es entonces diferente respecto del período cúspide del Estado interventor en los años 70', de los conflictos dentro del modelo de

sustitución de importaciones entre la década de 30' y los años 70' y, finalmente, muy diferente en dimensión, profundidad y alcance de las confrontaciones y guerras civiles del siglo XIX.

En la época contemporánea, la descentralización se define por su carácter político en términos de devolución o construcción de poder en los niveles inferiores del Estado. Como todo poder este también está acotado en sus funciones, alcances y soberanías. La descentralización hace parte de la reforma política del Estado, que a su vez abarca y resulta de las transformaciones en el modelo de desarrollo y las transformaciones a los sistemas políticos.<sup>7</sup> Algunos consideran que la descentralización política fue exigencia de los movimientos sociales cívicos, étnicos, empresariales y regionales que forzaron la democratización de los sistemas políticos, mientras que la descentralización fiscal habría sido el caballo de batalla de las agencias multilaterales y los reformadores neoliberales en el continente.<sup>8</sup> Nosotros dudamos de esta interpretación que, aunque fuere cierta, no invalida que cada fuerza y estrategia concurrente en los procesos de descentralización supone y demanda una complementariedad entre descentralización política, administrativa y fiscal, es decir, la construcción de un poder político local gobernando sobre recursos y funciones de política pública.

### La descentralización política

La descentralización política consiste en la elección de mandatarios locales allí en donde no ocurría así como en Colombia y Bolivia o el fortalecimiento de la legitimidad allí

6 En Colombia el más connotado defensor de esta forma de analizar la descentralización fue el sociólogo Orlando Fals Borda. Ver por ejemplo: Poder y Espacio. Autonomías en la Nueva República. (2000). Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Para una revisión latinoamericana sobre las expectativas que generó la descentralización leída desde las disciplinas económicas, políticas administrativas y sociológicas ver Egon Montecinos: Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. (2005). Revista Eure, número 93, Santiago de Chile.

7 Nueve procesos de descentralización en América Latina son analizados siguiendo esta hipótesis en: Darío I Restrepo. (2006). Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

8 Los chilenos Osvaldo Henríquez y Jaime Fierro defienden esta tesis en: Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. (2009). Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

en donde ya se estaban dando elecciones locales como en Argentina. La existencia de mandatarios locales nombrados indirectamente por los concejos municipales puede hacer parte de una descentralización política, pero en la América Latina actual es la elección directa que califica el proceso. El nombramiento del alcalde desde una autoridad superior del nivel intermedio o central contradice la descentralización política. No es el cargo el que califica el proceso (la existencia de un mandatario local), sino la proveniencia de su investidura, (el origen del soberano), el pueblo o una autoridad ejecutiva o representativa de segundo orden.

### La descentralización fiscal

La descentralización fiscal consiste en el amparo, en la constitución o las leyes, de transferencias del nivel central del Estado a los niveles inferiores atendiendo criterios de reparto establecidos en las normas. Todo gasto de la nación en los territorios, en sentido estricto, no necesariamente hace parte de la descentralización fiscal, ya que puede obedecer a una estrategia exactamente opuesta de centralización de recursos para asignarlos según circunstancias, relaciones políticas cambiantes o transacciones de diverso tipo. La descentralización fiscal supone un 'derecho adquirido' sobre unos recursos no sometidos al albur de la dinámica política y unos criterios estandarizados de distribución. Lo demás son gastos descentralizados del orden central.

### La descentralización administrativa

La descentralización administrativa define las competencias atribuidas a los gobiernos locales, unas pueden ser exclusivas, otras compartidas, unas apropiadas de manera permanente, otras por periodos o acuerdos estipulados en contratos temporales o aleatorios. En América Latina la descentralización administrativa contemporánea se asocia con

la delegación permanente de competencias exclusivas y concurrentes, aunque los contratos por metas y desempeños podrían estar haciendo incursión, al menos desde las recomendaciones técnicas. Tres tipos de funciones concentran el universo prioritario de la descentralización administrativa:

1. La política social de salud y educación en sus niveles básicos
2. Los servicios públicos domiciliarios como los acueductos y alcantarillados, el saneamiento básico y el manejo de las basuras
3. La infraestructura, el transporte y las regulaciones sobre el espacio físico local.

### Combinaciones entre componentes

Ahora bien, los tres componentes básicos de los procesos contemporáneos de descentralización político, administrativo y fiscal pueden combinarse de muchas maneras, con dosificaciones diferentes en los grados y profundidades de descentralización. Por ejemplo, puede haber una descentralización administrativa de competencias sin descentralización fiscal correspondiente de recursos como en la Argentina de los 80' y que dio lugar a una desfinanciación y deterioro de las coberturas y calidades de las políticas sociales transferidas. Por el contrario, puede haber descentralización fiscal de recursos sin definición precisa de las competencias que debieran ser asumidas por los niveles locales como en el Ecuador antes de la reforma constitucional del 2010 la cual generó acérrimas críticas contra gobiernos con poder fiscal y sin responsabilidades administrativas claras. Puede darse la descentralización fiscal y administrativa sin la descentralización política como ocurre en Chile desde la década de los 80' en la que los niveles superiores controlan políticamente a los representantes de las entidades territoriales. También se ha visto el caso de una descentralización administrativa

de la educación en México en los 90', que al no ser acompañada de la descentralización de recursos ni de mayor poder a favor de los mandatarios locales, fue rechazada por un número representativo de gobernadores que desistió de recibir la función descentralizada. Finalmente, aunque estos ejemplos no acaben las combinaciones posibles, puede ocurrir un caso como el colombiano, a nuestro juicio particular, en el que coinciden en el tiempo la promulgación de la elección de mandatarios municipales, la transferencia de recursos y la cesión de competencias en materia social. Sin embargo, aun aquí las dosificaciones entre componentes son además de dinámicas, polémicas, puesto que el Banco Mundial y consultores afines a sus doctrinas estiman que la descentralización colombiana otorgó recursos sin establecer competencias fijas, lo que explicaría comportamientos ineficientes de los mandatarios locales.

En todos los casos, reconocer dosificaciones diferentes entre componentes de los procesos de descentralización ayuda a precisar las evaluaciones de resultados, así como aumenta las posibilidades de afinar recomendaciones de política. Lo contrario es arriesgar valoraciones generales sobre aciertos y desaciertos de procesos de descentralización con características y dosificaciones estructurales diferentes.

### Impactos políticos de la descentralización a nivel local y nacional

#### Pluralismo político y gobernabilidad

Son varios y de diferente tenor los principales impactos políticos de la descentralización en América Latina. El haber contribuido a la generación de sistemas políticos más pluralistas y abiertos es sin duda el más resaltado y reconocido efecto. También es el más apreciado por aquello de haber ocurrido en unos países que en su mayoría vivieron regímenes

dictatoriales y de democracias oligárquicas o, cuando menos, sistemas representativos muy controlados, corporativos y cerrados. Hace ya parte del paisaje latinoamericano tener alcaldes de un partido diferente al del gobernador, que a su vez es de un tercer partido respecto del presidente de la República. Pero, ¿dicho pluralismo mejora el funcionamiento de los sistemas políticos, o los bloquea y los dispersa? Una respuesta en un solo sentido no solo es difícil sino arbitraria. En primer lugar por la intervención de factores externos, no producidos por la descentralización, y que afectan considerablemente los desempeños de los sistemas políticos. El ejemplo más sonado ha sido aquel de las crisis fiscales y macroeconómicas nacionales. Allí en donde la descentralización tiene un fuerte carácter centralista, es decir, en donde la autonomía y la soberanía de los niveles inferiores no se han construido mediante los procesos de descentralización, el centro recoge lo que delega. Tal es el caso de Colombia, país donde la grave crisis macroeconómica de finales de la década del noventa (1998) fue sucedida por un ralentizamiento del incremento legal de las transferencias (2001), así como dio pie para mayores controles a las decisiones locales que tuvieron algún impacto fiscal, carcomiendo la relativa autonomía previamente cedida desde 1986. En cambio, una asentada autonomía provincial argentina obligó un pacto fiscal entre niveles territoriales en donde los territorios cedieron recursos para salvar al país de una grave crisis económica, pero negociaron varias retribuciones; Este ejemplo enseña que advenida una crisis económica nacional los gobiernos locales pueden aportar a la solución, pero que el costo de ello en términos de hacer retroceder los procesos de descentralización depende del grado de autonomía de cada nivel territorial.

La llegada al poder de presidentes fuertes que amasan poder, debilitan la autonomía relativa de las instituciones y emprenden épicas campañas guerreras que pretenden forzar la movilización de toda la nación es una amenaza directa a los procesos de descentralización. Tales han sido los casos de

Fujimori en el Perú, Chávez en Venezuela y Uribe en Colombia.

Una vez más la resistencia de los procesos de descentralización a la arremetida autoritaria depende del grado de consolidación de las autonomías relativas de los niveles territoriales. Por lo visto siempre se imponen las prioridades y los talentos nacionales por encima de las prerrogativas descentralizadas, en grados diferentes según los países. En la época contemporánea no son escasas las veces en las cuales la presidencia tiene unas prioridades de política y las gobernaciones y alcaldías otras. Sin embargo, fuera del caso de la región de la Media Luna en Bolivia<sup>9</sup> no se ha presentado otro de tanta profundidad, conflictividad y pugnacidad entre el ejecutivo nacional y las autoridades territoriales electas; conflicto con múltiples transacciones pero en el cual la constitución impulsada por el ejecutivo nacional fue ratificada por referendo nacional a pesar de la oposición regional, el presidente de la nación fue re-electo, algunos gobernadores opositores perdieron el poder regional y otros prefirieron conducir los conflictos dentro de los márgenes de la institucionalidad. La enseñanza de los procesos de descentralización política en asuntos tanto económicos como políticos es que el poder central hace primar sus intereses sobre los regionales, incluso en casos de muy alta conflictividad y resistencia social, empresarial y política.

### Las asociaciones nacionales territoriales

Otro impacto de innegable expansión en la región ha sido la conformación de asociaciones gremiales de localidades y niveles intermedios. Las Asociaciones Nacionales de Gobiernos Territoriales -ANGT- existen ya en prácticamente todos los países y más del 80% de ellas se creó como producto di-

recto de los procesos de descentralización emprendidos desde la década del 80'.<sup>10</sup> El principal mérito de su existencia es una contribución a sistemas políticos y representativos más complejos, plurales y diversos. Se han creado relaciones intergubernamentales por fuera de la interlocución partidaria en la medida en que los gremios territoriales logran trascender las hegemonías políticas para construir una interlocución funcional, negociaciones y discusiones a partir de intereses dictados por el lugar, más que por la ideología o el grupo político al que se pertenece. Las Asociaciones Nacionales de Gobiernos Territoriales -ANGT- tienen distintos atributos y necesidades mediante los cuales ejercen combinaciones específicas entre transacciones con el nivel central del gobierno sobre asuntos de competencias, recursos y asistencia técnica; gestiones *tout azimuth* de proyectos con agencias locales, empresariales, nacionales y la cooperación internacional; construcción de liderazgos colectivos supra partidistas, intersectoriales, con la sociedad civil, la academia y el sector empresarial. Ha sido inevitable, sin embargo, que las Asociaciones Nacionales de Gobiernos Territoriales -ANGT- representen mayormente los intereses y prioridades de las grandes entidades territoriales, por lo que los municipios y departamentos rurales vienen rezagados en su representación gremial ante terceros. Una clara excepción la aporta la Federación Colombiana de Municipios -FCM-, la cual recibe presiones de las grandes ciudades colombianas como Bogotá y Medellín para que se ponga a su servicio so amenaza de crear una asociación aparte de grandes ciudades. Las necesidades de las ANGT son las de cualquier asociación gremial: mejorar capacidades de representación, gestión de proyectos, construcción perdurable de políticas, medios de comunicación e interlocución.

Al lado de las asociaciones nacionales existen muchas y crecientes asociaciones territoriales de carácter regional, las cuales tienen

9 Mote con el cual se conocen los departamentos de Oriente boliviano (Santacruz, Tarija, Beni, Pando) con menor población indígena relativa, además con mayor prosperidad económica y privilegiadas relaciones con el mercado mundial.  
10 Rafael Quintero López. El asociativismo municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (2005). GTZ, Quito.

la especificidad de apoyar la construcción horizontal de instituciones, capacidades, proyectos y poder territorial. Dichas asociaciones llenan parcialmente un vacío, el de la construcción de la representación supra local y sub departamental, pero de manera técnica y gremial, más que a partir de una representación política ante la nación. Por lo tanto subsiste una gran interrogación debido a que mientras la descentralización municipal se legitima mediante la elección de mandatarios, la descentralización regional carece de representación política, ya que tiene un sesgo más administrativo, funcional y de planeación. ¿Está esto bien, o se debe acompañar la descentralización funcional y territorial con la elección de mandatarios regionales? En todo caso subsiste la inquietud sobre las instancias, mecanismos y actores que enriquezcan la representación política, social y gremial en la escala de las asociaciones territoriales. El reto no es menor porque en el nivel asociativo existe poca construcción institucional, empresarial y social de larga tradición.

### El nivel intermedio

El tercer impacto de la descentralización política que se suele discutir es el nivel intermedio. Tanto en países unitarios como federales la prioridad de los procesos de descentralización ha sido el nivel municipal, es el mayor receptor de transferencias y de competencias. Como demuestran las gráficas anexas esta observación está plenamente corroborada para las repúblicas unitarias de Colombia y Bolivia, tanto como para Brasil federal y altamente descentralizado (Ver gráficas 1a,b,c,d al final del documento). El caso de la República Federal de México sería contrario porque son los estados federados los mayores receptores de las transferencias, lo cual es innegable pero debe matizarse en la medida en que el nivel intermedio es un lugar de paso de los recursos hacia los municipios. Toda vez esta transición indica la perseverancia del poder político estadual sobre el municipal en México, a diferencia de Brasil en donde el nivel municipal adquirió, desde la reforma a la constitución de 1988, autonomía propia.

El énfasis municipalista de la descentralización latinoamericana se explica porque las competencias descentralizadas son prestadas en el nivel local tales como salud y educación básica, servicios públicos domiciliarios e infraestructura local. Por lo tanto, si de fortalecer el nivel intermedio se trata se debe trascender la descentralización de la política social básica hacia otros asuntos. La región se dirige hacia esta eventualidad priorizando las discusiones, la producción normativa e institucional en asuntos tales como el medio ambiente, el comercio, la integración productiva regional, investigaciones en ciencia y tecnología, principalmente. Para decirlo de manera sugerente: mientras la descentralización municipalista privilegia la política social, la descentralización regional privilegia la política económica.

¿Pero a quién representa el nivel intermedio actualmente? Normativamente al conjunto de las localidades de su jurisdicción. Afirmación contrariada por los sistemas electorales liberales basados en el derecho individual a elegir y ser elegido. Al final, los departamentos y Estados federados representan los intereses y prioridades de los municipios más poblados que suelen ser lo más desarrollados, lo cual es el triunfo de una concepción liberal de la democracia basada en los derechos humanos de los individuos, más que en los derechos colectivos, comunitarios y de las entidades territoriales. El campo latinoamericano se encuentra sub-representado a nivel intermedio en muchos países, tendencia no contrariada por los procesos de descentralizaciones políticas y más bien ahondadas por las consecuencias del ajuste estructural sobre la economía rural. Si el nivel intermedio representará de manera equilibrada a sus jurisdicciones entonces habría sentido que fuera prioritariamente un articulador de recursos hacia abajo, pero en la medida en que es un lugar específico de representación deberían fortalecerse las competencias y recursos distintos a los de las entidades locales.

El llamado de atención es claro para toda América Latina, debe mejorarse la representación de las áreas rurales dentro de cada municipio y de los municipios rurales en las jurisdicciones departamentales.

### ¿La desnacionalización de los partidos?

El cuarto asunto muy discutido en América Latina en la última década es el posible impacto de la descentralización en los partidos políticos nacionales, bajo la sospecha de que tendería a disgregarlos y así contribuiría a generar problemas de gobernabilidad<sup>11</sup>. No hay duda de que los regímenes políticos y los partidos políticos nacionales que dieron la partida a los procesos de descentralización fueron rápidamente superados por las transformaciones desencadenadas. El PRI mexicano perdió su hegemonía de setenta años que debió compartir por la izquierda con el PRD y por la derecha con el PAN. Primero fueron algunas gobernaciones y después la presidencia de la República a favor del PAN. El bipartidismo colombiano fue rebasado por abajo, es decir que alrededor de la mitad de los mandatarios locales no pertenecen a los partidos que votaron la descentralización y muchos de ellos representan movimientos o aparatos electorales territoriales que hacen y deshacen alianzas nacionales según las circunstancias. Ciento cincuenta años de monopolio bipartidista Liberal Conservador en Colombia fue disuelto en las aguas de la descentralización política. El PRT brasilero hizo carrera durante más de una década en las gobernaciones y alcaldías antes de alzarse por más de otra década seguida con el cargo de la presidencia de la República. Los partidos de la dictadura brasilera como boliviana desaparecieron, así como aquellos que promulgaron los primeros avances de descentralización. Tan profundos efectos no deben ser endilgados exclusivamente a la reforma política territorial, además son consecuencia primera del ajuste estructural neoliberal. La crisis de los partidos políticos de las reformas es el resultado de una mezcla entre sanción política ciudadana, disolución de las bases electorales tradicionales y quiebre de los sistemas tradicionales de reproducción política hegemónica nacional.

¿Pero una vez reconstruidas las mayorías partidistas nacionales cual es el efecto de la descentralización sobre ellas? La respuesta depende del sistema electoral, de las competencias transferidas y de las agendas de gobierno. Cuando la fecha de las elecciones nacionales y territoriales coinciden entonces tiende a aumentarse la incidencia de las afiliaciones nacionales sobre los procesos locales, forzando de tal manera la nacionalización de las contiendas locales. En cambio, cuando los eventos electorales se celebran en momentos diferentes cada contienda adquiere su especificidad y se estimula el juego de alianzas locales y nacionales varío pintas. Si las competencias cedidas son en mayoría asumidas de manera concurrente con el nivel nacional aumenta la dependencia local respecto de las decisiones y políticas nacionales. Cuando existen competencias exclusivas y otras concurrentes con capacidad fiscal y administrativa propia entonces los procesos políticos locales tenderán a autodefinirse en cada nivel. Finalmente, una gran dependencia fiscal es el camino recorrido de manera más segura hacia la primacía del poder nacional sobre el local. Cuando la descentralización es una mera ejecución de competencias y recursos estrictamente establecidos y controlados desde el centro pocas posibilidades de autonomía partidista local se generan. Por el contrario, cuando existen agendas locales autónomas que usan los procesos de descentralización para acrecentar capacidades de representación y ejecución entonces aumenta la importancia de las contiendas políticas con contenido local. En la práctica, es decir en la historia de los países, ocurren diferentes combinaciones entre las anteriores consideraciones por lo que reglas generales como aquellas que afirmen que la descentralización siempre debilita a los partidos nacionales o lo contrario carecen de validez.

11 Marcela Leiras. (2009). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

## La representación política de los territorios en la nación

La quinta consideración trata de un tema no debatido en América latina: La representación política de los territorios en la arena de la nación, es decir, en las dos cámaras legislativas y en diversos órganos ministeriales y administrativos de la rama ejecutiva del poder público. La descentralización política abre el espectro representativo por abajo, es decir en los niveles locales, pero no afecta la cantidad de la representación política de los territorios en la nación. En virtud del comentado principio liberal de la representación individual que prima sobre la colectiva, comunitaria, corporativa y territorial, los órganos legislativos reflejan el balance del poder territorial en la nación. Es decir, la preponderancia de los territorios más poblados y desarrollados respecto de los otros (ver gráfica No.2). No es posible dejar de constatar que la concentración de la representación política territorial está acompañada por altos y coincidentes grados de concentración de la riqueza nacional en los mismos y pocos territorios (ver gráficas 3 a, b, c y d al final del texto). Por lo tanto, es necesario considerar reformas que mejoren la equidad en la representación política de los territorios en la nación, tanto en los órganos ejecutivo y legislativo, como en los órganos administrativos y técnicos.

## Relaciones fiscales intergubernamentales: eficiencia, equidad y autonomía

### El origen de los recursos

La descentralización fiscal tiene dos componentes, el origen de los recursos y el destino

del gasto. La proveniencia de los recursos territoriales resulta de una combinación entre transferencias desde el nivel central de gobierno y recursos propios. El proceso de descentralización se asocia inmediatamente con los sistemas de transferencias que han garantizado un incremento muy importante de los aportes de los presupuestos nacionales a la financiación de las administraciones, empresas, políticas y competencias territoriales. En los presupuestos locales el componente recibido 'desde afuera' es de tal magnitud que ha generado un fenómeno llamado 'dependencia fiscal'. Para la ortodoxia hacendista neoliberal la dependencia es un incentivo a la ineficiencia porque no se genera la correspondencia espacial entre aquellos que realizan el esfuerzo de financiar una política pública con el destino del gasto, es decir con aquellos que se beneficiarán de ella. Las transferencias serían un impuesto negativo<sup>12</sup>. Más aún, entre mayores sean las transferencias menor sería el incentivo al cobro de impuestos locales, con lo cual se generaría la temida 'pereza fiscal'<sup>13</sup>.

Esta argumentación omite dos consideraciones de mucha importancia. La primera, si la descentralización fiscal en América Latina se confunde con los sistemas de transferencias es por la característica centralista del Estado y del mercado de enclave. Es decir, porque el nivel central del Estado concentra la mayoría y los más dinámicos impuestos, además de los rendimientos de las principales empresas estatales que financian el gasto público. Además, como el mercado está igualmente concentrado en ciertos territorios, en los que a su vez el Estado concentra sus inversiones, no extraña la necesidad de la dependencia fiscal de parte de las entidades territoriales que se encuentran en los bordes de la centralidad del modelo de Estado y mercado. La segunda, es como la evidencia empírica de 20 años desmiente la presunción de los hacendistas neoliberales, en la medida en que si bien los márgenes para el aumento de la tributación territorial son todavía altos en los

<sup>12</sup> Richard Musgrave y Peggy Musgrave. (1992). Hacienda pública teórica y aplicada. McGraw-Hill, Madrid

<sup>13</sup> En Colombia la persona que con mayor fundamento teórico ha desarrollado esta tesis es Eduardo Wiesner Durán, ver por ejemplo Colombia: descentralización y federalismo fiscal. (1992). Departamento Nacional de planeación, Bogotá

niveles territoriales, así como también lo son a nivel nacional el incremento de las transferencias ha sido acompañado de un aumento muy importante de la tributación territorial, (ver gráficas 4 a, b, c y d).

## La eficiencia de los sistemas de transferencias

Los sistemas de transferencias han sido leídos desde dos miradas principales y no siempre concordantes. La eficiencia y la equidad. La ortodoxia neoliberal lleva 30 años conceptualizando, experimentando y evaluando la descentralización fiscal y los demás componentes de cara a la contribución a la eficiencia del gasto público. Dos grandes principios se han levantado para que lo uno conduzca a lo otro. Primero, que exista correspondencia entre el contribuyente tributario y tarifario con el cliente consumidor de bienes públicos. Cuando el pagador es el mismo comprador se generaría, a la vez, un reclamo de calidad y responsabilidad fiscal, por lo que al final se crearían mejores ciudadanos y una administración eficiente<sup>14</sup>. Segundo, cuando los bienes públicos se administran en un ambiente de competencia, sin precios administrados, ni sostenimientos financieros a las empresas estatales. En consecuencia, los sistemas eficientes de transferencias son aquellos que no son cheques en blanco para su libre uso y no condicionados a desempeños, sino aquellos que estimulan la cofinanciación y el alza de los tributos locales para cada mejora en calidad y cobertura de los bienes públicos. En segundo lugar, los buenos sistemas de transferencias estimulan la competencia con vía a la privatización de las empresas estatales, la contratación de las tareas públicas con empresas privadas de cualquier índole, y el estímulo al crédito reembolsable para financiar las entidades territoriales y el consumo de las familias. En cada una de estas expectativas la ortodoxia pue-

de mostrar resultados. Los tributos y tarifas territoriales se han incrementado, la privatización de las empresas territoriales ha sido masiva, la tercerización de la política pública es más la regla que la excepción, el mercado privado de bienes públicos se expande sin parar (salud, educación, pobreza y servicios públicos domiciliarios) y una extensión territorial para el sector financiero ha sido asegurada mediante la descentralización fiscal y otros instrumentos de política económica.

Sin embargo, no hay felicidad total en la medida en que las transferencias apalancaron deudas territoriales de difícil cobro que además generaron salvamentos nacionales que pusieron en riesgo el equilibrio macroeconómico nacional como ocurrió en Colombia y Brasil. Además, el tamaño del sector público no disminuyó con la descentralización de recursos sino que aumentó, a nuestro parecer por tres razones:

1. Porque los poderes ejecutivo, legislativo y burocrático centrales resistieron con éxito al despojo de sus facultades y capacidades de gasto
2. Porque las transferencias solo cubren una parte de las políticas sociales, lo cual genera una presión social fuerte para el aumento del gasto local en áreas no financiadas por la descentralización (vivienda, medio ambiente, desarrollo económico, infraestructura).
3. Por la apertura local a un sector financiero deseoso de abarcar un mercado cautivo y con cuantiosos recursos asegurados legalmente, por lo que se volcó hacia los nuevos mercados de las administraciones locales con generosas ofertas. La corrupción es el otro lunar canceroso que corroe los desempeños en términos de la eficiencia de mercado.

<sup>14</sup> Charles M. Tiebout. Una teoría del gasto público local. (1978). Revista Hacienda Pública Española, Número 50. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

### La equidad en el origen de las transferencias

Para la mayoría de académicos, técnicos y políticos la equidad en el sistema de transferencias consiste en la mejor asignación posible de las bolsas descentralizadas hacia los territorios y la población marginal. Consideramos que así se omite la mitad del debate sobre la equidad, puesto que se olvida ponderar los esfuerzos relativos que hacen diferentes clases sociales, actividades económicas y entidades territoriales en la conformación de las bolsas de financiación de las políticas sociales descentralizadas. Si de equidad se trata el origen de los recursos debiera provenir de una combinación entre ganancias de las principales empresas, rentas y capital de las personas, impuestos territoriales diferenciados por tasas de crecimiento económico y tasas de consumo. Acudir a financiar parte o la totalidad de las transferencias con base en los recursos naturales estratégicos (minería, petróleo, carbón, gas) significa utilizar la principal renta estratégica de la nación con un fin de redistribución social y territorial de la riqueza estatal. Una combinación entre esfuerzos sociales diferenciados y usos de recursos estatales estratégicos significaría un fuerte mensaje de solidaridad social e integración nacional. Si, por el contrario, el origen de las transferencias es un porcentaje de cualquier cuenta del presupuesto nacional el debate sobre la equidad queda totalmente nublado, más exactamente desplazado a la política tributaria, mecanismo mediante el cual se reparten los esfuerzos sociales al gasto público de manera diferente.

### La equidad en el destino del gasto

Desde los movimientos sociales en Colombia, Brasil, Ecuador y Bolivia, la descentralización fiscal se reivindicó como parte de una exigencia de descentralizar el modelo de desarrollo. La búsqueda de la equidad en las oportunidades de acceso a bienes y servicios

públicos, así como a la generación de ingresos hace parte del ideario que legitima los sistemas de transferencias en América Latina. En el último quinquenio la ortodoxia empezó a interesarse por el tema de la equidad y no solo de la eficiencia. Una rápida evaluación también reconoce avances importantes en coberturas y acceso de la población a los asuntos descentralizados (agua potable, alcantarillado, salud, educación, saneamiento básico). Dichos desempeños están relacionados con los pactos nacionales que se han tejido alrededor de los procesos de descentralización, en este caso específico, a la prioridad compartida sobre el gasto público social. La descentralización centralista, las transferencias etiquetadas, las transferencias atadas o los giros condicionados son varias de las muchas maneras como se le ha llamado a la prioridad de los acuerdos nacionales sobre el destino del gasto local.

Sin embargo, lejos está la equidad social de inspirar la totalidad de propósitos de la descentralización fiscal y administrativa. Recordemos que para la ortodoxia se descentraliza con el fin de garantizar la intermediación del sector financiero en los sistemas de salud, socializar los costos de los sistemas educativos públicos, aumentar el mercado de créditos bancarios con destino de los gobiernos territoriales y las familias, y con el fin de privatizar activos estatales amasados durante décadas. En virtud de la descentralización centralista se ha construido un enjambre normativo, regulatorio e institucional que garantiza una lógica de beneficios para las rentas privadas con los bienes públicos, no siempre acordes con los derechos ciudadanos, la equidad y la eficiencia. Pocos son los márgenes que tienen los gobiernos territoriales en América Latina para separarse de este redil y emprender una senda apartada de los arreglos neoliberales inscritos en las leyes e instituciones de la descentralización.

Cabe aquí extender este comentario a los recursos a disposición de las entidades territoriales y que son generados localmente. Poco margen de 'autonomía fiscal local' se ha

creado en América Latina porque los impuestos suelen ser una delegación controlada por el nivel superior del Estado. Lo mismo cabe para políticas tales como la reforma agraria, rural y el estatuto de la propiedad que tienen definitiva incidencia en la repartición de ganancias y oportunidades económicas en la sociedad. Todas estas políticas siguen siendo potestad de la nación que se resiste a ceder factores fundantes de la soberanía del Estado apropiados en la mayoría de países por el nivel central desde finales del siglo XIX.

Tres ámbitos deben trabajar una estrategia de equidad en la asignación de las transferencias. El primero, los criterios de distribución nacional, los cuales no pueden basarse exclusivamente en la cantidad de población porque terminan concentrando recursos allí en donde ya están aglomerados y se dispone de mayores activos para la gestión de políticas. Tampoco considerar el número total de pobres es criterio satisfactorio porque en los bastiones más desarrollados acude mayor número de pobres. La fórmula de repartición debiera resultar de una mezcla entre pobreza relativa porque ella califica, en cada territorio, las capacidades colectivas para producir riqueza; la capacidad fiscal local relativa porque se acerca a medir el grado de desarrollo económico con potencial de contribuir a generar recursos; indicadores sociales tales como déficits para alcanzar el 100% de cobertura de las políticas descentralizadas; y por último, premio a los desempeños en la reducción de las inequidades sociales. Entre menor sea las brechas en el goce de derechos sociales fundamentales, sujetos de descentralización, mayores debieran ser los márgenes de libertad local en disponer el destino de las transferencias nacionales. El segundo, mecanismos de compensación regional, es decir, criterios para la distribución regional de recursos que estimulen economías de escala, asociatividad, emprendimientos supra locales y construcción institucional del territorio. El tercero son los criterios de distribución espacial con sentido de equidad al

interior de los departamentos y municipios. Esto en la medida en que los procesos de descentralización fiscal reproducen mediante su asignación la lógica centro-periferia al interior de las entidades territoriales.

### La construcción de capacidades para la autonomía

La autonomía no se reclama ni se delega, sino que se asume y se construye. En la medida en que los gobiernos y las comunidades locales esperen que les cedan recursos más que obligaciones en cuanto a competencias, autonomía decisoria más que responsabilidades sobre resultados, y poder político más que obligaciones fiscales seguiremos en el reino de una mentalidad local de carácter centralista. El ejercicio de la autonomía reside en acrecentar los márgenes del autogobierno y en ser capaces de construir de manera endógena sistemas sociales y productivos sostenibles. Nada de esto convoca a la autarquía o a la insularidad, sino a la construcción de capacidades para superar la dependencia subordinada respecto de los centros nacionales de poder. ¿Pero cómo se generan las capacidades? De seguro es un asunto de larga gestación, que no se decreta, ni se reduce a un periodo de gobierno, ni se puede imponer desde fuera. Es sabido que los países de la OCDE tienen grados mayores de descentralización que los latinoamericanos.<sup>15</sup> En particular el grado de dependencia fiscal es menor, como es mayor el porcentaje de captación local de recursos mediante impuestos, tarifas, rendimientos de empresas, venta de servicios y atracción de inversiones. En la capacidad de generar recursos propios se asientan las escalas más altas de autonomía de las entidades territoriales de los países capitalistas desarrollados, tanto los unitarios como los federales. Cinco retos estratégicos enfrentan los países latinoamericanos para generar capacidades de autonomía territorial, tales como:

15 Rafael de la Cruz compara los procesos de descentralización en 9 países desarrollados y 6 países latinoamericanos en: Descentralización: teoría y práctica.(2001). Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, San Salvador.

1. Capacidad fiscal: la cual no se decreta ni se reduce a la voluntad de cobrar impuestos, aunque implica lo primero y lo segundo. La capacidad fiscal supone estructuralmente superar la "informalidad económica", es decir, las relaciones productivas que no declaran impuestos y no respetan contratos laborales formales.
2. Capacidad institucional: la cual supone estabilidad, formación e independencia de la función pública. La subordinación de los empleos públicos de los redes partidistas de turno, la alta rotación en los cargos, la sustitución de los derechos por los favores y la corrupción son factores que complotan contra el fortalecimiento de las capacidades institucionales.
3. Densidad institucional: En América Latina no hay demasiado Estado, sino muy poco. La cantidad de tareas y funciones de los gobiernos locales en los países desarrollados es vasta, así como la creación normativa, la experticia técnica y la especialidad administrativa.
4. Fortalecimiento de la sociedad civil popular: Las clases cultas, adineradas y propietarias de los principales medios de producción en las localidades latinoamericanas no requieren una política particular de fortalecimiento de sus capacidades de ejercer poder. En cambio los sectores medios y bajos y la población rural carece de formación, organización y preparación técnica para liderar procesos perdurables de representación.
5. Desarrollo económico: Sin producción de riqueza económica local no

existen las bases para una tributación suficiente, por lo que el complemento de la descentralización fiscal sigue siendo la descentralización del modelo de desarrollo, de las oportunidades de crecimiento económico.

### ¿De qué dependen los resultados de los procesos?

En la última década se animó un debate sobre las variables que han determinado resultados con mayores éxitos o problemas a través de los procesos de descentralización. Dos lecturas compatibles entre ellas son muy populares. La primera considera que el origen de los procesos de descentralización en alguno de sus componentes tiene la fuerza de iniciar una secuencia<sup>16</sup>. Si los procesos empiezan por lo político (P), los mandatarios territoriales querrán aumentar el poder de definir autónomamente los asuntos de su jurisdicción, sin interés alguno por responder por resultados administrativos ante terceros. El componente administrativo (A) y el aumento de la tributación y la responsabilidad fiscal local (F) serán postergados hasta que la presión de las autoridades sectoriales y de hacienda del nivel nacional logre imponer responsabilidad administrativa y fiscal. Tal habría sido el caso Colombiano y Brasileño. Si por el contrario, la descentralización administrativa inicia el proceso (A), será de seguro por iniciativa de los poderes centrales que quieren descargarse de responsabilidades y costos hacia abajo, por lo que la descentralización fiscal (F) será reclamada desde abajo, a lo que le podría suceder la descentralización política (P). Tal habría sido el caso de Argentina, México y Chile. Las dos secuencias son entonces  $P > F > A$  cuando la descentralización comienza por lo político, seguramente a favor de los poderes locales

asentados, y cuando la iniciativa la lidera la descentralización administrativa por delegación desde arriba la secuencia sería la contraria  $A > F > P$ .

Esta teorización tiene tres problemas a nuestro juicio. El primero que es contraria a las secuencias históricas de los países, es decir, está forzando la historia para que entre en la teoría. El segundo, porque asume que el origen de los acontecimientos define su trayectoria, siendo que generalmente marca la trayectoria pero no la define porque muchos otras circunstancias impredecibles afectan las dosificaciones entre los componentes de la descentralización; tales como crisis o bonanzas económicas, consolidación o cambios en las mayorías partidistas y proyectos políticos nacionales, etc. Y El tercero, porque cualquier secuencia no aporta luces sobre tres asuntos a nuestro juicio importantes:

1. Si la descentralización ayuda a democratizar los países o a asentar el autoritarismo de derecha o de izquierda
2. Si ayuda a generar equidad o a la concentración de oportunidades y recursos y
3. Si facilita la calidad de la democracia en términos de lucha contra la corrupción y el elitismo o descentraliza la corrupción y magnifica elites locales ajenas a la rendición de cuentas y la socialización del poder.

No sobra señalar que el Banco Mundial acoge dicha teoría y la convierte en recomendación. Es por eso que la conformación de regiones debe limitarse primero a la delegación de competencias (A) y a contratos de desempeño de tareas administrativas y de planeación (A + F). Eventualmente, después de comprobadas las capacidades de

asumir dichas funciones, manejar los recursos correspondientes y demostrar capacidad de gestionar recursos propios e inversiones foráneas, entonces, si es necesario, demandado y legitimado, se pueden aceptar las entidades territoriales regionales (P). Los que valoran la secuencia que comienza por la delegación administrativa como sucede en Argentina, México y Chile en vez de aquellos procesos con un fuerte despegue en reclamos de democracia como sucede en Colombia, Brasil y Ecuador valoran como éxito de los procesos de descentralización el control central, tecnocrático y pro mercado de los procesos, mientras se incomodan con el pluralismo político y los peligros de la democracia no sometida al ajuste estructural<sup>17</sup>.

La otra teoría que pretende explicar la dinámica de los procesos en América Latina otorga mucha importancia al origen territorial de los procesos: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba<sup>18</sup>. Los procesos que comienzan por arriba se explican por la fuerza de partidos políticos nacionales con fuerte control sobre sus estructuras territoriales que logran impregnar al Estado de dichas características de control de "arriba-abajo". En cambio, en otros países existe una autonomía relativa de los políticos territoriales sobre las dirigencias nacionales, de tal manera que despliegan estrategias, alianzas y programas según intereses propios, no todos acordes con las posturas de la dirección nacional de los partidos. En este caso la descentralización suele comenzar de 'abajo-arriba'. Por ejemplo, en México, Argentina y Chile la fuerza nacional de los partidos hace que la descentralización sea manejada desde arriba, dosificada y controlada, en cambio en Brasil y Colombia, con un peso mayor de indisciplina territorial, hay incapacidad de construir de manera perdurable regímenes centrales autoritarios que no cedan mucho juego a las hegemonías territoriales. En estos casos los procesos de descentralización tienen más usos locales,

16 Tulia G. Falletti. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, No 3. University of Pennsylvania, Philadelphia

17 Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William Dillinger con Charles Griffin, Jeffrey Gutman, Fernando Rojas, Steven Webb, Donald Winkler. Más allá del centro. La descentralización del Estado. (1999). Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y e Caribe. Banco Mundial, Washington, D.C

18 Kent Eaton. (2004). Politics beyond the capital. The design of subnational institutions in South America. Stanford University Press, Stanford, California

por lo que son menos controlados, así existan leyes y regulaciones que hagan aparecer lo contrario.

Nosotros estimamos muy sugerente esta teorización que relaciona las características de los sistemas políticos, el sistema electoral y las relaciones espaciales al interior de los partidos con las características de los procesos de descentralización. La virtud de esta lectura es que sirve para comprender la forma, el grado y la profundidad de los procesos de descentralización. Sin embargo, consideramos que esta teorización tampoco dice mucho sobre los resultados de la descentralización en términos de democracia, bienestar, equidad y eficiencia. Nuestra lectura invita a detectar las condiciones en las cuales se generan tendencias hacia la democracia y la equidad, o hacia el ajuste neoliberal, el elitismo y el autoritarismo a través de los arreglos descentralizados, cualquiera sea la secuencia, el origen y la fuerza territorial predominante: desde abajo o desde arriba.

### Recomendaciones de política a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana

1. Es necesario realizar diagnósticos y formular recomendaciones de política para cada uno de los componentes del proceso de descentralización: el político, el administrativo y el fiscal. Además, es necesario impulsar estudios que evalúen los resultados de la descentralización a partir de las relaciones y las dosificaciones entre los componentes políticos, administrativos y fiscales. Así mismo, las recomendaciones de política a formular por la COT deben tener en cuenta el impacto y los requisitos de una propuesta para mejorar la descentralización política por ejemplo,

sobre los componentes administrativo y fiscal, y viceversa.

2. Es necesario explorar las competencias, recursos y grados de autonomía política que debieran convertirse en patrimonio estable de los gobiernos locales; los cuales no debieran poder ser fácil presa de reversión por las autoridades políticas nacionales en virtud de prioridades programáticas de mayorías políticas de turno, énfasis de programas institucionales nacionales o coyunturas macroeconómicas nacionales. Estabilizar los parámetros mínimos de la autonomía local ha de servir para el desarrollo institucional y de capacidades administrativas sostenibles a nivel territorial.
3. En la medida en que la descentralización regional carece de representación política, ya que tiene un sesgo más administrativo, funcional y de planeación, surge la necesidad de fortalecer las instancias, mecanismos y actores que enriquezcan la representación política, social y gremial en esta escala territorial. El reto no es menor porque en el nivel asociativo existe poca construcción institucional, empresarial y social de larga tradición.
4. El énfasis municipalista de la descentralización latinoamericana se explica porque las competencias descentralizadas son prestadas en el nivel local (salud y educación básica, servicios públicos domiciliarios, infraestructura local). Por lo tanto, si de fortalecer el nivel intermedio se trata se debe trascender la descentralización de la política social básica hacia otros asuntos. La región se dirige hacia esta eventualidad priorizando las discusiones, la producción normativa e institucional en asuntos tales como el medio ambiente, el

comercio, la integración productiva regional, investigaciones en ciencia y tecnología, principalmente. Para decirlo de manera sugerente: Mientras la descentralización municipalista privilegia la política social, la descentralización regional privilegia la política económica, por lo que la COT debe apoyar la construcción de una política integral de desarrollo regional.

5. La equidad política es un objetivo mayor de los procesos de descentralización que ha sido relegado respecto de la búsqueda de la eficiencia en la asignación y prestación de servicios. La COT puede contribuir a remediar esta situación promoviendo un debate conducente a mejorar la representación de las áreas rurales dentro de cada municipio y de los municipios rurales en las jurisdicciones departamentales.
6. Las propuestas para mejorar la equidad política deben llevarse a la arena nacional, es decir, hasta fortalecer la representación política de los territorios en la nación, tanto en los órganos ejecutivo y legislativo, como en los órganos administrativos y técnicos.
7. En cuanto a la equidad de oportunidades en el desarrollo la COT puede ayudar a ambientar un pacto fiscal entre los niveles territoriales conducente a una mayor justicia distributiva de los tributos entre niveles estatales, con el fin de generar una mayor equidad de oportunidades de desarrollo.
8. Se recomienda a la COT incentivar un debate sobre la equidad en el sistema de transferencias, la cual contiene dos componentes: el origen de las bolsas y la distribución de los recursos. Al respecto e sugiere discutir los siguientes criterios:

Tres ámbitos deben trabajar una estrategia de equidad en la asignación de las transferencias. El primero, los criterios de distribución nacional, los cuales no pueden basarse exclusivamente en la cantidad de población porque terminan concentrando recursos allí en donde ya están aglomerados y se dispone de mayores activos para la gestión de políticas. Tampoco considerar el número total de pobres es criterio satisfactorio porque en los bastiones más desarrollados acude mayor número de pobres. La fórmula de repartición debiera resultar de una mezcla entre pobreza relativa porque ella califica, en cada territorio, las capacidades colectivas para producir riqueza; la capacidad fiscal local relativa porque se acerca a medir el grado de desarrollo económico con potencial de contribuir a generar recursos; indicadores sociales tales como déficits para alcanzar el 100% de cobertura de las políticas descentralizadas; y por último, premio a los desempeños en la reducción de las inequidades sociales. Entre menores las brechas en el goce de derechos sociales fundamentales, sujetos de descentralización, mayores debieran ser los márgenes de libertad local en disponer del destino de las transferencias nacionales. Segundo, mecanismos de compensación regional, es decir, criterios para la distribución regional de recursos que estimulen economías de escala, asociatividad, emprendimientos supra locales y construcción institucional del territorio. Tercero, criterios de distribución espacial con sentido de equidad al interior de los departamentos y municipios. Esto en la medida en que los procesos de descentralización fiscal reproducen mediante su asignación la lógica centro-periferia al interior de las entidades territoriales.



9. Se sugiere a la COT sistematizar y formular propuestas para incrementar las capacidades de los gobiernos locales a través de 5 estrategias:

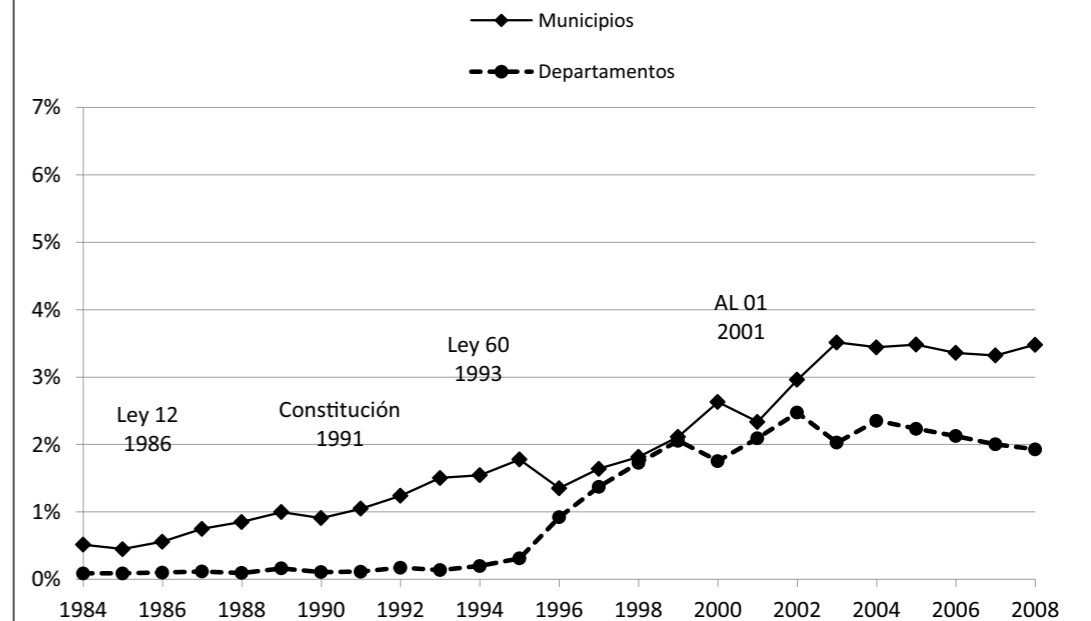
- Capacidad fiscal: la cual no se decreta ni se reduce a la voluntad de cobrar impuestos, aunque implica lo primero y lo segundo. La capacidad fiscal supone estructuralmente superar la "informalidad económica", es decir, las relaciones productivas que no declaran impuestos y no respetan contratos laborales formales.
- Capacidad institucional: la cual supone estabilidad, formación e independencia de la función pública. La subordinación de los empleos públicos de los redes partidistas de turno, la alta rotación en los cargos, la sustitución de los derechos por los favores y la corrupción son factores que complotan contra el fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- Densidad institucional: En América Latina no hay demasiado Estado, sino muy poco. La cantidad

de tareas y funciones de los gobiernos locales en los países desarrollados es vasta, así como la creación normativa, la experticia técnica y la especialidad administrativa.

- Fortalecimiento de la sociedad civil popular: Las clases cultas, adineradas y propietarias de los principales medios de producción en las localidades latinoamericanas no requieren una política particular de fortalecimiento de sus capacidades de ejercer poder. En cambio los sectores medios y bajos y la población rural carece de formación, organización y preparación técnica para liderar procesos perdurables de representación.
- Desarrollo económico: Sin producción de riqueza económica local no existen las bases para una tributación suficiente, por lo que el complemento de la descentralización fiscal sigue siendo la descentralización del modelo de desarrollo, de las oportunidades de crecimiento económico.



Gráfico 1a - Colombia - Transferencias a entidades territoriales según nivel de gobierno (% PIB) (1984 - 2008)



Ley 12-1986 : Conocida como Ley de fortalecimiento fiscal local y como Ley para descentralizar administrativamente los municipios, la cual reglamenta las transferencias del IVA a los municipios . Dicha transferencia se haría mediante incrementos progresivos de la siguiente manera : A partir de julio de 1986 el 30.5%; en 1987 el 32%, en 1988 el 34.5%, en 1989 el 37.5%; en 1990 el 45%; en 1992 y en adelante el 50%.

Constitución 1991 : Reforma constitucional por la cual se establecen dos grandes preceptos en cuanto a descentralización se refiere ; se sustituye el IVA por transferencias de 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN, bolsa sensible al ciclo económico) y se promulga la Elección popular de Gobernadores .

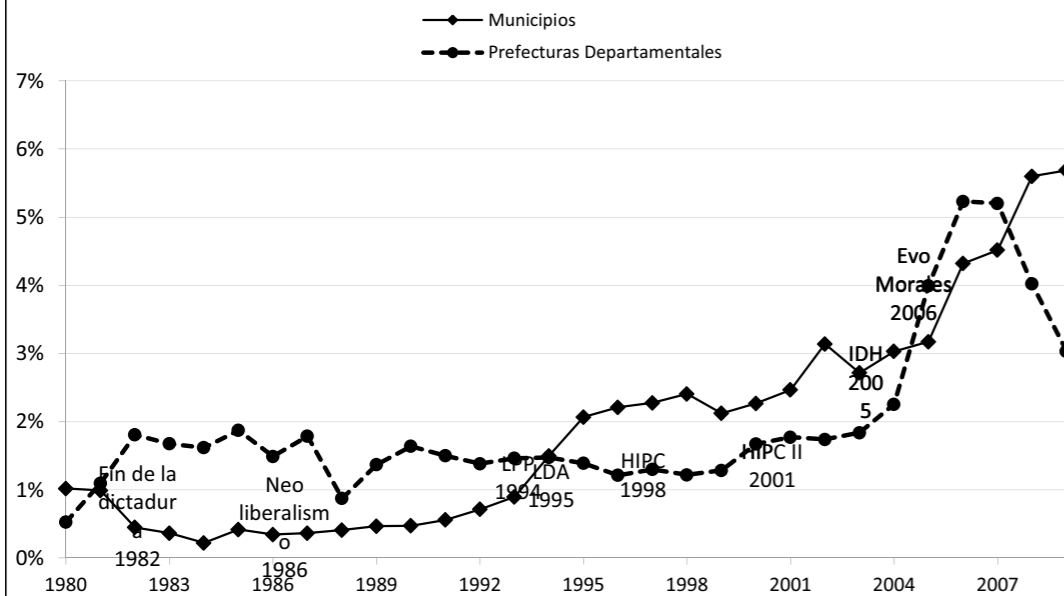
Ley 60-1993 : Está llamada a convertirse en la ley marco de la descentralización, y específicamente de las transferencias automáticas, ya que recoge y en parte sustituye y complementa diversas leyes sobre la materia ; precisó un crecimiento sostenido de las transferencias (porcentajes de los ICN) en dos bolsas : situado fiscal para departamentos, Distrito Capital y distritos especiales ; y las participaciones municipales .

AL 01-2001 : El Acto Legislativo número 1 de 2001 estableció un período de transición y recorte para las transferencias respecto al porcentaje de ICN, comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2008 .

Fuentes : Ministerio de Hacienda, Banco de la República, DANE .

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero .

Gráfico 1b - Bolivia -  
Transferencias a entidades territoriales según nivel de gobierno (% PIB)  
(1980 - 2009)



EM 1987: Recién en 1987, luego de fuertes presiones de grupos y organizaciones locales, se realizan las primeras elecciones municipales y se instauran los gobiernos municipales.

LPP 1994: En 1994 se aprobó la Ley 1551 (Ley de Participación Popular), que complementaría el proceso de descentralización al reconocer 314 municipios (hasta entonces solo había 24) y transferir al municipio nuevas competencias, principalmente en las áreas de educación y salud, junto con la distribución del 20% de los ingresos nacionales de acuerdo a su número de habitantes.

LDA 1995: Ley 1654 de julio de 1995 conocida como Ley de Descentralización Administrativa, por medio de la cual se transfiere y delega atribuciones de carácter técnico-activo a las Prefecturas .

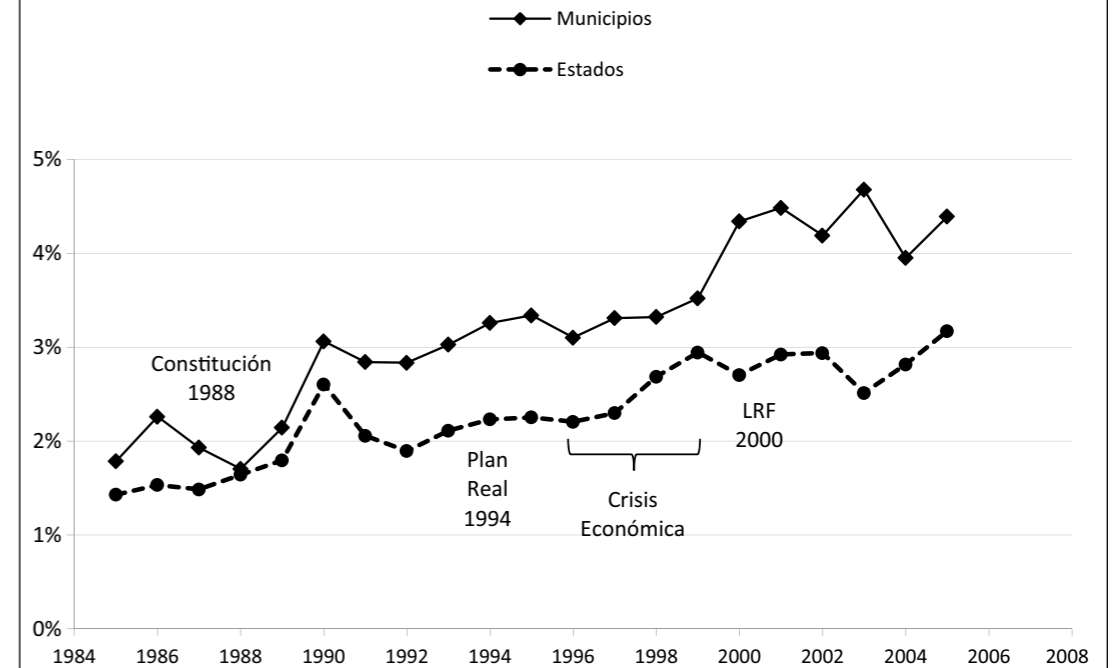
HIPC 1998: Con el fin de reducir el servicio de la deuda, los miembros del G8 sugieren la aplicación de la iniciativa HIPC. Bolivia ingresó a esta iniciativa en 1998, y le permitió recibir un alivio de \$us 1.137 millones.

HIPC II 2001: En junio de 99, el FMI y el BM modificar el marco original de la iniciativa HIPC para permitir un alivio más profundo, más rápido y amplio. Bolivia ingresó a esta fase, denominada HIPC II, en junio de 2001 . El alivio en el marco del HIPC II es de aprox. \$US 1.776 millones.

IDH 2005: En mayo de 2005, mediante La Ley 3058 se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que se aplica en todo el territorio nacional, la Alicuota del IDH es del 32% del total de la producción de hidrocarburos. El IDH, será coparticipado de la siguiente manera: 4% para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos y 2% para cada Dto no productor.

Fuentes: Ministerio de Economía y finanzas públicas, Unidad de análisis de políticas sociales y económicas-UDAPE. Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la U. Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración de Diego Acero.

Gráfico 1c - Brasil -  
Transferencias a entidades territoriales según nivel de gobierno (% PIB)  
(1985 - 2005)



Constitución 1988 : Reforma constitucional que en entre otras cosas establece la organización político-administrativa del país en la cual se incluye el ente local (municipios), garantiza la autonomía de éste frente a los estados e instituye los aspectos fundamentales de la primacía del municipio en los asuntos de interés local dotandole de autonomía política, administrativa y financiera . Además establece la transferencia de competencias tributarias e ingresos del gobierno central hacia los estados y en especial a los municipios ; estos dos entes recaudan directamente 31% de la carga tributaria global, después de las transferencias constitucionales , esa proporción relativa aumenta al 42%.

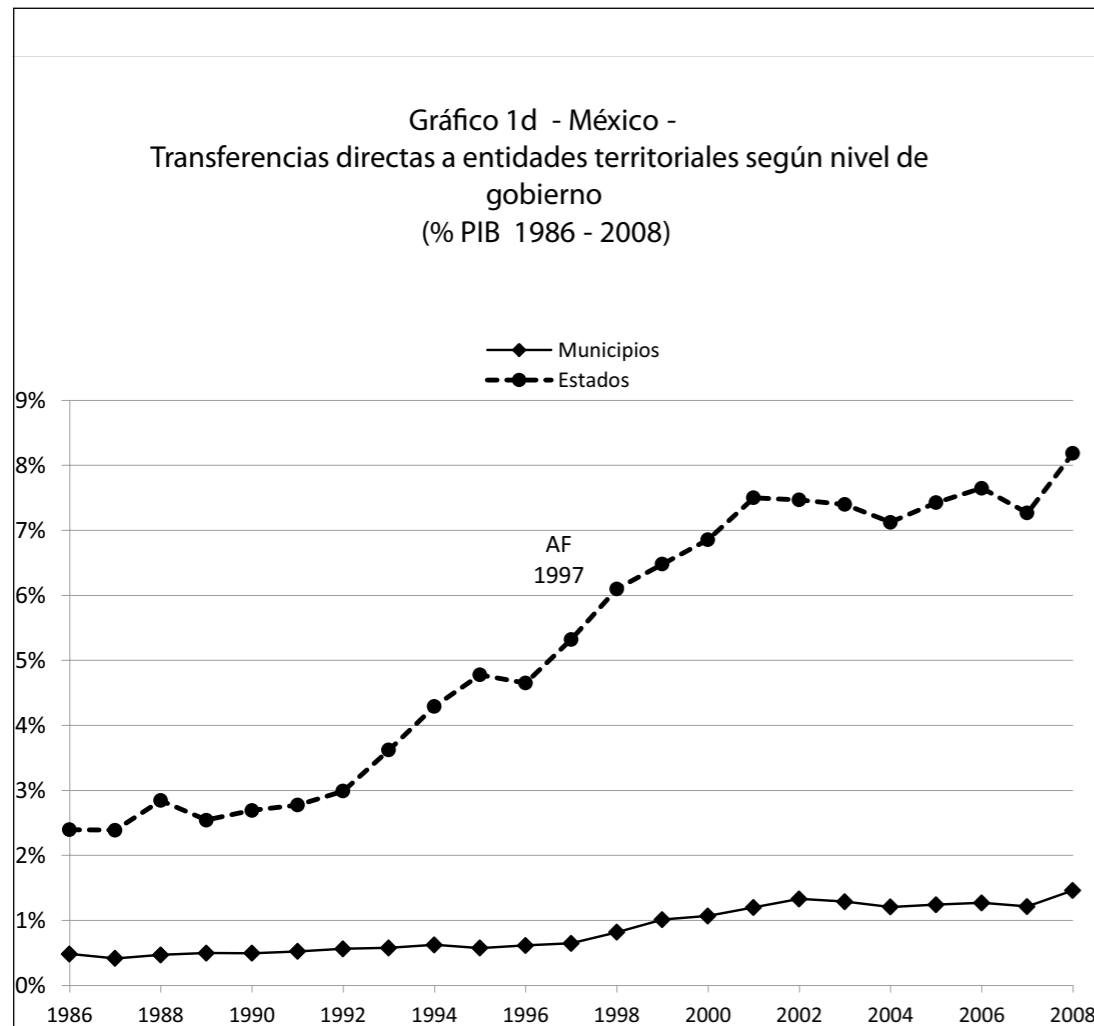
Plan Real 1994 : En el año 1994 el entonces ministro y posterior presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, lanzó el denominado Plan Real, que se basó en la introducción de una nueva moneda, el real, y en medidas institucionales tendientes a garantizar el valor estable de la misma . Estas acciones constituyeron un éxito, ya que estabilizaron las finanzas del país y disminuyeron los altos niveles de inflación que aquejaban desde finales de los años 80 .

Crisis Económica (1996 -1999 ): Período en que la economía brasileña sufrió el fuerte impacto de la crisis financiera de la economía mundial y que es enmarcado por la reducción en la tasa de crecimiento del PIB ; en el 95 el PIB crecía en el orden del 4,2% y en el 2000 pasó al 4,5%, mientras que entre los años 96 y 99 el promedio de crecimiento fué de solamente 1,6% con un mínimo del 0,2% en 1998 .

LRF 2000 : Motivados por la falta de control del gasto público y sucesivos déficits anuales causales de un excesivo aumento de la deuda pública, se crea le Ley de Responsabilidad Fiscal, cuyo objetivo es poner fin a la elevación de deudas de estados y municipios , estableciendo límites al endeudamiento .

Fuentes : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -Ipeadata, IBGE, Banco Central de Brasil, Ministério da Fazenda - Tesouro Nacional .

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero .



SNCF 1980: Creación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, por el cual se da origen a las Participaciones Federales conocidas también como ramo 28, estos recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno

AF 1997: Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal por la cual se da paso a la creación de las Aportaciones Federales, también conocidas como ramo 33. Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y son conocidos como "Recursos etiquetados".

El gobierno del estado recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, pero, de acuerdo a la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios.

El monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISTUV (20%), ISAN (20%) e IEPS (20%). Este monto se distribuye conforme a criterios determinados por cada estado y las legislaturas locales definen las bases, cantidades y plazos, según lo establece el Artículo 115 Constitucional.

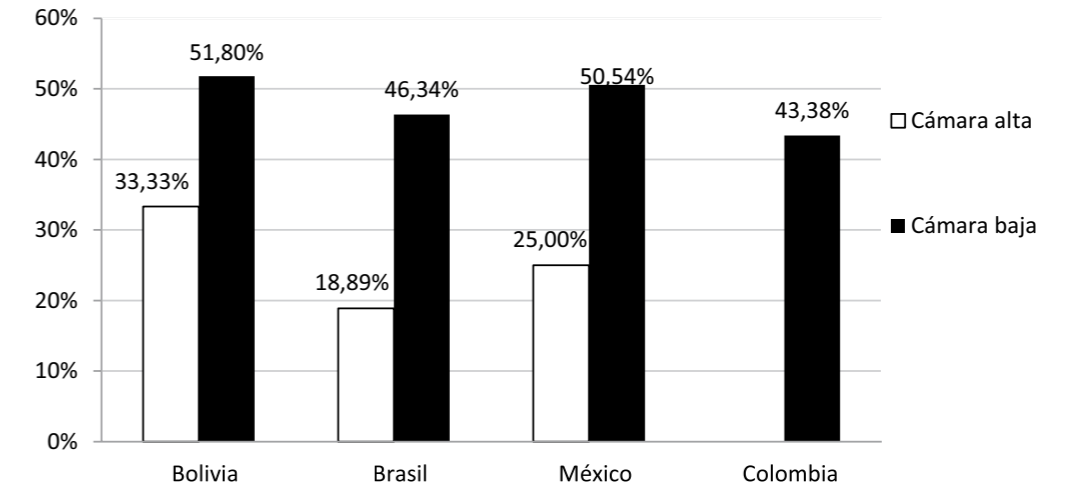
El estado también recibe las Aportaciones Federales destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTUM) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coayudar en sus finanzas.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI, Centro de Estudios de Finanzas Pública - CEFP.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.



### Gráfico 2 Concentración representación política en la nación (territorios principales) (5 elecciones).



Bolivia: 3 de 9 Departamentos: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El dato se refiere a la concentración promedio de la representación política en 5 elecciones (1985 a 2005).

Fuente: Centro Nacional Electoral.

Brasil: 5 de 27 Unidades Federativas: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraná. El dato se refiere a la concentración promedio de la representación política en 5 elecciones (1982 a 2002).

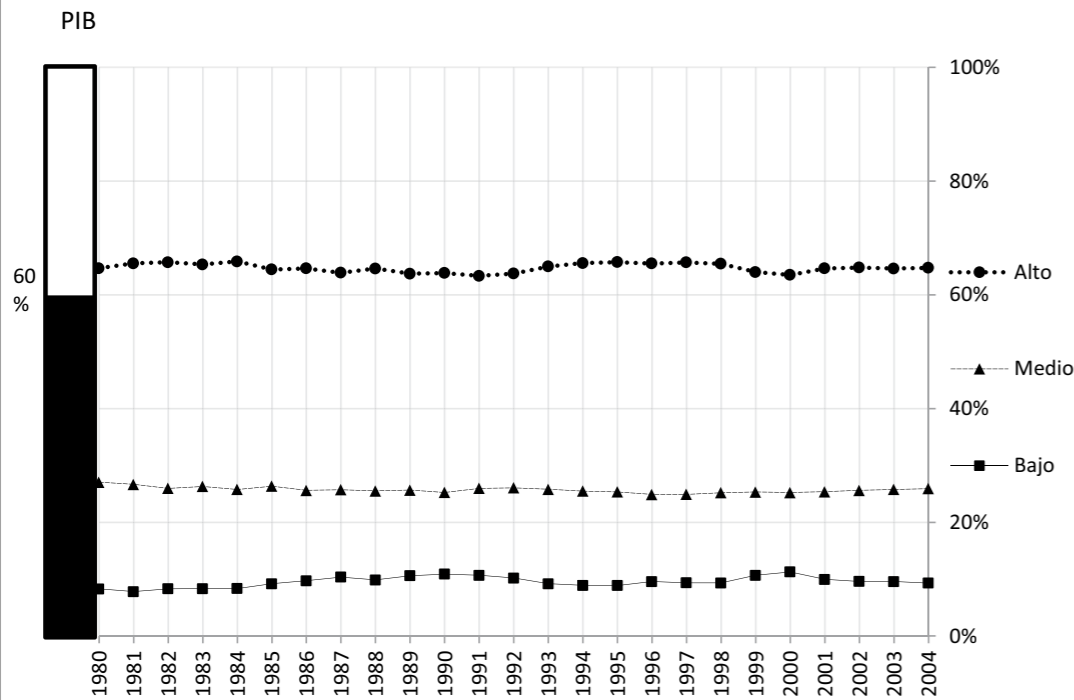
Fuente: Secretaría del tribunal superior electoral. México: 8 de 32 entidades fedetarivas: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato, Puebla y Chihuahua. Concentración promedio de la representación política en 5 elecciones -para el caso del senado- y 7 elecciones -para el caso de la cámara de diputados- (1985-2006).

Fuente: Cámara de Diputados y Senado de la República. Colombia: El distrito capital y 5 de 32 Departamentos: Bogotá D.C, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Santander y Atlántico. A partir de 1991 el senado (cámara alta) se elige en circunscripción nacional, más no territorial. El dato se refiere a la concentración promedio de la representación política en 5 elecciones (82,90,98,2002,2006) de cámara de representantes(cámara baja).

Fuente: Congreso de la República. Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero



Gráfico 3a - Colombia -  
Concentración geográfica del PIB (Niveles de concentración departamental)  
(1980 - 2004)



Niveles de Concentración:

Alto: El distrito capital y 5 de 32 Departamentos: Bogotá D.C, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Santander y Atlántico, pasaron de concentrar 64,66% del PIB en 1980 a 64,74% en 2004.

Medio: 12 de 32 Departamentos: Bolívar, Boyacá, Tolima, Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Huila, Córdoba, Magdalena, Nariño, Cesar y Meta, pasaron de concentrar 27,04% del PIB en 1980 a 25,93% en 2004.

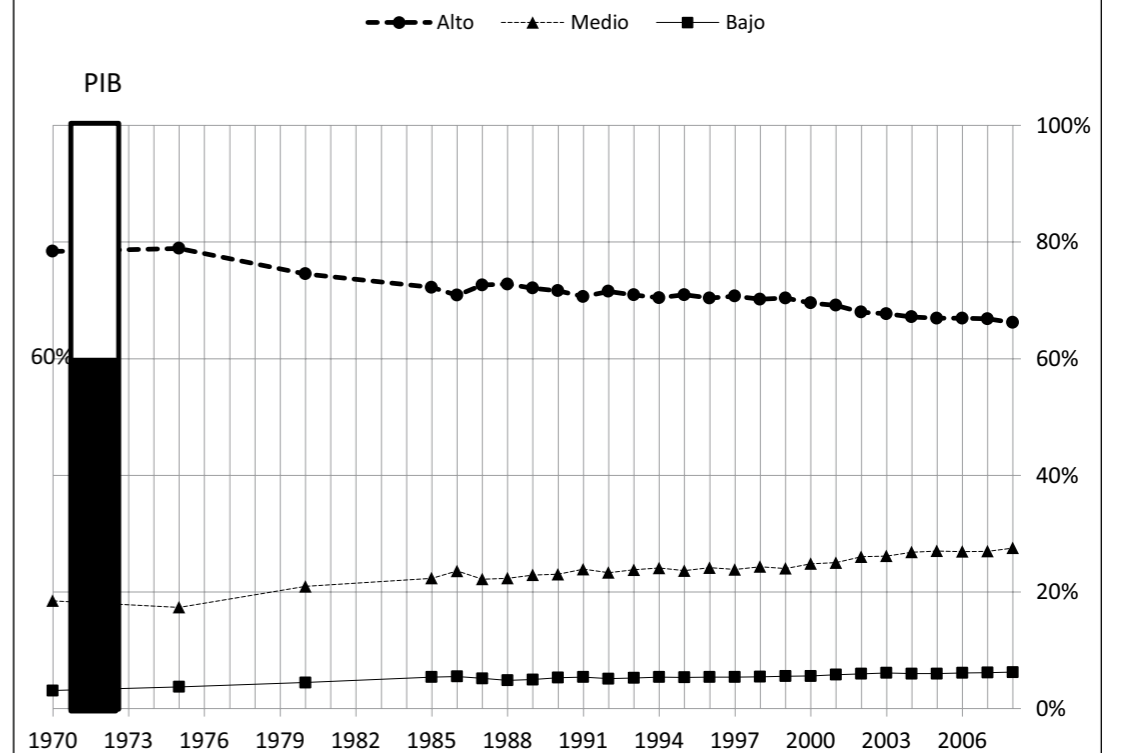
Bajo: 15 de 32 Departamentos: Cauca, Casanare, Quindío, Arauca, La Guajira, Sucre, Caquetá, Chocó, Putumayo, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vichada, Amazonas, Vaupés y Guanía, pasaron de concentrar 8,29% del PIB en 1980 a 9,32% en 2004.

Fuente: DANE - Cuentas Regionales.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero



Gráfico 3c - Brasil -  
Concentración geográfica del PIB  
(Niveles de concentración departamental)  
(1970 - 2008)



Niveles de Concentración:

Alto: 5 de 27 Unidades Federativas: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraná, pasaron de concentrar 78,4% del PIB en 1970 a 66,2% en 2008.

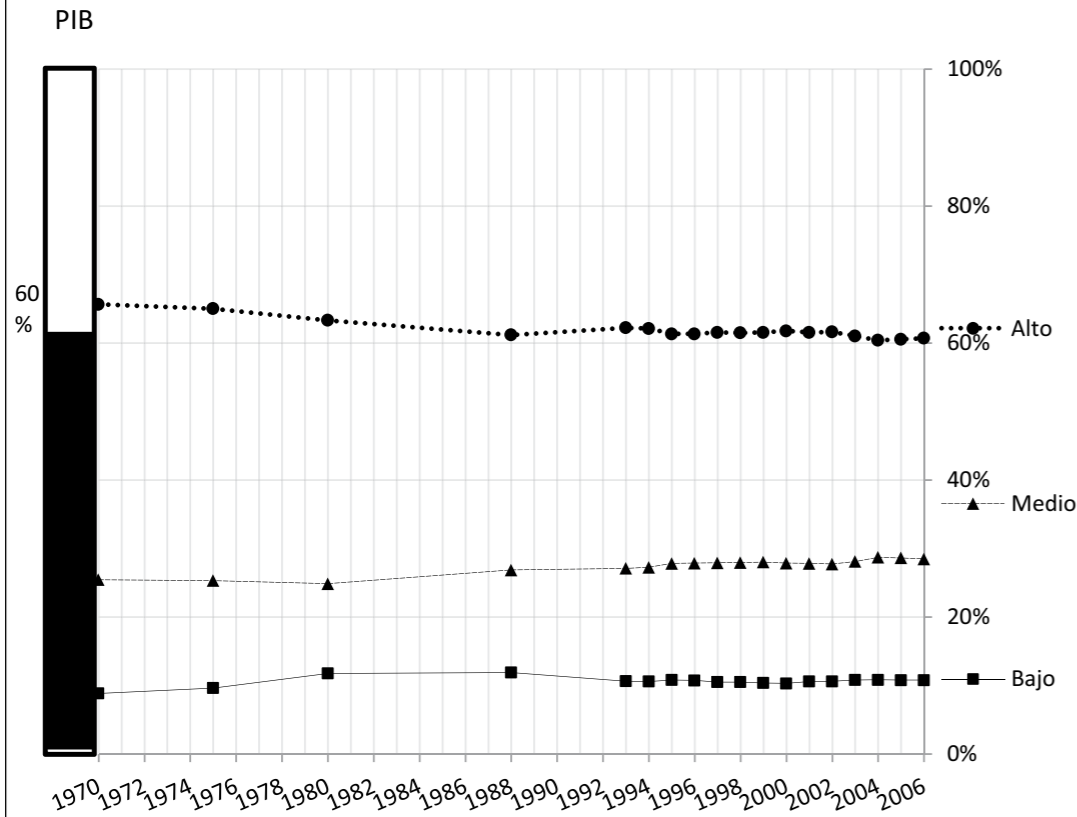
Medio: 11 de 27 Unidades Federativas: Distrito Federal, Santa Catalina, Bahía, Goiás, Pernambuco, Espírito Santo, Ceará, Pará, Mato Grosso, Amazonas y Maranhao, pasaron de concentrar 18,4% del PIB en 1970 a 27,5% en 2008.

Bajo: 11 de 27 Unidades Federativas: Mato Grosso do Sul, Paraoba, Rio Grande Do Norte, Sergipe, Alagoas, Rondonia, Piauí, Tocantis, Amapá, Acre y Roraima, pasaron de concentrar 3,1% del PIB en 1970 a 6,2% en 2008.

Fuente: IBGE - Departamento de Cuentas Nacionales.

Esta gráfica hace parte de una tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

Gráfico 3d - México -  
Concentración geográfica del PIB  
(Niveles de concentración por Estados)  
(1970 - 2006)



Niveles de Concentración:

Alto: 8 de 32 Entidades Federativas: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato, Puebla y Chihuahua, pasaron de concentrar 65,6% del PIB en 1970 a 60,7% en 2006.

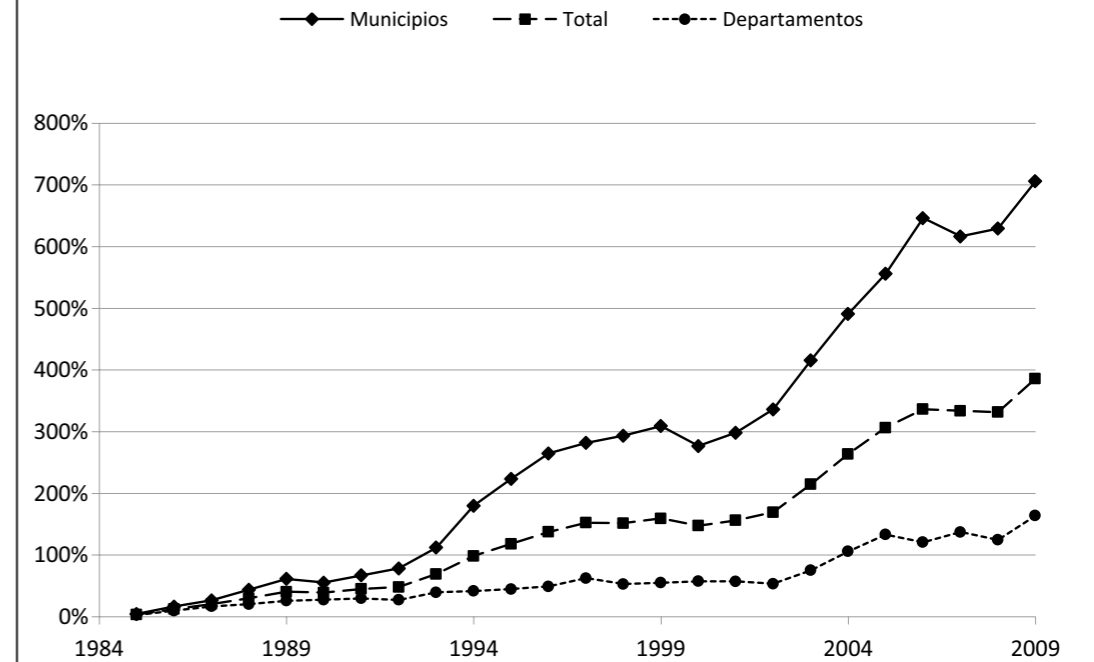
Medio: 13 de 32 Entidades Federativas: Coahuila de Zaragoza, Baja California, Tamaulipas, Sonora, Michoacán de Ocampo, Sinaloa, Chiapas Guerrero, San Luis Potosí, Querétaro, Oaxaca, Hidalgo y Quintana Roo, pasaron de concentrar 25,4% del PIB en 1970 a 28,5% en 2006.

Bajo: 11 de 32 Entidades Federativas: Morelos, Yucatán, Durango, Tabasco, Campeche, Aguascalientes, Zacatecas, Nayarit, Colima, Baja California sur y Tlaxcala, pasaron de concentrar 8,87% del PIB en 1970 a 10,7% en 2006

Fuente: INEGI - Sistema de Cuentas Nacionales.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

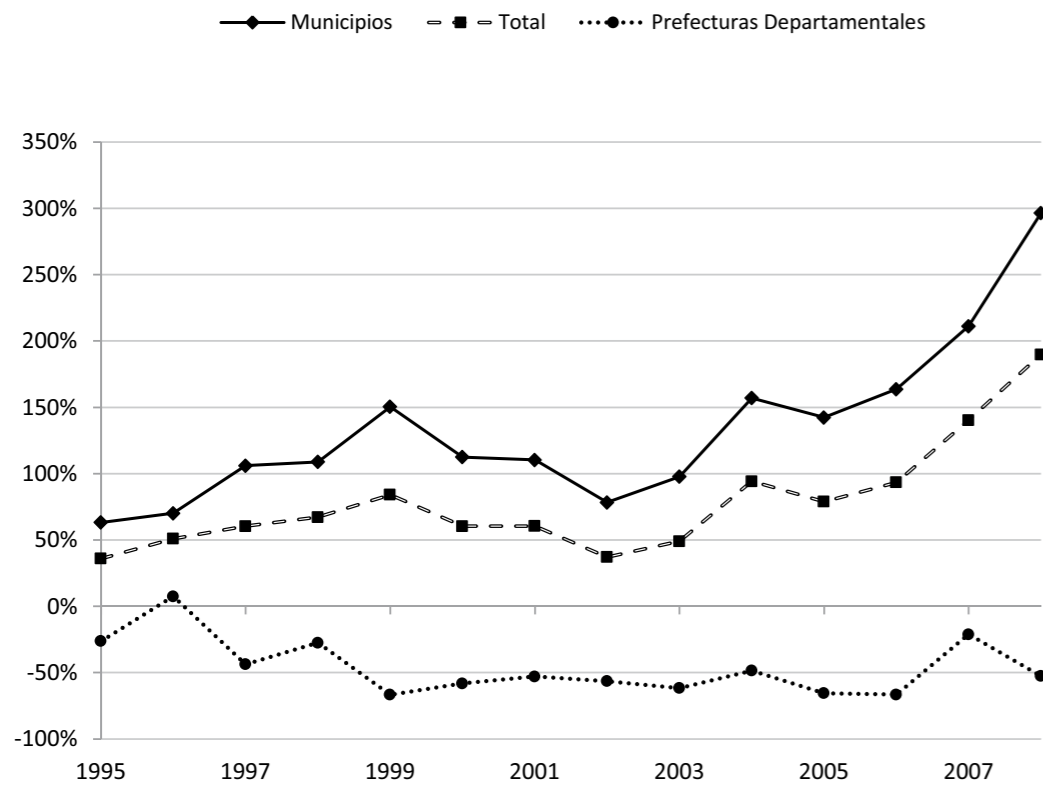
Gráfico 4a - Colombia -  
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno  
(1985-2009 - % Respecto al año inicial)



Fuente: Banco de la República, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, DNP.

Esta gráfica hace parte de una tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

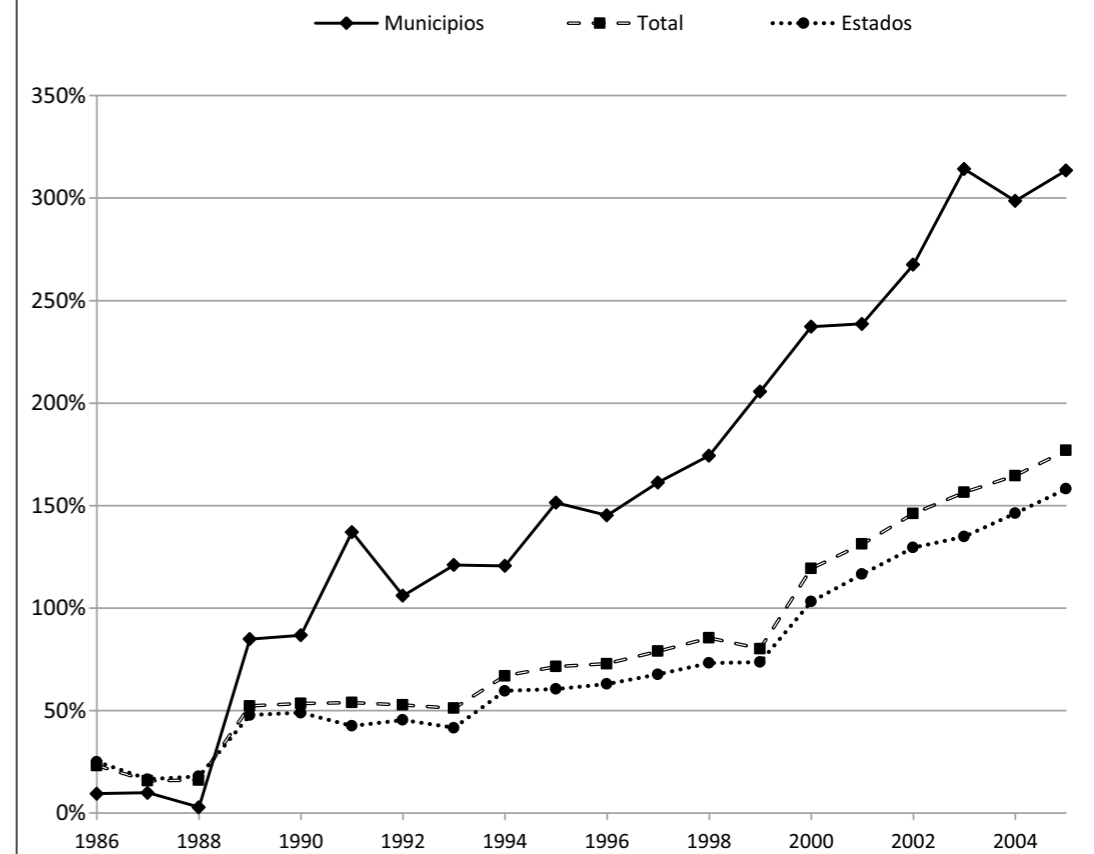
Gráfico 4b - Bolivia -  
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno  
(1995-2008 % Respecto al año inicial)



Fuente: Federación de asociaciones municipales de Bolivia - FAM.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

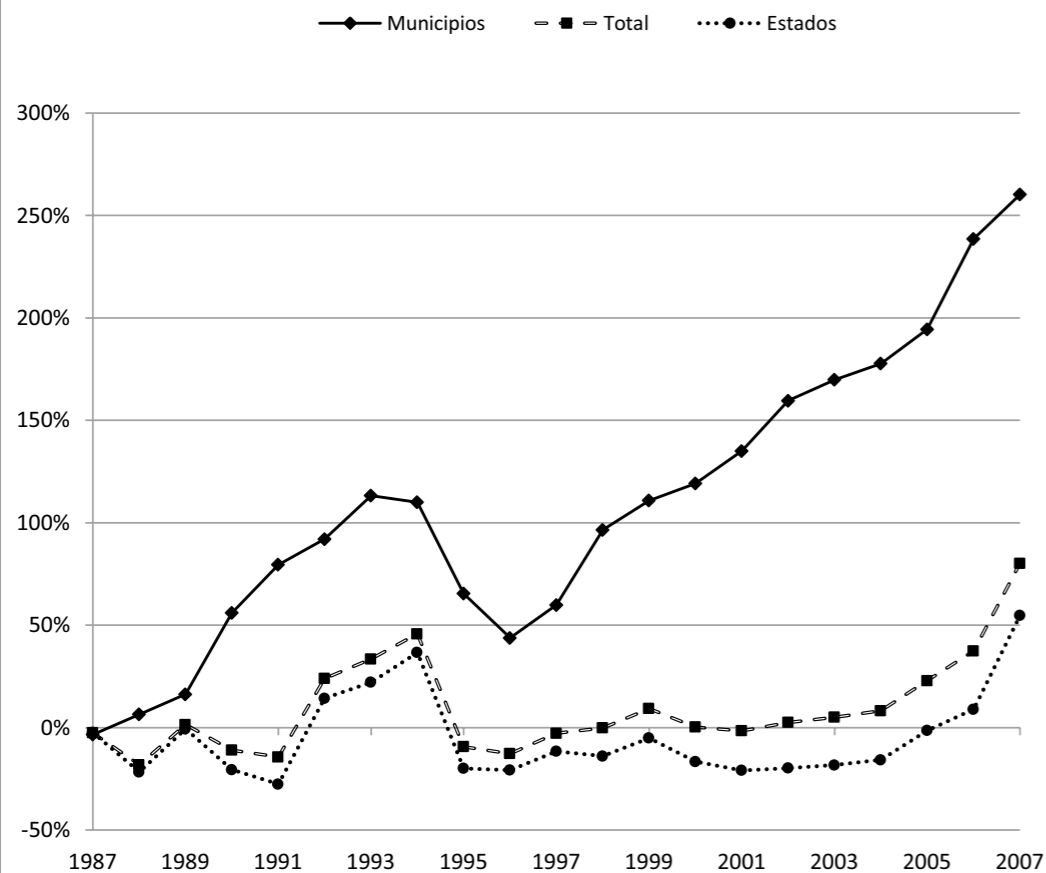
Gráfico 4c - Brasil -  
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno  
(1986-2005 - % Respecto al año inicial)



Fuentes: Presidencia de la República Federativa de Brasil, IBGE, Ministerio de Hacienda.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

México - 4d -  
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno  
(1986-2008 - % Respecto al año inicial)



Nota: Puede verse en el periodo de estudio que los ingresos propios municipales se cuadruplican, mientras que para los estados, apenas se duplican, sin embargo debe resaltarse que los ingresos propios de los estados son mucho mayores (sólo su tasa de crecimiento es menor).

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI, Centro de Estudios de Finanzas Públicas - CEFP

Esta gráfica hace parte de la tesis de doctorado en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

### Referencia bibliográfica

Borda, Fals. (2000). Poder y Espacio. Autonomías en la Nueva República. Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E. Dillinger, William con Griffin, Charles; Gutman, Jeffrey; Rojas, Fernando; Webb, Steven; Winkler, Donald. (1999). Más allá del centro. La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington, D.C

De la Cruz, Rafael. (2001). Descentralización: teoría y práctica. Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, San Salvador.

Eaton, Kent. (2004). Politics beyond the capital. The design of sub national institutions in South America. Stanford University Press, Stanford, California

Falleti, Tulia G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, No 3. University of Pennsylvania, Philadelphia.

Henríquez ,Osvaldo y Fierro, Jaime. (2009). Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

Leiras, Marcela. (2009). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

Montecinos, Egon. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure, número 93, Santiago de Chile.

Musgrave ,Richard y Musgrave, Peggy. (1992). Hacienda pública teórica y aplicada. McGraw-Hill, Madrid.

Quintero López, Rafael. (2005). El asociativismo municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. GTZ, Quito.

Restrepo, Darío (2006). Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Tiebout, Charles M. (1978). Una teoría del gasto público local. Revista Hacienda Pública Española, Número 50. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Wiesner. Durán, Eduardo. (1992). Descentralización y federalismo fiscal. Departamento Nacional de planeación, Bogotá.





# El reto de articular los instrumentos de planificación y ordenamiento en las entidades territoriales

Carlos Alberto Garzón Flórez<sup>1</sup>

“Aún carecemos de una aproximación comprensiva e integradora del proceso de planificación que defina las características del proceso per se y nos demuestre la interdependencia que existe entre planificación económica, física y social”.

Yehezkel Dror

## Introducción

En general, el siglo XX fue un periodo en el cual se caracterizó el centralismo en Colombia, que estaba institucionalizado en la Constitución de 1886 con un régimen presidencialista y predominio de la Rama Ejecutiva (De Zubiría, 1994), a pesar de que se fortaleció el proceso de la planeación y el ordenamiento territorial, tanto jurídica como institucionalmente, especialmente con la aceptación de las recomendaciones en este sentido de la Comisión para América Latina y el Caribe (Cepal).

Con la reforma constitucional de 1968; la aprobación de la ley 76 de 1985, que estableció los consejos regionales de planificación o mejor conocidos Corpes; el decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal, y especialmente con el Acto Legislativo N.º 1 de 1986, que permitió la elección popular de alcaldes, el país comenzó su proceso hacia la descentralización, que quedó ratificada y ampliada, con la elección popular de gobernadores en la Constitución de 1991.

La ley 19 de 1958 había definido una estructura jurídica e institucional de la planeación, incluyendo la creación del Departamento Nacional de Planeación y los diferentes instrumentos de la planificación del desarrollo, pero su visión inicial era ante todo centralista, y el papel de los territorios era mínimo en las decisiones y en la gestión de su propio desarrollo. Algunos expertos (García, 1953) consideraron que los procesos de planificación anteriores a este periodo nunca se lograron institucionalizar.

En 1960 comenzaron los planes de desarrollo como estrategia nacional y como instrumento de la planificación estatal, el primero concebido a largo plazo (plan decenal), pero posteriormente ajustados a los periodos de gobierno y, por tanto, expresión de las políticas públicas de los presidentes de la República. En estos también se planificaba el territorio desde lo nacional, con la participación del Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Con respecto a la planeación, la Carta Política de 1991 le dio un giro importante al ratificar su espíritu descentralista y le imprimió un carácter más amplio e incluyente con la planeación participativa, que fortalece la democracia participativa como complemento de la representativa<sup>2</sup>.

Conceptualmente y en la práctica, la planeación ha sufrido transformaciones importantes, pues cada vez menos es una estrategia unidimensional, sino multidimensional, en la cual no solamente se contempla el desarrollo económico, político, social y ambiental, sino que, ante todo, es un proceso que se evidencia y aplica en el territorio, y el territorio no solamente visto como un espacio físico y geográfico, sino también de relaciones sociales en diferentes planos y campos.

Basta con analizar las diferentes concepciones de la planeación y su evolución, como la de la Oficina de Planeación de los Estados Unidos (Dror, 1990), que en 1934 precisaba:

“La planificación es un proceso continuo que requiere de constante reexamen de direcciones, tendencias y cursos de acción política, buscando adaptar y ajustar los cursos de acción política, gubernamentales con las menores pérdidas y presiones posibles. La planificación no es un fin, sino un medio, un medio para la mejor utilización de lo que tenemos, un medio para la emancipación de millones de personalidades hoy encadenadas, para el enriquecimiento de la vida humana.”

En esta misma medida, en 1941, Charles E. Merriam definía la planificación como “un esfuerzo ordenado, encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de los cursos de acción política nacionales”.

La concepción cepalina de la planeación ha contado con numerosos defensores, especialmente en momentos en que los gobiernos latinoamericanos requerían de institucionalización de sus procesos de gestión pública, debido al alto número de países con formas y estilos ‘dictatoriales’. Sin embargo, algunos analistas de estos planteamientos (Matus, 1987) cuestionan que la planeación no es solamente un proceso técnico-político, sino que ante todo se constituye en una gestión social, presentándose una brecha entre los planes y el proceso de toma de decisiones<sup>3</sup>. El propio Carlos Matus relacionaba la gobernabilidad con el impacto del plan, señalando que “cuanto más variables decisivas estén bajo su control, mayor será su libertad de acción”, refiriéndose a los dirigentes.

2 Del artículo 339 al 344 de la Constitución Política de 1991 se define el proceso de la planeación, con una perspectiva territorial y un esquema de la planeación participativa, buscando que la formulación de las políticas públicas sea concertada y no un ejercicio simplemente tecnocrático, además de incorporar las dimensiones sociales, económicas y ambientales como elementos claves del desarrollo.

3 Carlos Matus, creador de la teoría de la planeación estratégica situacional planteaba que “una explicación situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares”. Su propuesta buscaba que la planeación económica se convirtiera en planificación estratégica y de situacional de la acción del Gobierno.

Ley 152 de 1994 sobre la planeación nacional, local y regional.

Hasta el momento, el tema del ordenamiento territorial en los municipios y distritos se ha manejado a través de La Ley 388 de 1997, una norma ordinaria producto de la reglamentación de La Ley Orgánica de Planeación Nacional, o Ley 152 de 1994, la cual permite que las entidades territoriales definan planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial, particularmente para el uso y clasificación del suelo, la definición de zonas urbanas y rurales, el proceso de urbanización de las poblaciones, el desarrollo de infraestructura física, la determinación de zonas de alto riesgo, las zonas de reserva natural y de preservación ecológica.

Sin embargo, todavía existe un desordenamiento territorial en municipios y distritos, derivado de una multiplicidad de normas desarticuladas en lo local y que no permiten la armonización de los POT o EOT con los planes de desarrollo territoriales y los planes forestales, entre otros.

Frente al tema de la planificación se requiere una mayor articulación, y en este sentido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial definiría también el tema del ordenamiento físico, geográfico, demográfico y ambiental del territorio, por ahora reglamentado por La ley y 388 de 1997, de naturaleza ordinaria y que permite la aprobación en los municipios de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial.

Si bien para algunos expertos y líderes regionales, como los promotores de Región Caribe, La Ley 1454 de 2011 quedó con algunas deficiencias, especialmente en la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales, particularmente regionales, la norma es específica en la posibilidad de crear sistemas regionales de planificación o en la asociatividad de las entidades territoriales como estrategia del desarrollo. En un estudio de la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá (Maldonado,

Tal vez uno de los problemas de estos enfoques de la planeación, especialmente los orientados a los problemas del desarrollo, es que se relacionan con las dimensiones económicas, políticas, sociales y ambientales, pero no están articulados con los procesos de ordenamiento territorial y con el desarrollo urbano o regional. En general, estos últimos aspectos hacen parte de manera complementaria de la planeación para el desarrollo. En ocasiones, ni siquiera los temas están conectados ni normativa ni institucionalmente.

Yehezkel Dror propone un Sistema General de Planificación, diferenciando las dimensiones del proceso mismo de la planeación, en el cual se integran el territorio, las organizaciones sociales o de “sociedad civil” y las decisiones de gobierno, con un enfoque más interdisciplinario y multidimensional, además de plantear una dimensión “territorial-demográfica”.

### La planificación en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 en las entidades territoriales

En materia de aplicación de diferentes instrumentos de planificación en las entidades territoriales, es evidente que en Colombia se presenta una clara desarticulación entre los mismos, debido a una proliferación de normas con perspectivas y enfoques diferentes, así como con dimensiones del desarrollo social, económico, político, físico y ambiental, de naturaleza diversa.

En este sentido, se requiere de la articulación y armonización con muchas otras normas, particularmente con La Ley 99 de 1993, que aborda el ordenamiento ambiental; La Ley 388 de 1997, que establece una perspectiva físico-espacial y demográfica del ordenamiento en los municipios; La Ley 715 de 2001, sobre distribución de competencias y recursos, obviamente, La

2008) se planteaba en su momento que el proceso de integración de Bogotá con Cundinamarca requería de una figura administrativa y una institucionalización para la gestión de proyectos y servicios de manera conjunta<sup>4</sup>.

Un proceso de regionalización también requiere la integración o, por lo menos, la articulación de los planes de desarrollo y de los instrumentos de ordenamiento territorial, definidos a partir de los planes, planes básicos y esquemas, debido a que cualquier programa o proyecto requiere una concepción conjunta e integral de municipios, distritos o departamentos vinculados a los mismos.

Es usual que los alcaldes, privilegiando que los planes de desarrollo municipales son derivados de una norma de carácter orgánico (Ley 152 de 1994) desconozcan de entrada los instrumentos de planificación de largo plazo del territorio definidos en los planes y esquemas de ordenamiento territorial. El alcalde tiene la facultad de revisar el Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial con el fin de actualizar o armonizar algunos aspectos del ordenamiento con las políticas, programas y proyectos del Plan de Desarrollo. Sin embargo, es normal, en muchos casos, que los mandatarios locales desconozcan en la formulación de los planes de desarrollo lo establecido en los planes y esquemas de ordenamiento territorial, a pesar de que los segundos son instrumentos de más largo plazo que los primeros y privilegian la observancia de normas urbanísticas o ambientales del territorio, especialmente en el uso del suelo.

La propia estructura de la Ley Orgánica de Planeación Nacional definitivamente no permite un verdadero proceso de autonomía de las entidades territoriales en materia de formulación de los planes de desarrollo, y por tanto tampoco es una norma concebida para fortalecer la descentralización, tenien-

do en cuenta que, en términos de tiempo y procedimiento, primero se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y posteriormente los departamentales, municipales y distritales, quedando supeditadas las entidades territoriales a la orientación de las políticas públicas nacionales.

Adicionalmente, en términos institucionales, las entidades nacionales encargadas del seguimiento y evaluación de estos instrumentos a nivel territorial son diferentes y no logran coordinación entre ellas mismas, por lo que los planes de desarrollo le corresponden por armonización al Departamento Nacional de Planeación, mientras que los planes y esquemas de ordenamiento, así como los planes ambientales, le corresponden en su vigilancia a los recientemente reestructurados Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En este sentido, los criterios de la planeación para el desarrollo difieren de los del ordenamiento territorial y de preservación ambiental. Este desorden es aprovechado por las autoridades locales para aplicar con arbitrariedad los instrumentos de regulación del uso del suelo y el otorgamiento de licencias ambientales o de urbanización.

### Conclusiones y recomendaciones para la Comisión de Ordenamiento Territorial

Teniendo en cuenta que el artículo 6º de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establece las funciones de la COT, entre las cuales se cuenta la asesoría a las diferentes instancias gubernamentales, legislativas y territoriales en los temas y políticas de descentralización y ordenamiento territorial, así

4 En el documento elaborado por Alberto Maldonado para la Secretaría de Planeación de Bogotá, el autor recuerda aspectos de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, según los cuales "resulta estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país que las autoridades nacionales, seccionales y locales pertinentes asuman una visión integral, concertada y prospectiva sobre el territorio de esta región, y que sus diferentes ámbitos territoriales y los sectoriales de gobierno actúen de manera coordinada, concurrente y subsidiaria en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo".

como en los procesos de integración y asociatividad territorial, se plantean una serie de recomendaciones a partir del encuentro sobre propuestas estratégicas territoriales organizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En este sentido, las recomendaciones para la COT, con del fin de solucionar la problemática de la desarticulación en las normas de ordenamiento territorial con las de planificación del territorio, se encaminarían a:

1. Proponer los lineamientos generales para la formulación y aprobación de una ley derivada de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) que sustituya La Ley 388 de 1997. En este sentido, vale la pena realizar una evaluación de los impactos de esta norma en municipios y distritos.
2. Establecer las competencias entre las diferentes normas e instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial para garantizar una verdadera armonización. Es fundamental también unificar los criterios, conceptos y los propios principios establecidos en las leyes orgánicas de planeación, presupuesto y ordenamiento territorial con las normas ambientales y de competencias.
3. Determinar las articulaciones y complementariedades entre los diferentes sistemas y subsistemas creados por las normas (Sistema Nacional Ambiental, Sistema Nacional de Planeación, Sistema Presupuestal, Sistema General de Participaciones, etc.).

4. Garantizar que en los instrumentos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial sea prioritario el uso de información geográfica, agrológica, ambiental y catastral suministrada por el IGAC.

5. Promover en los procesos de asociatividad municipal, departamental o regional la articulación de instrumentos conjuntos de planeación y ordenamiento territorial, incluyendo planes de ordenamiento y desarrollo regionales.
6. Promover la coordinación interinstitucional para garantizar la armonización normativa en materia de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial.
7. Establecer los lineamientos para una planeación multiescalar del territorio.
8. Proponer la formulación, discusión y aprobación de un CONPES de ordenamiento territorial, con el cual se puedan articular las políticas y coordinar las instituciones públicas del orden nacional y regional en relación con la descentralización y el ordenamiento territorial, que vincule políticas públicas, estructuras normativas, responsabilidades institucionales y recursos físicos, económicos y humanos para la implementación de La Ley 1454 de 2011.

**Matriz de algunas estructuras normativas, políticas e institucionales relacionadas con la planeación y el ordenamiento territorial**



Constitución Política de 1991	Definición del proceso de la planeación del desarrollo, orientaciones del ordenamiento territorial e instituciones encargadas de los procesos. Competencias, derechos y servicios públicos.
Ley 99 de 1993	Creación del Sistema Nacional Ambiental e instrumentos de carácter ambiental.
Ley 152 de 1994	Ley Orgánica de Planeación, que incluye los procesos, tiempos y las instituciones nacionales y territoriales.
Decreto 111 de 1996	Compilación de normas que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Procesos e Instituciones a nivel nacional y territorial.
Ley 388 de 1997	Ley ordinaria que define el ordenamiento del territorio, el uso del suelo y la preservación ambiental mediante instrumentos de planeación, especialmente de carácter municipal o distrital (POT, PBOT y EOT).
Ley 617 de 2000	Norma sobre racionalización del gasto público, finanzas territoriales y categorización de departamentos, municipios y distritos.
Ley 715 de 2001	Norma sobre recursos y competencias en la prestación de servicios de salud y educación a través del establecimiento del Sistema General de Participaciones.
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establece niveles de coordinación territorial y promueve nuevos esquemas asociativos regionales.



**Referencias bibliográficas**

Betancourt, M. (1998). Planeación y participación. Bogotá: Instituto María Cano.

Cepal. (1999). The changing role of planners: some guidelines for future action.

De Zubiría, A. (1994). Constitución y descentralización territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Dror, Y. (1990). Enfrentando el futuro. México: Fondo de Cultura Económica.

García, A. (1953). La planificación en Colombia. Trimestre Económico, XX.

Giménez, G. (2005). The human capital endowment of Latin America and the Caribbean. *Cepal Review*, 8(6).

Godoy, H. (1965). Sociología de la planificación nacional. En *Sociología y Sociedad en Latinoamérica*, VII Congreso Latinoamericano de Sociología, tomo I. Asociación Colombiana de Sociología.

Herrera Gómez, M. (2001). Conocimiento sociológico y planificación social: la relación teoría-praxis. *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, 20.

Kaplan, M. (1976). Problemas del desarrollo y de integración regional en América Latina. Caracas: Monte Avila Editores.

Kaplan, M. (1985). Sociedad, política y planificación en América Latina. México: UNAM.

Ley 152 de 1994.

Ley 388 de 1997.

Ley 1454 de 2011.

Maldonado, A. (2008). Revisión de los modelos de desarrollo regional propuestos para Bogotá y formulación de recomendaciones. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.

Matus, C. (1987). Planificación y gobierno. Santiago de Chile: Fundación Altadir.

Ranis, G. & Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la Cepal*, 78.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia (artículos 339–344).

Sunkel, O. & Paz, P. (1991). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México: Siglo XXI.

Vargas, A. (1994). Participación social, planeación y desarrollo regional. Bogotá: Universidad Nacional.

Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá: Fundación Corona.



LO RURAL, EL MEDIO AMBIENTE Y  
MINERÍA EN EL OT

capítulo

3





## Análisis de la dinámica esperada de algunas cadenas agroindustriales bajo las potencialidades de los mercados de biocombustibles y del TLC con Estados Unidos y de su posible impacto sobre el desarrollo territorial de unas zonas específicas\*

Alejandra Rueda Zárate<sup>1</sup>

### El proceso de globalización

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los jefes de Estado manifestaron la necesidad de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) y en ese orden de ideas, los procesos de globalización se convierten en factores dinamizadores de las economías regionales y nacionales. Lo anterior obliga a que las políticas públicas de los diversos países fundamenten sus estrategias de desarrollo y crecimiento sostenible en función

de las oportunidades, beneficios y requisitos que suponen una inserción a la economía mundial.

El acceso a nuevas tecnologías, una mayor integración comercial, alternativas de financiamiento para los países en desarrollo, mejoras en la institucionalidad y en las políticas públicas son algunas de las oportunidades y beneficios antes mencionados. Sin embargo, si las políticas y las instituciones no son reorientadas estratégicamente para enfrentar un proceso de este tipo, se pueden generar también efectos negativos debido,

\* Reconocimiento especial al economista Édgar Bejarano Barrera por sus valiosos aportes en el desarrollo de este documento.

<sup>1</sup> MA en Energía y Recursos complementados con paz y resolución de conflictos. Fundadora de la Organización NES (Naturaleza, Energía y Sociedad).

entre otros, a que se limita la capacidad de respuesta y adaptación a las nuevas circunstancias, se profundizan la exclusión y las inequidades, se dificulta la apropiación e incorporación de nuevas tecnologías, no se generan los incentivos apropiados para movilizar la inversión extranjera directa y se mantienen obstáculos en sectores y aspectos considerados sensibles por los países desarrollados, como los relacionados con los derechos humanos, el medio ambiente y los asuntos laborales. Sin duda alguna, estas nuevas políticas deben ser enfocadas estratégicamente en la innovación, en el aprovechamiento de las complementariedades entre industrias, en la profundización y desarrollo de las ventajas comparativas, en la adaptación a los mercados internacionales, así como en la interdependencia ambiental de las naciones, en la responsabilidad por mantener un ecosistema que sea viable para las generaciones futuras y en la protección de los bienes públicos.

En torno a los procesos u olas de globalización, se identifican sucesos estilizados como, por ejemplo, la tendencia a una mayor concentración del ingreso y de la riqueza, el incremento del poder político y de mercado en manos de las grandes corporaciones multinacionales, tanto a nivel internacional como a nivel local; y el surgimiento de nuevos enfoques sobre aspectos de interés como "competitividad", cuyos alcances desbordan hoy las barreras de lo meramente económico incorporando elementos ambientales, de política y de ubicación espacial.

Dentro de esos sucesos estilizados propios de los procesos de globalización están los reordenamientos espaciales que experimentan las actividades, los agentes y las poblaciones. En esta perspectiva, hay regiones o espacios ganadores como también los hay perdedores, por lo que se desencadena una nueva geografía económica en los distintos continentes, países, regiones y áreas metropolitanas.

Naturalmente, las posibilidades que se abren a los espacios ganadores, como el manejo del nuevo escenario para los perdedores, requie-

ren no solo de nuevas políticas, sino también de instituciones y ordenamientos con un perfil territorial concebido en diversas escalas. La competitividad y eficiencia de estas "nuevas" zonas geográficas deben gravitar alrededor de planes de ordenación y procesos de regulación que permitan el aprovechamiento de las ventajas competitivas locales, nacionales, regionales y mundiales.

Un factor fundamental a tener en cuenta en este proceso es la creciente conciencia ambiental, producto, entre otros aspectos, de la ocurrencia cada vez más frecuente de catástrofes de orden natural y de las evidencias científicas sobre los efectos adversos que las actividades humanas han generado en el ecosistema mundial y que se traducen en fenómenos como el calentamiento global, la afectación de la biodiversidad y la capa de ozono, las sequías, inundaciones y la desertificación, entre otros.

Con todo lo anterior, no podemos desconocer que la globalización es un proceso en marcha que, incluso con la crisis iniciada en el 2008, atraviesa por una etapa de desaceleración, donde algunos países, especialmente los desarrollados, han retomado en alguna medida la aplicación de medidas proteccionistas y subsidios, por ejemplo, en sectores sensibles como el agrícola.

### Latinoamérica

La historia económica de América Latina muestra la evolución de la región desde un proteccionismo que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones e industrialización de los años cuarenta a sesenta, hacia reformas orientadas al mercado a partir de los años noventa y durante las últimas décadas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los efectos de la mundialización en los diversos países de la región dependen, en gran medida, de las características propias de ellos y de sus regiones, así como de las transformaciones políticas que experimentan y de las políticas públicas que adop-

ten para lograr la articulación en el mercado mundial.

La región se embarcó en un proceso de liberalización e inició su carrera hacia la inserción en el mercado global, reduciendo drásticamente los aranceles y otras medidas administrativas que frenaban las importaciones. La adopción del modelo neoliberal trajo consigo una redefinición del papel del Estado y una recuperación económica donde, según datos de la CEPAL, entre 1991 y 1999, la tasa promedio decrecimiento del PIB regional se ubicó en un 3%, el valor de las exportaciones aumentó en más de un 10% y las importaciones crecieron en un 12% anual. Igualmente, se registró una expansión de la inversión extranjera directa.

Según Sebastián Edwards, el producto por habitante durante el periodo 2003-2007 creció a una tasa de 3,2% mientras que en el lapso comprendido entre 1970 y el 2006 dicha tasa fue de apenas el 1%, cuando lo observado entonces en las naciones desarrolladas era de 2,3%, Asia de 3% y el África subsahariana de 0,9%. Ese mayor crecimiento reciente ha estado además acompañado de una inflación baja y estable, bajo déficit externo y declinación de la deuda.

A pesar de lo anterior, diversos trabajos han demostrado que la inserción de Latinoamérica al mercado mundial ha sido lenta; según Anderson y Valdés (2008), el indicador clásico de la participación de las exportaciones de bienes y servicios dentro del producto, entre las segundas mitades de las décadas de los setenta y de los noventa, apenas aumentó de 15% a 17%, aunque para los primeros cinco años del nuevo siglo se alcanza el nivel de 23%.

Según el indicador de apertura basado en las exportaciones, hay economías que se han abierto de manera importante, como sucede con Chile (35%) y República Dominicana (45%); pero otras no han avanzado tanto en ese proceso, como es el caso de Colombia, e incluso han podido retroceder, como pasa con Nicaragua y muy seguramente Venezuela y Bolivia. Lo anterior ocurre en cierta

medida porque algunos países han abandonado enfoques promercado extremos en procura de otros arreglos que busquen un nuevo balance en la relación mercado-estado-sociedad civil.

### Colombia

Al igual que lo sucedido en la región, el modelo de industrialización colombiano basado en la sustitución de importaciones y que se limitaba, únicamente, a satisfacer la demanda interna bajo la protección que brindaba el Estado también mostró claros indicios de agotamiento. A mediados de la década de los ochenta, los requerimientos establecidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional frente a la crisis de la deuda externa latinoamericana presionaron la generación de políticas públicas que impulsaron la liberalización de las importaciones y una reconversión industrial; surgió entonces el "Programa de Modernización de la Economía Colombiana", plasmado en el documento CONPES DNP-2465 de febrero de 1990, y posteriormente, con la Constitución de 1991, se establecen el Ministerio de Comercio Exterior y otras entidades públicas que fortalecían el esquema aperturista.

Así las cosas, durante el primer quinquenio de los años noventa el país se vio enfrentado a una serie de políticas macroeconómicas que aceleraron la implementación de una apertura económica. Este proceso implicó una importante transformación de la economía colombiana, toda vez que su antiguo modelo proteccionista, además de representar muchas veces precios más altos para los consumidores, dio lugar al surgimiento de diversas actividades de baja productividad y alta ineficiencia, las cuales, al enfrentarse a la competencia y las tensiones propias de una economía abierta no consiguieron ajustarse y salieron del mercado.

Como se mencionó en un inicio, una consecuencia lógica de un modelo aperturista, como de cualquier modelo de crecimiento, es que incida sobre la composición del

producto y, por esta vía, sobre su ritmo de crecimiento futuro. Obviamente se presentan otros efectos sobre aspectos como la demografía, la geografía económica, la innovación tecnológica y las instituciones, para citar algunos.

El trabajo de Anderson y Valdés (2008) muestra cambios drásticos en la composición del producto de la economía de Colombia, los cuales indican una caída de participación dentro del PIB global de la agricultura y en menor grado de la industria, y un aumento de participación en los servicios. La agricultura pasó de pesar un 28% en la segunda mitad de los años sesenta a representar un 11% del PIB nacional en los primeros años del nuevo siglo; en ese mismo lapso los servicios aumentaron su participación de 45% a 63%.

En el sector agrícola colombiano un cambio observado, que en alguna medida puede atribuirse a la apertura, es la disminución en la participación dentro del valor de la producción agropecuaria sin café de los cultivos transitorios y el aumento de los cultivos permanentes. En el primer grupo, su participación se mantuvo alrededor de 23% entre las décadas de los cincuenta y los noventa, pero cae a 18% en el 2000, mientras que la del segundo grupo aumentó de 24% en los cincuenta a 28% en los noventa, para saltar luego a 35% en el 2000.

De otra parte, hasta finales de los ochenta, el café fue el principal producto de exportación de la economía y daba cuenta del 44% del valor exportado, participación que cayó en el periodo 2000-2005 a 7%. En otra perspectiva, en la primera década del nuevo siglo claramente el grupo de animales vivos y productos animales y el de otros productos agrícolas muestran crecimientos positivos a tasas medias de 2,9% y 1,78%, mientras el café muestra una tasa promedio negativa de -0,89%.

Lo que ha sucedido en la primera década del nuevo siglo confirma las dinámicas sobresalientes en palma y avicultura; dinámicas intermedias en frutas, flores, caña y bovinos; ligeramente positivas en arroz, papa y hortalizas, y francamente negativas en productos como el maíz. Estas dinámicas conforman el nuevo escenario productivo y, muy seguramente, también el de la nueva geografía de producción agropecuaria.

En materia de comercio internacional son igualmente drásticos los cambios experimentados en la agricultura. Como lo señala un artículo de Lía Guterman, hasta mediados de los años ochenta las exportaciones agrícolas daban cuenta del 54% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios; sin embargo, esa participación declinó a un poco más del 20% para los primeros años del nuevo siglo.

Por el lado de las importaciones agrícolas, Guterman señala que en el periodo 1965-2005 aumentaron su participación de 4% a 7% en el valor total de las importaciones de bienes y servicios. Esta misma referencia muestra que un 66% del valor de las importaciones agrícolas fueron explicadas por los cereales (43%), aceites (11%) y frutas y vegetales (cada uno con 6%)<sup>2</sup>.

Al respecto de las exportaciones agrícolas y de alimentos procesados que en los sesenta participaban en Colombia en casi un 80% del total, redujeron sus montos exportados a 24% a comienzos del 2000, mientras que las de otros bienes primarios aumentaron su participación de 15% a 40% y, en general, la de otros bienes se elevó de 8% a 37%.

Al interior de las exportaciones agrícolas, el café pasó de representar un 80% de ellas a pesar un 35%. En paralelo, las exportaciones agrícolas no cafeteras que promediaban un 10% de las exportaciones totales en el periodo 1965-1989 aumentaron su participación a 15% durante el lapso 1991-2005. En este

2 Guterman cita un estimativo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que indica que alrededor de un 61% del producto agrícola es exportable, 6% compete con las importaciones y 33% es no transable.

último grupo sobresalen las flores, las frutas y el azúcar.

Las transformaciones antes señaladas son realmente importantes y han ocurrido, como se muestra enseguida, sin que se haya cumplido un proceso de apertura y liberalización tan profundo; lo que significa que detrás de los resultados hay sin duda otros factores responsables movilizados por la apertura o sencillamente de otra naturaleza.

Desde la perspectiva de un indicador sencillo como el de exportaciones sobre el producto, de acuerdo con el trabajo de Anderson y Valdés, la economía colombiana ha avanzado poco en su apertura, puesto que dicha proporción ha pasado de 16% para el periodo 1975-1979 a 18% en el periodo 2000-2004, más aún, este último registro se encuentra por debajo de la media regional del Caribe y de América Central y lejos del correspondiente a economías como la de Chile (35%) y México (29%).

Lo anterior tiene otro enfoque planteado por el estudio de Ernest& Young que ubica a Colombia en el tercer lugar entre los países más globalizados de Latinoamérica, tan solo superado por Chile y México, que ocupan los puestos 27 y 39, respectivamente, mientras que Colombia ocupa el 44 de 60 países evaluados (Ernest& Young, 2010).

Otros informes, como el publicado por la firma DHL Forwards, señalan que en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico se evidenció que Colombia ocupa el puesto 91 entre 125 naciones en materia de conectividad; aspecto bastante dicente toda vez que el indicador utilizado incluye flujos de comercio exterior y de inversión extranjera directa, llamadas telefónicas internacionales, el ancho de banda en Internet, el turismo internacional y la migración.

La situación de Colombia, según DHL, muestra que el país ciertamente ha avanzado en el número de conexiones con otros países, y en ese componente ocupa el lugar 54 entre 125, pero no hay profundidad en sus lazos, y por tal motivo ocupa el puesto 113 entre 125.

Más allá de lo que los indicadores de apertura y los distintos informes puedan señalar, lo cierto es que los gobiernos colombianos se han aplicado, en los últimos años, a la tarea de procurar una mejor inserción internacional y de sacar el mayor provecho a la globalización de la economía. En esa perspectiva se han diseñado agendas de competitividad nacionales, regionales y sectoriales, con el fin último de cerrar apuestas alrededor de un grupo de productos con gran potencial en los mercados externos.

Indudablemente, la globalización presenta grandes desafíos y el sector agrícola no ha sido ajeno a ellos; de hecho, como lo plantea el Banco Mundial:

En la actualidad, la rápida expansión de los mercados internos e internacionales, las innovaciones institucionales de los mercados, las finanzas y la acción colectiva y las revoluciones producidas en la biotecnología y en las tecnologías de la información ofrecen interesantes oportunidades para utilizar la agricultura como motor del desarrollo (Banco Mundial, 2007).

El mundo agrícola ha cambiado radicalmente, el nuevo contexto se caracteriza por la valorización del campo, producto de la presencia de nuevos mercados dinámicos, la integración de mercados regionales, y por empresarios privados integrados en cadenas de valor. El sector primario, que hace unos años se enfocaba solamente en la producción de alimentos y que parecía no tener un significativo efecto multiplicador sobre las economías, hoy se constituye en un importante proveedor de insumos biológicos para la transformación sostenible de diversas industrias.

Adicional a lo anterior, según un informe del Banco Mundial, el crecimiento agrícola tiene una capacidad especial para reducir la pobreza; de hecho, de acuerdo con algunas estimaciones realizadas en diversos países se tiene que el crecimiento del PIB originado en la agricultura es el doble de eficaz en reducir la pobreza que el generado por otros sectores<sup>3</sup>. En este sentido, el mundo global re-

plantea el rol del campo en la expansión de la economía global y promueve una inclusión del mundo rural en los modelos de desarrollo, impactando así las relaciones entre agricultura y espacio rural y soportándolas en la innovación y en la complementariedad.

### Estrategias de internacionalización de la economía colombiana

Son muchas las estrategias desarrolladas en los últimos veinte años por los gobiernos nacionales con el objeto de lograr una efectiva internacionalización de la economía colombiana; en la historia reciente se encuentran, por un lado, las Agendas Internas para la Productividad y la Competitividad, desarrolladas desde el 2004; en su proceso de construcción, todos los departamentos del país identificaron y priorizaron las Apuestas Productivas que les permitirían lograr mejores estándares de competitividad en sus regiones e identificaron las principales necesidades y las acciones o requerimientos asociados a las mismas.

Siendo de destacar el esfuerzo por cerrar algunas brechas productivas y comerciales, de todas formas se puede tener la impresión de que las agendas regionales ratificaron las ventajas y potenciales revelados y reconocidos, mientras que poco avanzaron en la propuesta de nuevas oportunidades. Así mismo, no deja de ser preocupante la excesiva dispersión de las apuestas, lo cual contrasta con la experiencia internacional de las economías en desarrollo con positivos despegos internacionales.

En el 2006, el sector agropecuario colombiano, a través del Ministerio de Agricultura

y Desarrollo Rural, definió una oferta exportadora para el periodo 2006-2020 que sirve como hoja de ruta para consolidar los mercados externos ya existentes y conquistar nuevos (MADR, 2006).

Esta bitácora para el futuro del sector agropecuario definió 10 grupos<sup>4</sup> con potencial exportador, como son:

- Tardío rendimiento (palma de aceite, cacao, caucho, marañón y macadamia).
- Frutas (ciclo largo pitaya, mango, bananito, lima tahití, feijoa y aguacate y de ciclo corto uchuva, piña, maracuyá, lulo, mora, granadilla y tomate de árbol).
- Hortalizas (espárrago verde, cebolla bulbo, brócoli, coliflor, alcachofa y ají).
- Forestales comerciales.
- Carne bovina y lácteos.
- Acuicultura (camarón de cultivo y tilapia).
- Cafés especiales.
- Tradicionales exportables (café, flores, banano, azúcar y plátano).
- Potenciales exportables (tabaco, algodón y papa amarilla).
- Biocombustibles.

Con dicho plan soportado en una serie de instrumentos de política pública, el Gobierno nacional espera que la producción de cultivos agrícolas con potencial exportable se incremente de 7,4 millones de toneladas en el 2006 a 15 millones de toneladas en el 2020.

3 Los modelos de crecimiento denominados propobres privilegian actividades generadoras de empleo, el activo básico de los pobres, y sectores particulares como la agricultura.

4 La literatura internacional de vanguardia, además soportada en las experiencias registradas, muestra lo conveniente de cerrar más las apuestas definiendo productos concretos (variedades) que se caractericen por sus altas productividades y buenos prospectos de innovación y desarrollo.

Como lo establece la CEPAL (2001):

El desarrollo y crecimiento económico de una región rica en recursos naturales dependerá de la rapidez con que aprenda a industrializar y a procesar sus recursos naturales, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos y equipos para ellos. Será, pues, un desarrollo no tanto basado en la extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos (los complejos productivos o clústers).

En este sentido, se manifiestan una serie de oportunidades para articular a diversos actores en torno a un producto agrícola o agroindustrial específico, a través de conglomerados o encadenamientos locales, agregando valor a lo largo de los eslabones de la cadena desde su etapa de producción hasta su consumo; en últimas, son actividades económicas que interactúan entre sí, buscando hacer más eficientes todos los factores de producción y reducir costos de transacción.

Este enfoque facilita el desarrollo de alianzas entre los diferentes actores de la cadena generando sinergias no solo a través del intercambio de tecnología, conocimiento e información, sino también a través de la generación de confianza, cooperación y la distribución de riesgos y beneficios. No podemos olvidar que en un mercado globalizado las cadenas productivas son impulsadas principalmente por la demanda<sup>5</sup> y que pueden funcionar como un mecanismo de distribución de ingreso.

A partir de las cadenas y clústers se pueden conformar concentraciones sectoriales o geográficas de empresas, que tienen su desempeño en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, que están integradas y cooperan entre ellas, tanto hacia atrás, cuando se trata de proveedores de insumos y equipos, como hacia delante y hacia los lados, con industrias pro-

cesadoras y usuarios, como con servicios y actividades estrechamente relacionadas.

Continuando con las estrategias desarrolladas para la inserción de Colombia en el mercado global, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrolló en el 2008 un plan de acción que busca impulsar la internacionalización de la economía mediante la promoción de sectores con alto potencial de demanda en la arena internacional. Así la cosas, mediante el Programa de Transformación Productiva, fundamentado en una alianza público-privada, el Gobierno nacional pretende impulsar el desarrollo del país apostándole, en un principio, a la transformación de ocho sectores industriales y cuatro sectores agropecuarios con miras a convertirlos en jugadores de talla mundial, mediante la formulación de una hoja de ruta que identifique y explore nuevos mercados, establezca los retos para la modernización y la especialización de la estructura productiva y la innovación de tecnologías y desarrollo de productos que se ajusten a las nuevas tendencias de mercado. En este sentido, es importante que nuestro país tenga la capacidad de distinguir entre los sectores económicos con potencial para impulsar el crecimiento y el desarrollo sostenible de la nación de los que no.

Estas iniciativas, junto con los acuerdos de libre comercio que ha venido desarrollando Colombia con otros países y que veremos a continuación, se espera que impulsen otros cambios en la composición del producto y en la dinámica de crecimiento de la economía.

### Oportunidades de mercado

Colombia se encuentra en una coyuntura mediante la cual puede ampliar la demanda de sus productos en el mediano plazo gracias a los diversos tratados de libre comercio que ha desarrollado con diferentes países. De hecho, los acuerdos que en la actuali-

5 Sin embargo, a través de la innovación y el cambio técnico crean nuevas demandas; por otro lado, este factor, clave en la competencia, es también un dinamizador de las cadenas.

dad están vigentes son: Tratado de los Tres acuerdos (México, Venezuela y Colombia), Acuerdo con Salvador, Guatemala y Honduras, Caricom, CAN, Mercosur, Tratado con Chile, Canadá y EFTA; cuenta además con acuerdos suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea y se encuentra negociando con Corea, Panamá, Turquía, Japón, Singapur, República Dominicana, Australia, Indonesia y Malasia, entre otros (MCIT, 2011). En este proceso de inserción internacional, Colombia espera tener 13 tratados vigentes en el 2014 con más de 50 países, y con acceso preferencial a un mercado de más de 1.400 millones de consumidores.

Sin embargo, para el caso específico del presente documento nos enfocaremos única y exclusivamente en algunas posibles ventajas y desventajas que puede generar el desarrollo del TLC con Estados Unidos, teniendo en cuenta que ese país es nuestro principal socio comercial con una participación en nuestras exportaciones de cerca del 47% dentro del total, en los sectores de biocombustibles, arroz y ganado vacuno.

### TLC con Estados Unidos

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos se empezó a negociar en el 2004 y finalmente, en noviembre del 2006, los dos países lo firmaron; el Congreso colombiano lo aprobó en octubre del 2007 y completó todos sus trámites de ratificación internos cuando en julio del 2008 la Corte Constitucional lo declaró exequible. Finalmente, el Congreso de Estados Unidos lo ratifica el pasado 13 de octubre del 2011, cinco años después de su aprobación.

Este acuerdo, plasmado en 23 capítulos, que abre las puertas a uno de los mercados más grandes del mundo, cuya población es de 300 millones de habitantes, con una alta capacidad de consumo, fue firmado bajo una coyuntura mundial completamente diferente a la de sus años de negociación. De

hecho, en la actualidad, y debido a la crisis que inició en el 2008, las economías de Estados Unidos y Europa se encuentran en franco deterioro con crisis financiera, recesión y altas tasas de desempleo, lo que en últimas ha motivado, en dichas naciones, la aplicación de algunas medidas que impulsan el proteccionismo.

En un corto resumen sobre el balance final del TLC para el sector agrícola y pecuario, nos damos cuenta de que, como cualquier negociación, se tienen sectores ganadores y sectores perdedores<sup>6</sup>, ya que no todos verán en este acuerdo una oportunidad de crecimiento. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el comercio de productos agrícolas ha venido presentando una importante transformación –inicia con un intercambio que se basó en los denominados “bienes primarios” sin valor agregado, el cual con el tiempo comenzó a ser dominado por grandes empresas multinacionales organizadas en cadenas agroindustriales e incluso en sistemas internacionalizados de producción que dieron impulso a una nueva estructura productiva agroalimentaria o agroenergética. Sin embargo, hay que reconocer que el riesgo de producción del sector industrial y el agrícola es bien diferente, toda vez que el segundo depende de sus tiempos biológicos y de las variaciones climáticas.

La negociación con Estados Unidos favorece claramente al sector azucarero, toda vez que logró triplicar su cuota de exportación a 75.000 toneladas, incluyendo renglones de confitería y chocolatería para uso industrial; al sector floricultor, toda vez que garantiza un acceso estable y libre de arancel situación que beneficiará al 75% de la producción nacional; y, por su parte, el nuevo sector de los biocombustibles – etanol y biodiesel –, cuyas materias primas son para Colombia la caña de azúcar y el aceite de palma, respectivamente, tiene un alto potencial, ya que Estados Unidos se encuentra enfocado al desarrollo y utilización de energías renovables y de combustibles líquidos que sustituyan el uso de los combustibles fósiles para transporte.

Por su parte, el sector arrocero, aunque logró un plazo de desgravación de 19 años con seis años de gracia para eliminar el arancel del 80%, otorgó a los Estados Unidos un contingente de exportación de 79.000 toneladas en su equivalente de arroz blanco; así mismo, el país ofreció un contingente de importación de dos millones de toneladas de maíz amarillo, con incrementos del 5% anual, mientras que la cuota de importación de maíz blanco se acordó en 130.000 toneladas con el mismo porcentaje de incremento anual que el amarillo. En relación con los productos lácteos, el país obtendrá una cuota de acceso preferencial de 9.000 toneladas, concentradas en quesos, nuestro mayor potencial de exportación, y quedando por fuera la leche entera y pulverizada. Por su parte, la carne bovina colombiana podrá verse afectada por la no agilización de normas sanitarias y fitosanitarias, comprometiendo su cuota de exportación de 5.000 toneladas frente al ingreso de 6.400 toneladas de cortes finos provenientes de Estados Unidos.

### Oportunidades y amenazas del TLC

Como se mencionó, este documento centra su análisis en el componente primario de los biocombustibles, los cuales se perfilan con importantes oportunidades de crecimiento y, en los sectores arrocero y de ganadería vacuna, por considerar que son de importancia en el consumo de la población, en la generación de empleo rural y en la economía de muchas regiones. A continuación se revisará el mercado de Estados Unidos en relación con estos sectores para, en la sección siguiente, analizar el potencial de respuesta que tiene Colombia en estas cadenas.

### Sector biocombustibles

Desde el 2000, la producción mundial de biocombustibles ha crecido a un ritmo anual del 10%, alcanzando en el 2010 una pro-

ducción total cercana a los 86 billones de litros de etanol y 19 billones de biodiesel. Esta fuerte dinámica es producto de la demanda de los países desarrollados, Estados Unidos y Europa, altamente dependientes del combustible fósil, quienes han impulsado el uso de estos combustibles renovables con el objeto no solo de mitigar las emisiones de gases efecto invernadero, producto de su utilización y combustión, sino reducir su dependencia energética de terceros países.

Se proyecta que la producción mundial de biocombustibles continuará expandiéndose en los próximos años impulsada por una mayor demanda de combustible en el sector transportes gracias al impulso generado por las políticas públicas. De hecho, la Agencia Internacional de Energía (IEA) prevé que para el 2050 los biocombustibles representarán el 27% del total de combustible para transporte (IEA, 2011). Por su parte, las proyecciones de la OECD y la FAO indican que la producción mundial de bioetanol alcanzaría unos 150 billones de litros en el 2020 y unos 44 billones de litros a biodiesel para el mismo periodo (FAO OECD, 2011); sin embargo, estas proyecciones pueden variar dependiendo, principalmente, del precio del petróleo y de la evolución de los biocombustibles de segunda generación.

Los biocombustibles utilizan una gran variedad de materias primas, como son la caña de azúcar, la yuca, el sorgo y el maíz para el etanol, mientras que el biodiesel se produce a partir, principalmente, de oleaginosas como el aceite de soya, el aceite de palma y colza. Esto significa que el uso de productos agrícolas como materia prima para biocombustibles continuará aumentando; para el 2020 se estima que se utilice el 13% de la producción mundial de granos, el 15% de la producción de aceites vegetales y el 30% de la de azúcar de caña. En este sentido, se espera que el etanol a base de maíz en los países desarrollados participe con un 78% del total de la producción, mientras que en los países en desarrollo se mantendrá la proporción de la caña de azúcar como materia prima en un 80%; por su parte, se espera

que el 75% de la producción mundial de biodiesel provenga de aceites vegetales y un 10% utilice a la jatropha como materia prima (FAO OECD, 2011).

Es importante resaltar la evolución de los precios de los productos agrícolas, en especial aquellos que corresponden a los cultivos energéticos, los cuales se encuentran en una continua alza, como lo indica el Banco Mundial. Sin embargo, el alza generalizada en los precios de los commodities agrícolas es producto de diversos factores, como una mayor demanda de China e India, unas condiciones climatológicas que afectan los patrones de cosecha y, por ende, los niveles de inventario, caídas en productividad, así como una mayor demanda para alimentos y biocombustibles. Adicionalmente, el incremento en los precios del petróleo también aumenta los costos de producción, lo que se traduce en un mayor precio para el consumidor final. Para el caso, por ejemplo, de los aceites, sus inventarios han llegado a un mínimo histórico ubicando sus precios promedio en niveles superiores a los USD\$ 1.100 por tonelada, cuando hace una década el precio promedio era cercano a los USD\$ 300 por tonelada; para el azúcar blanco, el precio promedio mensual en el 2011 se ubica en los USD\$ 722 por tonelada, cuando hace una década el precio promedio era de USD\$ 222 por tonelada. Por su parte, los precios internacionales del etanol crecieron en un 30% en el 2010, y los del biodiesel también aumentaron, aunque no lo hicieron en semejante proporción.

### Etanol

Estados Unidos es el principal productor de etanol con unos 45.400 millones de litros, correspondientes al 54,7% de la producción global, utilizando el maíz como materia prima básica, y junto con Brasil, que utiliza la caña de azúcar, responden casi por el 88% de la producción mundial.

Con la implementación del Estándar para Combustibles Renovables (RFS2, por sus siglas en inglés), Estados Unidos continuará

siendo el principal productor y consumidor de etanol; la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos adoptó a comienzos del 2011 una decisión de ampliar los permisos de mezclas del 10% al 15% en modelos de vehículos a partir del 2001, lo que igualmente promovería el mayor uso de este combustible renovable. Cabe anotar que, a pesar de su alto volumen de producción, los Estados Unidos son el mayor importador de etanol, con 34% del flujo mundial y el principal comprador de las exportaciones brasileras; estas últimas mantienen un arancel de USD\$ 0,54 por galón importado.

Según proyecciones de la FAO, al 2020 el uso de etanol, en ese país, se ubicará en el orden de los 71 billones de litros, representando una participación del 8,4% en tipos de combustibles para transporte en la nación. Sin embargo, y a pesar de las normativas americanas para incrementar la autosuficiencia energética vía biocombustibles, los aumentos en la producción local no serían suficientes para abastecer la demanda esperada, por lo que ese país continuará siendo un país importador clave, especialmente de etanol. En este orden de ideas, se constituye en una excelente oportunidad para Colombia, que debe analizar sus posibilidades de expansión para generar una oferta exportable y procurar ser competitivo en este nuevo mercado, dadas, entre otras, las ventajas competitivas del sector primario.

### Biodiesel

Como se mencionó, la producción mundial en el 2010 alcanzó cerca de 19 mil millones de litros con una tasa de crecimiento promedio para los últimos cinco años de 38%, siendo Europa su principal productor con un 53% del total. A diferencia de la del etanol, la producción de biodiesel está menos concentrada, ya que el 75% de la misma está en cabeza de diez países.

Estados Unidos consumió cerca de 1,2 billones de litros y, por su parte, la RFS2 hizo un llamado para que en un futuro inmediato, es decir, el 2012, su uso sea de 3,8 billones

de litros, permaneciendo estable durante el resto del periodo hasta llegar a 4,8 billones en el 2020. Sin lugar a dudas, el mercado del biodiesel en Estados Unidos, cuya materia prima es el aceite de soya, es bastante inferior al del etanol, y aunque tuvo una caída importante debido a la crisis del 2008, en la actualidad se está recuperando. En este producto, Colombia también tiene unas posibilidades importantes para ser aprovechadas respecto de la competitividad que se pueda generar en la cadena en torno a este nuevo producto y sus posibilidades de crecimiento.

Es importante mencionar que así como Colombia tiene libre acceso al mercado estadounidense, igual sucede que los biocombustibles producidos en ese país pueden entrar a Colombia con cero arancel; para Colombia, abrir este nuevo mercado implica esfuerzos importantes, toda vez que ese país es un mercado de gran escala que permite una reducción de costos importantes y, adicional a ello, los productores de la materia prima aún gozan de importantes subsidios.

### Sector arrocero

La producción mundial de arroz asciende a cerca de 600 millones de toneladas anuales y se encuentra concentrada espacialmente, pues un 91% de ella proviene de Asia oriental y meridional, 5% de América, 3% de África y 1% de Europa y Oceanía. En esta perspectiva, entre China e India dan cuenta de un 52% de la referida producción, y sumados Indonesia, Vietnam y Tailandia se explica un 70% del total. Otros productores de alguna importancia son Japón (1,9%), Brasil (1,8%), Estados Unidos (1,6%) y Pakistán (1,2%); asimismo, según información de UNCTAD, existe un amplio espectro de países con producciones menores, pero que en conjunto representan un 22% de la producción mundial de arroz.

En el mercado internacional se transan anualmente entre 25 y 27 millones de toneladas de arroz, las cuales significan entre un 5% y 6% de su producción. Esos volúme-

nes comercializados son pequeños en comparación con los 113 millones de toneladas transadas en trigo y los 80 millones en maíz. La poca apertura comercial existente en el caso de este producto muestra que el grueso de la producción de las mayores naciones productoras, y en general muchos países, se destina a su mercado interno.

Como la producción, las exportaciones son concentradas, y un 57% de ellas tienen su origen en Tailandia, Vietnam, China e India, siendo el primero de esos países el mayor exportador, con un 24% del volumen total. Por su parte, Estados Unidos, que participa con un 2% de la oferta mundial de arroz, se ubicó en el cuarto lugar de exportaciones en el 2010, enviando el 47% de su producción anual al exterior (USA Rice Federation, 2011). Esto es consecuente en términos de consumo per cápita, pues el indicador de dicho país se ubica en 9 kg por habitante, mientras que en países como Colombia es de 40 kg y en países como China, 160 kg por habitante.

Estados Unidos cuenta con cerca de 1,2 millones de hectáreas sembradas en promedio anual, en 6 estados, principalmente. Su producción arrocera goza de importantes apoyos federales, que se traducen en costos significativamente inferiores a los de otros países productores; dentro de esos programas de apoyo se pueden mencionar: préstamos de asistencia a la comercialización, el programa de pago directo a los productores en función de la tierra cultivada; el programa de pagos según "el precio meta" del Gobierno federal, entre otros. Igualmente, es importante mencionar la adecuación de tecnologías en este subsector que no existe en Colombia, lo cual también es un factor que influye en los precios finales al consumidor.

La historia reciente de los precios internacionales del arroz registra valores entre USD\$ 200 y USD\$ 400 en los ochenta y noventa, para comenzar el nuevo siglo en el rango de USD\$ 200 a USD\$ 300 y saltar luego en el 2007 a valores entre USD\$ 800 y USD\$ 1000 para finalmente recomponerse y moverse entre USD\$ 400 y USD\$ 600 la tonelada. Un

mercado como el de los Estados Unidos tiene precios que actualmente se acercan a los USD\$ 500 la tonelada.

Es importante mencionar que el sector arrocero cuenta en Estados Unidos con una institucionalidad fuerte en cabeza de la USA Rice Federation, cuya misión es promover todos los segmentos de dicha cadena agroindustrial, compuesta por el Consejo Arrocero de Estados Unidos, el Grupo de Productores Arroceros, la Asociación de Molineros, la Asociación de Comerciantes Arroceros y la Rice Foundation, dedicada a la investigación.

En materia de importaciones, se destacan naciones como Indonesia con volúmenes por encima de los 3,5 millones de toneladas anuales; Bangladesh, con 1,5; Brasil, la Unión Europea, Irán, Arabia Saudita y Japón, con alrededor de un millón de toneladas cada uno. Es de resaltar que Colombia es un importador neto de arroz.

### Sector ganadería vacuna

En relación con el posible impacto que el TLC con Estados Unidos pueda tener sobre la ganadería vacuna, es preciso diferenciar lo que se esperaría suceda con la ganadería de carne y con la ganadería de leche.

### Ganadería de carne

Sin duda alguna, aunque participa con el 20% de la producción mundial, Estados Unidos se caracteriza por ser uno de los principales importadores<sup>7</sup> y a la vez exportadores de carne vacuna. De hecho, según información de la FAO, para el periodo 2005-2007 exportó en términos físicos un 11% e importó un 5% de su producción, mientras que a nivel mundial, para ese mismo lapso, las exportaciones correspondieron a un 13% de lo producido.

La lógica del comercio intraindustrial en un producto como las carnes tiene que ver con posibles sesgos en las preferencias de los consumidores (por ejemplo, desechar las vísceras y los subproductos en el consumo), con determinados desarrollos industriales que demandan más materia prima que la generada internamente y con las bondades de las escalas cuando se han hecho inversiones importantes en tecnologías de producción o de procesamiento.

### Ganadería de leche

La producción mundial de leche se concentra en un 40% en cuatro naciones productoras, que son la India, Estados Unidos, China y Rusia. No obstante su alta participación en la producción mundial, Estados Unidos es un importador neto de leche, aunque la diferencia en el balance entre exportaciones e importaciones puede considerarse marginal tanto respecto de su producción como de su disponibilidad interna.

Es interesante señalar que la producción de leche en Estados Unidos recibe ayuda gubernamental desde los años treinta y fácilmente capta el 25% de los recursos destinados a esta función, siendo quizás uno de los productos con mayor apoyo<sup>8</sup>. Por otro lado, el mercado de este producto en ese país permaneció prácticamente cerrado hasta 1994 y el camino más factible para acceder al mismo es a través de acuerdos bilaterales.

### Cadenas agroindustriales en el TLC

Frente a una determinada negociación, hay respuestas por parte de los componentes de las cadenas productivas como de los territorios a los que pertenecen y, justamente, la calidad de dicha reacción depende mucho de las consecuencias reales del acuerdo en

7 Por encima de Estados Unidos en materia de importaciones de carne sobresalen Japón, Rusia, Reino Unido, Italia y China.

8 Para el 2002 se estimó que el apoyo por litro producido ascendía a USD\$ 0,13 y por vaca en producción a USD\$ 1.086.

cuestión. En este sentido, es fundamental analizar la capacidad de respuesta que puedan tener las cadenas agroindustriales colombianas, desarrolladas en este documento, frente a la negociación con Estados Unidos, toda vez que estos sectores y cadenas cuentan con historias productivas, comerciales, institucionales, tecnológicas e incluso espaciales sustancialmente diferentes. Asimismo, recogen posiciones de competitividad y de dinámica interna también diferentes.

En el capítulo anterior se hizo referencia a que en un mercado globalizado las cadenas productivas son impulsadas, principalmente, por la demanda y pueden funcionar como un mecanismo de distribución de ingreso; sin embargo, para que ello ocurra debe existir una articulación tal en los diferentes eslabones de la cadena, que permita un nivel de competitividad que asegure su permanencia en los mercados internos y externos, el cual se logra, entre otras cosas, por las sinergias creadas entre el sector privado, los mercados y el gobierno.

La globalización involucra aspectos más allá del dominio puramente económico, como son el medio ambiente, la cultura, la política, el recurso humano y la ubicación espacial; todos ellos buscan una ecuación equilibrada entre los tres elementos del desarrollo sostenible como el económico, el social y el ambiental. Es claro que las cadenas productivas no son realidades abstractas, sino que existen con referencia a un territorio del que forman parte, el cual, además, puede circunscribirse a una única región, a unas áreas con atributos particulares o, en general, a diversas subregiones dispersas por todo el país. En este sentido, las unidades territoriales donde se localizan los agentes productivos que forman parte de la cadena deben contar no solo con la disponibilidad de recursos naturales, sino también con una infraestructura física, social e institucional de apoyo a la producción.

Así las cosas, la transformación de las regiones acorde con sus ventajas competitivas corresponde a un elemento estratégico de política pública y desarrollo de cadenas productivas que impulsen el crecimiento económico de una región, basados en sus posibilidades de mercado. En este sentido, consolidarse como proveedor mundial de productos agroindustriales sostenibles en un mercado globalizado no es tarea fácil.

### Biocombustibles

Un estudio del Instituto de Investigaciones Alejandro von Humboldt, IAvH, sobre evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia desarrolló una matriz para identificar los subsectores agrícolas con mayor potencialidad para la producción de biocombustibles, para lo cual se contempló una serie de criterios relacionados con la política nacional, las cadenas productivas, la seguridad alimentaria, prácticas culturales, ambientales etc., resultando favorecidos los subsectores de la caña de azúcar, el aceite de palma, la panela y la yuca (IAvH, 2008).

Por su parte, la firma BiofuelsConsulting estimó que Colombia cuenta con dos millones de hectáreas para la expansión de las siembras de caña de azúcar en Cesar, Córdoba, Meta y Bolívar; en cuanto a los cultivos de palma, definió que existen un poco más de un millón de hectáreas para el desarrollo de nuevas plantaciones en el Cesar, Meta, Tolima y la Guajira (HartConsulting, 2009).

Consecuente con lo anterior, el IAvH identificó la necesidad de seleccionar áreas prioritarias para el desarrollo de biocombustibles de acuerdo con criterios de disponibilidad de agua, presencia de ecosistemas naturales y áreas protegidas, producción campesina, importancia agrícola del departamento, presencia de comunidades étnicas e infraestructura de transporte, entre otros.



Es de anotar que el Gobierno nacional identifica los biocombustibles como uno de los productos de alto valor mediante los cuales puede diversificar la producción agropecuaria.

### Cadena de la caña de azúcar-etanol

El complejo productivo azucarero en Colombia cuenta con 218 mil hectáreas sembradas en cuatro departamentos (Valle, Cauca, Risaralda y Caldas) que procesan el 99,7% del total de la caña del país en 49 municipios. Son trece ingenios, de los cuales cinco cuentan con destilerías anexas de alcohol, seis con refinerías de azúcar, y doce con generadores a partir de bagazo, cuenta con 1.700 cultivadores de caña y 265 mil empleos directos e indirectos. Según Procaña, cerca del 29% de los productores tienen predios de 1-50 hectáreas; el 19% tiene propiedades de 51-100 hectáreas y el 52% cuenta con más de 100.

El valle geográfico del río Cauca, donde se encuentra el mayor volumen de hectáreas de caña sembradas, se ubica a 1.000 metros en promedio sobre el nivel del mar; su temperatura promedio es de 25 grados centígrados con oscilaciones de 12 grados entre el día y la noche; el brillo solar es superior a las seis horas diarias, con humedad relativa de 75,6%, y precipitaciones promedio/año de 1.000 milímetros. Estas características constituyen una ventaja comparativa para el desarrollo del conglomerado, toda vez que le permiten cosechar todo el año, fuera de permitirle obtener una de las más altas productividades a nivel mundial.

En esta cadena, considerada como de talla mundial competitiva a nivel local e internacional, la agregación de valor continúa no solo en los azúcares especiales y refinados, sino que en la última década el sector se ha dedicado a desarrollar y fortalecer no solo el Programa Nacional de Oxigenación de Gasolina con Etanol, sino el mercado de cogeneración eléctrica.

A partir del 2001, y tras expedida la ley 693 de 2001, que establecía el 10% de alcohol

carburante en vehículos, el Gobierno nacional ha promovido la producción de etanol y en la actualidad, dado que el Valle del Cauca no tiene áreas que permitan una expansión importante del cultivo, se está analizando la viabilidad de producir este biocombustible en otras regiones del país como la costa Caribe y los Llanos Orientales a partir de otros productos como la yuca.

Específicamente, en lo que corresponde al balance alcoholero, Asocaña reporta cinco plantas duales que suman un total de 1.300.000 litros diarios, incluyendo las ampliaciones en capacidad instaladas realizadas en el 2011. La producción de etanol en el 2010 fue de 291 mil litros, mientras que a septiembre del 2011 la producción ascendía a 244 mil sin excedentes de producción para ser exportables.

Según Asocaña, para el 2012 se producirían 412 millones de litros de alcohol, suficiente para oxigenar la gasolina del país en un porcentaje del 9%. En la actualidad se desarrolla el montaje de dos proyectos nuevos, uno ubicado en el Meta y otro en el Magdalena con una capacidad instalada de 480 mil y 350 mil litros diarios, respectivamente. Estas plantas entrarán a mediados del 2013, incrementando la oferta a 513 millones de litros, permitiendo mezclas nacionales hasta del 12%. Igualmente, Asocaña prevé la entrada en operación de tres proyectos adicionales para el 2014 con una producción adicional de 500 mil litros diarios, alcanzando una oferta total de 706 millones de litros anuales, para mezcla de 16% (Asocaña, 2011).

Cenicaña, por su parte, ha venido trabajando en la identificación de nuevas áreas para el desarrollo del cultivo de caña de azúcar; las áreas analizadas incluyen la costa atlántica, la hoya del río Suárez y los Llanos Orientales hasta el Tolima.

### Cadena de la palma de aceite-biodiesel

La cadena de la palma de aceite colombiana cuenta con una historia de más de 50 años

perfilándose como una de las de mayor crecimiento gracias a la adaptabilidad que ha tenido en diversas regiones del país. De hecho, Colombia cuenta con cuatro regiones productoras de aceite de palma, cuya producción ubica al país como el primer productor de América y el quinto del mundo. Este cultivo, que es la base de la cadena de oleaginosas del país, requiere una temperatura media que oscila entre los 24°C y los 28°C, niveles de precipitación de 2.000 mm y 1.500 horas de sol al año, con una humedad relativa entre 75% y 85%. El aceite de palma y sus subproductos, que participan con un 6,7% del PIB de cultivos permanentes, 4% del PIB agrícola y con 2,1% del PIB agropecuario, se constituyen como materias primas fundamentales en la industria de alimentos, aseo y biocombustibles (Fedepalma, 2011b).

La cadena agroindustrial de la palma de aceite cuenta con 404 mil hectáreas sembradas en un total 16 departamentos y 106 municipios<sup>9</sup> localizados en cuatro zonas palmeras -Norte, Central, Oriental y Suroccidental- y cuya producción en el 2011 fue ligeramente por debajo del millón de toneladas de aceite de palma. Son 54 plantas de beneficio cuya ubicación es relativamente cercana a los cultivos y 6 plantas productoras de biodiesel. Son más de 8.000 cultivadores de palma de aceite y 126 mil empleos directos e indirectos. De acuerdo con Fedepalma, cerca del 18% de la producción se encuentra en productores con predios entre 1-20 hectáreas; el 13% tiene propiedades de 20-200 hectáreas y el 67% cuenta con más de 200 hectáreas. En la última década, el crecimiento de la agroindustria de la palma de aceite se ha basado en un modelo inclusivo de alianzas productivas estratégicas en las que han participado más de cinco mil pequeños campesinos.

Al igual que para el caso de la gasolina oxigenada, el sector palmero se ha enfocado en

la última década a desarrollar, implementar, consolidar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Biodiesel, toda vez que este se puede convertir en su principal mercado local.

A partir del 2004, y tras expedida la ley 939 de ese mismo año, que permitía las mezclas de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diesel, el Gobierno nacional ha venido promoviendo la producción y uso de biodiesel a lo largo del territorio nacional, incrementando la capacidad de mezcla.

Durante el 2010 se utilizaron en promedio mezclas de 7,12%, siendo Colombia el primer país en el mundo con mezclas obligatorias superiores al 5%. En la actualidad, existen seis plantas productoras de biodiesel, de las cuales cinco están integradas con la fase agrícola, que suman una capacidad instalada total año de 149 millones de galones o 496 mil toneladas. De ellas, tres plantas están ubicadas en la Zona Norte, una en la Zona Centro, una en la Zona Oriental y una en Facatativá (Fedepalma, 2011b).

Para septiembre del 2011, la industria de biocombustibles demandó 284 mil toneladas de aceite de palma, es decir, un 30% más frente al mismo periodo del año anterior.

De acuerdo con el presidente de la República, Juan Manuel Santos, en la actualidad el área sembrada permite mezclas de 20% de biodiesel-diesel (Sandoval, 2011).

El sector palmero colombiano realizó una prospección de la cadena, a comienzos de la década del 2000, definiendo en su visión de futuro al 2020 un crecimiento del área sembrada a una tasa del 8% anual, pasando de 170 mil hectáreas en el 2000 a 743 mil en el 2020; la producción de aceite de palma se multiplicaría por siete, llegando a 3,5 millones de toneladas en el 2020. Este análisis de prospectiva del sector palmero no incluía el nuevo mercado del biodiesel, por lo que



<sup>9</sup> Zona Norte: Antioquia, Chocó, Magdalena, Norte del Cesar, Atlántico, Guajira, Norte de Bolívar, Córdoba, y Sucre; Zona Central: Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Sur del Cesar, Sur de Bolívar; Zona Oriental: Meta, Cundinamarca, Casanare; Zona Occidental: Caquetá, Cauca, y Nariño.

el excedente de producción terminaba en el mercado de exportación. Por su parte, en el 2011, el Programa de Transformación Productiva para la palma, aceites y grasas vegetales y biocombustibles proyecta 545 mil hectáreas sembradas al 2019 y 1.600.000 al 2032, con producciones de 2,2 millones y 6,5 millones de toneladas de aceite de palma, respectivamente.

### Cadena agroindustrial del arroz

La cadena del arroz se compone del arroz paddy cultivado por los agricultores y por el arroz blanco producto de la molinería. Su producción en Colombia se clasifica por zonas y al interior de estas se distribuye por departamentos con diferentes condiciones de clima y suelo bajo sistemas de riego y secano mecanizado. Durante la última década, la Zona Centro (Tolima y Huila) participa con un 41,5% de la producción nacional, la de los llanos (Meta y Casanare) con un 36%, la del bajo Cauca con 10%, la Costa Norte (Bolívar, Córdoba y Sucre) con 7% y Santanderes con 5,5%. Este es un cultivo de zonas tropicales y su temperatura óptima debe fluctuar entre un mínimo de 32°C y un máximo de 42°C, y en territorios templados depende no solo de su temperatura, sino también de la radiación solar.

Esta cadena representa un 3,1% del PIB agropecuario, con un área sembrada al 2010 cercana a las 465 mil hectáreas y con una generación de 66 mil empleos directos y 258 mil indirectos que produjeron 2,4 millones de toneladas. Los rendimientos promedios de arroz se ubican en Colombia en 5,2 toneladas por hectárea, considerablemente inferiores a los de Estados Unidos, que se acercan a las ocho toneladas por hectárea (DNP, 2011b).

Colombia es un importador neto tanto de arroz blanco como de arroz paddy. Durante los últimos cinco años, estas importaciones representaron en promedio 2% de la producción nacional y, de hecho, para el 2009 las importaciones de Estados Unidos representaron un 51% dentro del total de arroz importado.

Cabe resaltar que en Colombia los costos de producción por hectárea son considerablemente superiores a los de Estados Unidos, principalmente por el tema de fertilizantes, riego, baja tecnificación del cultivo, entre otros.

Es de señalar que para el 2011, según Fedearroz, los precios del paddy en Colombia rondaron los USD\$ 490 la tonelada, mientras que en Estados Unidos se encuentran en USD\$ 323. En el caso del arroz blanco, el precio en Colombia (USD\$ 1.007) prácticamente duplica el de Estados Unidos (USD\$ 538), el de Vietnam (USD\$ 506) y el de Tailandia (USD\$ 530).

El sector arrocero colombiano se localiza en un lugar intermedio de ventaja comparativa en el espectro mundial de productores de arroz, esto significa que no está en el extremo de los de mayor ventaja, pero tampoco en el de los de completa desventaja. Por tal motivo, en un hipotético escenario de comercio transparente sus posibilidades de exportar, así como de preservar para sí el mercado interno, dependerían en parte de dónde se sitúe el precio internacional. Mientras tanto, es claro que en las circunstancias actuales no compite en precios ni en productividad contra una nación como Estados Unidos y carece también de la experiencia exportadora de esta.

### Cadena agroindustrial de ganado vacuno

Como se mencionó anteriormente, la producción bovina tiene un componente agropecuario y uno agroindustrial. En el caso de las ganaderías de carne, el primero de ellos está conformado por las actividades de cría, levante y engorde; mientras que en las ganaderías de leche se cuenta con las actividades especializadas en la producción lechera y las que se han denominado como de doble propósito o utilidad. Así las cosas, se estima que un 57% de la población ganadera está dedicada a carne, 40% a doble propósito y 3% a leche, siendo la forma dominante de explotación el pastoreo extensivo.

De acuerdo con la FAO son, aproximadamente, 27 millones de cabezas de ganado al 2011 las que ubican a Colombia como el noveno país con mayor población de bovinos en el mundo; para Fedegán, son 24 millones de cabezas. Aunque la ganadería está presente en todo el territorio nacional, en cerca de 38,3 millones de hectáreas, según el IGAC, al 2005 Antioquia era el departamento con el mayor número de animales, y le seguían en importancia Córdoba, Casanare, Cesar, Santander, Meta y Magdalena.

Espacialmente, las actividades de lechería especializada y de engorde se suelen localizar relativamente cerca de los grandes mercados de consumo o con facilidad de acceso a los mismos, así como en tierras de buena calidad; mientras que la cría y el levante se sitúan en zonas marginales y apartadas de los centros. En cuanto al doble propósito, por lo regular se trata de un sistema de producción que caracteriza a las ganaderías de clima cálido y su ubicación es con referencia a vías o centrales de acopio que favorezcan la comercialización de la leche.

La ganadería bovina da cuenta de un 3,6% del PIB nacional, de un 20% del PIB agropecuario y de un 53% del PIB pecuario, el valor de su producto es de 3,3 veces el del café, 3,2 veces el de la floricultura y 9 veces el sector palmicultor, entre otros, y genera cerca de 950 mil empleos directos, que corresponden a cerca del 25% del sector agropecuario (Fedegán, 2011).

Un importante indicador de la productividad ganadera en carne es la tasa de extracción, la cual se encuentra en Colombia en cerca del 17%, semejante a la de Brasil, pero lejos de la de Argentina (24,5%) y de la de Estados Unidos (37,7%). Respecto de la producción de leche, se identifica una importante reducción en las últimas décadas, puesto que se alcanzó la cifra de 6.500 millones de litros en el 2008, cuando la producción anual rondaba en 3.900 millones en 1990, según estadísticas de Fedegán. Como un resultado de lo anterior, la brecha con Estados Unidos es ligeramente mayor que en carne (13 veces) pero con Brasil se reduce sensible-

mente (1,6), al igual que con Argentina (1,6) y México (1,3).

El consumo per cápita nacional de leche es de 135 litros, mientras en países como Argentina es de 220 y en Estados Unidos de 255; en carne, ese per cápita se ha mantenido entre 15 kg y 20 kg por persona, también por debajo del de Estados Unidos y de Argentina, que corresponde a 63 kg y 52 kg, respectivamente.

Al igual de lo que sucede con toda la industria de alimentos y bebidas, que orienta un 90% de sus ventas al mercado interno y apenas un 10% a las exportaciones, el sector de lácteos y de cárnicos exhibe una balanza positiva de USD\$ 23 millones y USD\$ 56 millones para el periodo 2002-2005.

Por otro lado, los precios de la leche y la carne, en especial los primeros, no han sido ajenos a las inestabilidades de los precios internacionales asociadas con la crisis petrolera y la evolución posterior ligada con la crisis internacional.

En definitiva, la ganadería colombiana ocupa importantes recursos de espacio y ambientales, pero sus indicadores de productividad se encuentran por debajo de las principales referencias internacionales, en particular Estados Unidos; sin duda, aparte de los retos sanitarios, fitosanitarios e infraestructurales que tiene de cara a los acuerdos, es evidente que la ganadería en Colombia debe elevar sus estándares tecnológicos, y muy seguramente es una actividad que por razones económicas y de política se va a recoger en menos espacio y unidades productoras, lo cual revertirá en su mayor homogeneidad y competitividad.

### Las cadenas agroindustriales en el ordenamiento territorial

A pesar de que la Altillanura, el Pacífico y la Mojana no han sido las regiones más expuestas, impactadas o que han asumido los mayores costos de enfrentar procesos de apertura e integración, como sí ha sucedido

con otros territorios del país, su escogencia para valorar en este documento posibles impactos esperados sobre espacios particulares del TLC con Estados Unidos obedece fundamentalmente a que el gobierno las ha seleccionado como áreas estratégicas con alto potencial para el desarrollo agropecuario, agroindustrial, energético e incluso de otros sectores de la economía nacional.

De alguna manera, son territorios en los que se busca cimentar buena parte del futuro desarrollo del país, por lo menos para algunos sectores claves, y por ello interesa sopesar sus viabilidades y posibilidades de frente a algo tan significativo como el TLC con Estados Unidos.

Sin importar el territorio particular a que se haga referencia, la relación cadena-territorio es una de doble vía, ya que los atributos (tangibles e intangibles)<sup>10</sup> del territorio inciden sobre el desarrollo y la competitividad de las cadenas en él contenidas y, a su vez, el tipo y la dinámica de las cadenas tienen que ver con la configuración social, económica, física e institucional de los territorios a los que pertenecen y con su evolución de largo plazo.

En este sentido, el análisis espacial se constituye en un elemento de la competitividad que debe contener elementos en función de su distancia a los mercados potenciales, de su infraestructura de transporte, y de los recursos naturales que provea, entre otros.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" (DNP, 2011) es la hoja de ruta de desarrollo y crecimiento de los próximos años para nuestro país que cuenta, en la actualidad, con un enfoque regional, ya que pone de manifiesto las brechas regionales<sup>11</sup> existentes entre las necesidades de las diversas regiones y sus vocaciones locales y, en consecuencia, en el mismo se reconoce la movilización de recursos hacia el fortalecimiento de las capacidades territoriales. De hecho, podría considerarse que

el planteamiento regional definido en algunos apartes del PND está alineado con el documento presentado en 1988 por la Unión Europea, denominado TheFuture of Rural Society (CCE, 1988), donde se define, por un lado, la heterogeneidad de las zonas rurales y la multiplicidad de sus funciones; se establece su importancia para la sociedad como un todo y se pone de manifiesto que, dadas las características especiales de cada área rural, puede existir una diversificación de actividades dentro de un contexto sostenible.

Así las cosas, dentro de las varias estrategias planteadas en el PND 2010-2014 se incluyen, entre otras, ejecutar los siguientes proyectos de impacto regional:

- Elaborar tres programas piloto para la estructuración de áreas de desarrollo en la Mojana, la Altillanura y la Región Pacífico (Sucre, Córdoba, Bolívar, Antioquia, Meta, Vichada, Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca).
- Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de la Mojana.
- Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Altillanura.

Para lograr unas condiciones de éxito y aprovechar de la mejor forma las iniciativas plasmadas por el Gobierno nacional en el Plan de Desarrollo 2010-2014, es necesario contar con un ordenamiento territorial entendido como la planificación territorial integral vinculada a la planificación económica, social y ambiental de la región.

Es importante mencionar que para el cumplimiento de estas estrategias y de los objetivos de crecimiento sostenible, el PND 2010-2014 fundamenta su estructura en tres columnas básicas: la innovación soportada en investigación y desarrollo, las locomotoras para el crecimiento –sectores agropecuario, vivienda, infraestructura de transporte, mi-

10 Los atributos incluyen dotaciones naturales, ambientales y de infraestructuras (física, social, humana, institucional), pero también otros factores como la participación y organización ciudadanas, las amenidades locales, entre algunos.

11 Las distancias en los ingresos por habitante entre las regiones colombianas están entre las más altas del mundo y pueden llegar a situarse en una relación de 1 a 7, en las situaciones más extremas.

nero-energético e innovación– y las políticas de competitividad y productividad.

Sumando a lo anterior, la rama legislativa sancionó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial L1454/11, cuyas directrices, entre otros, no solo permiten la integración de lo político con lo económico, redefiniendo el concepto de ruralidad bajo criterios sostenibles que creen sinergias entre lo físico y lo geográfico a partir del involucramiento de variables ambientales y sociales dando cuenta abierta de la multidimensionalidad de un sistema territorial soportado en una dimensión espacial, sino que además, dado su carácter asociativo, permite una transición de un esquema de participación a un esquema de inclusión y colaboración entre los diversos actores tanto públicos como privados.

Esto último da como resultado una articulación de los procesos productivos que resultan en encadenamientos o clústers; que para el caso de la agricultura son bien importantes toda vez que en torno a ella se da lugar a otra serie de actividades económicas que, aunque pueden no estar relacionadas directamente con la agricultura, sí lo están con sus agricultores, consolidando de esta forma una economía rural. Esto último puede ser entendido como una economía geográfica o de territorio conformada por sus recursos naturales, la estructura productiva, los procesos institucionales y las dinámicas sociales y de interacción en la conformación de un esquema económico que va más allá de la simple subsistencia diaria. Es aquí donde los componentes –social, económica, ambiental y global– de la competitividad territorial cobran mayor importancia (IICA, 2003).

Por su parte, y en su dimensión de desarrollo rural en el ordenamiento territorial, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expone que el propósito del ordenamiento territorial es:

Dirigir los procesos de desarrollo de las áreas rurales y suburbanas bajo un patrón de compatibilidad con la vocación agrícola y forestal de esta clase de suelo para evitar

que se convierta en el gran depositario de expansiones de procesos de urbanización no controlada" (MAVDT, 2010).

Y establece a su vez unos elementos o criterios para la planificación del desarrollo rural con énfasis en cultivos permanentes y agroindustriales, como son caña, yuca y palma, previendo una posible expansión de la superficie de los cultivos como consecuencia, en este caso, de los biocombustibles.

En este sentido, esta sección centra su análisis en la dinámica esperada de las cadenas agroindustriales, ya mencionadas, en las regiones priorizadas bajo las potencialidades de los biocombustibles, el arroz y el ganado vacuno dentro del marco del TLC con Estados Unidos.

### Región de la Altillanura

La región de la Altillanura comprende el área entre el margen sur del río Meta y el margen norte del río Vichada e incluye los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López, Mapiripán, La Primavera, Cumaribo, Santa Rosalía y Puerto Carreño con una extensión de 13,5 millones de hectáreas y una población total de 130.600 personas. Es parte de la Orinoquia colombiana y cuenta con una gran variedad de ecosistemas y reservas de agua.

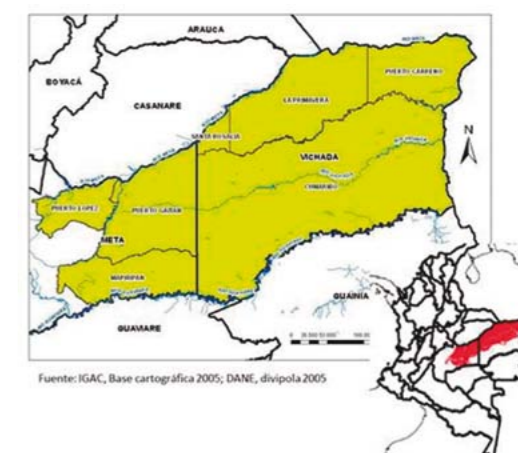


Figura 1. Región de la Altillanura.

En cuanto a la geografía física y la condición de los suelos, son regiones con fuertes restricciones (bajos niveles de fertilidad, acidez por aluminio y pobreza en materia orgánica y, por ende, escasa disponibilidad de nutrientes, entre otros) que limitan su potencial agrícola; es por ello que el Gobierno definió que el desarrollo de la región vaya de la mano con los centros de investigación científica como Corpoica y el CIAT, buscando crear desarrollo tecnológico, una recuperación de suelos y adaptación al cambio climático, entre otros (MADT, 2011). A pesar de contar con el 32,4% de las existencias de agua del país, el 36% de los ríos con caudal superior a 10 m<sup>3</sup>/seg, y el 38,7% de las microcuencas, la oferta de agua de la Orinoquia tiene ciclos estacionales.

El IGAC, en el 2002, desarrolló un mapa de vocación de uso del suelo para la Altillanura y establece un potencial de aprovechamiento agropecuario de 4,3 millones de hectáreas, que corresponde a cerca del 80% de las tierras dedicadas actualmente a la agricultura, con potencial para el desarrollo de los cultivos de maíz, arroz, sorgo, soya, caña de azúcar, palma, caucho, forestales; proyectos silvopastoriles y de ganadería sostenible.

Para el 2010, el área cultivada en los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López, Mapiripán, La Primavera, Cumaribo, Santa Rosalía y Puerto Carreño no superaba las cien mil hectáreas, siendo los cultivos líderes los granos, la palma y el caucho con cerca de 42.000, 19.000 y 8.900 hectáreas cultivadas, respectivamente (DNP, 2011).

Sin lugar a dudas, es preciso reconocer los logros en la Altillanura en lo que respecta a la introducción de cultivos tecnificados como maíz, soya y arroz, trabajo aún en progreso y que lleva más de veinte años en desarrollo.

### Biodiesel de palma

El nuevo mercado de los biocombustibles ha ejercido alguna presión sobre el desarrollo de plantaciones de palma de aceite en la al-

tillanura colombiana; Fedepalma, teniendo en cuenta su compromiso ambiental y social en la expansión de nuevos cultivos, definió una matriz DOFA para la Orinoquia colombiana donde establece como debilidades para el desarrollo del cultivo la dificultad de los suelos de la región, la baja disponibilidad de mano de obra, la distancia a los puertos de exportación y la precaria infraestructura, entre otras.

El gremio palmero llamó la atención sobre "la evaluación edafoclimática de las tierras del trópico bajo colombiano para el cultivo de la palma de aceite" desarrollado por Cenipalma y Corpoica en 1999. En ella se establecía que la Orinoquia era la región con mayor área potencial de siembra (1,9 millones de hectáreas), pero a su vez se recalcan las restricciones de suelos y logísticas que presentaba la zona para llegar a los mercados de exportación. Factores estos últimos que limitaban la viabilidad económica de cualquier proyecto enfocado a los mercados externos (Fedepalma, 2007).

Especialmente, se refiere a los mercados de exportación, toda vez que en aquella época, e incluso hoy, el área sembrada de palma de aceite no solo cubre la demanda nacional de aceite para el mercado de alimentos, sino que alcanza para mezclas hasta del 20% de biodiesel-diesel, lo que significa que cualquier siembra adicional deberá ser, necesariamente, destinada al mercado externo.

Igualmente, la Federación ha hecho algunos llamados para lograr una mayor articulación entre las entidades de gobierno, sector privado y sociedad civil en la planificación y ordenamiento ambiental requerido en la zona, así como el desarrollo de políticas públicas que propendan a un desarrollo ordenado de las actividades productivas de la zona.

### Etanol

En la actualidad, es muy poco lo que se encuentra sobre el desarrollo de proyectos de caña de azúcar o de etanol en la Altillanura; de hecho, Asocaña cuenta con poca infor-

mación respecto a los proyectos que allí se estén desarrollando y solo informa sobre la existencia de tres nuevos proyectos: Ingenio Riopaila y Central Castilla, empresas pioneras del desarrollo de caña de azúcar en la Altillanura; y finalmente, Ecopetrol-Bioenergy, que proyecta sembrar 12.000 hectáreas de azúcar en los próximos años con una planta de 480 mil litros de capacidad (CIAT, 2011). Es importante anotar que este proyecto trasciende a un complejo industrial entre los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán, donde anteriormente había ganado y donde ahora la tierra será convertida para un uso agrícola. Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha establecido que en el Meta, en el Piedemonte y la Altillanura existen 200 mil hectáreas con potencial para producir caña de azúcar (MADR, 2010).

Algunos proyectos piloto de etanol de yuca han arrancado en la Altillanura soportados, entre otras, con variedades desarrolladas por el Centro de Agricultura Tropical (CIAT); entre ellos se puede mencionar el proyecto de la empresa GPC, con 2.500 hectáreas de yuca sembrada para una producción de 20.000 litros día (CIAT, 2011).

Vale la pena resaltar el interés del Gobierno nacional en el desarrollo de la estación de investigaciones de Corpoica, Carimagua, de 17.000 hectáreas, como un proyecto piloto en Puerto Gaitán de restitución de tierras a 500 familias víctimas del despojo que le apuesta al desarrollo rural de la región. Este proyecto busca mediante acompañamiento técnico de Corpoica, la CIAT, el Sena, la Red de Seguridad Alimentaria de Acción Social y Ecopetrol, entre otros, desarrollar proyecto productivos que incluyan, entre otros, la producción de etanol a partir de yuca (El Espectador, 2011).

### Cadena productiva del arroz

Desde ya hace algunos años, Corpoica y CIAT vienen implementando programas de

rotación de cultivos como una metodología para mejorar la calidad de los suelos; esto ha significado un mayor interés de los inversionistas para el desarrollo de siembras en esta región. Un trabajo importante es la construcción de capa arable mediante el manejo del suelo y la rotación de cultivos<sup>12</sup>. En esta última materia se ha evidenciado, en experiencias del CIAT y Corpoica, que el arroz rotado con soya, maíz o pastos arroja un buen desempeño, lo que no sucede de igual manera con cualquier intento de monocultivo, caso en el cual, inicialmente los rendimientos pueden ser buenos, pero luego comienzan a decrecer.

Adicionalmente, conjuntamente con Fedearroz, estos centros de investigación han desarrollado variedades mejoradas para las condiciones de los suelos de esta región que se acompañan con sistemas de producción ecoeficiente. Lo anterior ha permitido que el crecimiento reciente en la producción arrocería del Meta, Casanare y Arauca haya tenido lugar en la Altillanura con rendimientos por hectárea de apenas 3 toneladas<sup>13</sup> y con cerca de 30.000 hectáreas de arroz.

### Cadena productiva del ganado vacuno

La región de la Altillanura ha sido de tradición ganadera y la cría de ganado una de sus principales actividades económicas. Ciertamente, esta actividad se ha desarrollado de manera extensiva y con bajos indicadores de productividad; sin embargo, en las últimas décadas se ha ido estructurando una oferta tecnológica que le ha elevado la eficiencia y la competitividad por la vía de trabajar en la disponibilidad de forrajes y recursos arbóreos adaptados, así como en aspectos claves del manejo del hato, como lo son la sanidad animal, el mejoramiento genético y reproductivo y la gestión empresarial.

Hasta hace veinte años, en la Altillanura no se encontraban sino praderas nativas, algu-

<sup>12</sup> Ese esfuerzo de adecuación del suelo se debe a que se trata de suelos superficiales, susceptibles a erosión, con estructura débil, escasa materia orgánica, con pocos nutrientes, duros y poco penetrables, baja retención de agua y baja fertilidad natural.

<sup>13</sup> Ese registro se encuentra muy por debajo del correspondiente a esos tres departamentos, que está en alrededor de 6 ton /ha.

nas brachiarias y especies forestales como el pino, la acacia y el caucho, pero en la actualidad el mejoramiento en esta materia ha sido realmente significativo.

Prácticamente, la ganadería se localiza a lo largo de toda la Altillanura, pero es dominante en las sabanas inundables y en la Altillanura disectada o de serranía, mientras que comparte espacios productivos con los cultivos comerciales en la Altillanura plana. En esta última zona se ha ido desarrollando además una ganadería semi-intensiva.

Con las nuevas dinámicas observadas y esperadas para esta extensa zona de la altillanura, la ganadería deberá experimentar profundos cambios técnicos, organizacionales e industriales, pero también tendrá que ceder espacios a otras producciones con mayor ventaja natural como, por ejemplo, las forestales en las zonas de serranía. Ejercicios experimentales han podido validar cómo mientras en un esquema tradicional de explotación típico de la altillanura se obtienen 128 kg/ha/año de carne, ese cuántum puede desplazarse hasta casi 600 kg mediante modificaciones manejables en los sistemas de alimentación.

### Región del Pacífico

La región Pacífico comprende 46 municipios, de los cuales 30 se encuentran en la región del Chocó, 9 en Nariño, 3 en Cauca, 2 en Antioquia y 1 en el Valle; normalmente se caracterizan porque existe la tenencia colectiva de la tierra, bien sea de comunidades negras o de resguardos indígenas. Es un territorio que alberga a cerca de 1.135.000 habitantes y se caracteriza por la existencia de una amplia diversidad biológica, con el 79% de sus ecosistemas sin transformar (DNP, 2007). Esta región, conocida como el Pacífico Biogeográfico, cuenta con 113.000 km<sup>2</sup>, que corresponden al 10% del total del territorio nacional y una superficie marítima de 400.000 km<sup>2</sup>. Es también una de las regiones más pobres del país con un índice de necesidades básicas insatisfechas superior al 70%, siendo los municipios más afectados

Quibdó, Guapi y Tumaco, muy por encima de la media nacional, que para el 2008 se ubicó en 27,8%. Dada su localización geoestratégica para el acceso a los mercados internacionales, existe en la actualidad un compromiso de integración regional liderado por los gobernadores de los departamentos de Nariño, Valle, Cauca, y Chocó; sin embargo, los graves problemas de seguridad en esa región se traducen en importantes obstáculos para poder implementar el acuerdo de voluntades mencionado y para la gobernabilidad misma de la región.



Figura 2. Región del Pacífico.

De hecho, por las características geográficas, ambientales, institucionales, económicas y sociales, la región pacífica es propicia para la expansión de los cultivos de coca, su procesamiento y el tráfico de drogas ilícitas. Estos factores dan cabida a problemas relacionados con la situación de orden público por presencia de grupos armados al margen de la ley. En estos escenarios, donde prevalecen los nuevos órdenes sociales, producto de actividades no lícitas, las posibilidades de intervención del Gobierno o de los consejos comunitarios son bastante limitadas.

Machado, en un trabajo sobre la agricultura en el litoral pacífico, señala que por condiciones naturales, alta humedad y acidez y baja fertilidad de los suelos, esa región es de vocación forestal y la agricultura es una actividad marginal en ella. Prácticamente, los focos agrícolas del Pacífico se localizan en el Urabá antioqueño y en el área comprendida entre los ríos Mira y Mataje en Tumaco.

### Biodiesel de palma

El municipio de Tumaco, considerado como el epicentro del Pacífico nariñense, alcanzó en el 2005 a contar con cerca de 32 mil hectáreas sembradas de palma de aceite, cerca de un 12% del total nacional para aquella época, que correspondían a una producción anual de 90 mil toneladas de aceite de palma crudo, las cuales eran principalmente exportadas. Del total de hectáreas en esta zona, cerca del 21% se sembró en cabeza de pequeños agricultores, quienes paralelamente mantenían sus cultivos de pancoger. En dicha zona, la agroindustria alcanzó a generar cerca de 7.000 empleos directos y 3.500 empleos indirectos, con cerca de 44.000 personas dependientes de esta agroindustria frente a una población total del municipio de 160.000 personas (Corpoica, 2007).

Sin embargo, durante los años subsiguientes este cultivo fue devastado por la enfermedad de la pudrición de cogollo, la cual, según Corpoica, podía asociarse con un desbalance nutricional y demás características de un suelo frágil. Por su parte, Cenipalma descubrió el agente causante, que corresponde a un pseudohongo. Fedepalma, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el sector privado, ha impulsado un plan de erradicación de palmas enfermas y el inicio de nuevas siembras, cerca de doce mil hectáreas, con material tolerante a esta enfermedad, buscando con ello la reactivación económica de la región.

En el municipio de Guapi, en el Cauca, se han adelantado diversos proyectos de palma de aceite sin éxito. El último de ellos se gestó durante el 2007, cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conjuntamente con Corpoica, decide desarrollar un proyecto con el Consejo Comunitario de Guapi Abajo en 15.000 hectáreas de palma. Este proyecto surgió como una alternativa para reducir los cultivos ilícitos en la región de Guapi y se estableció como un proyecto priorizado por el Gobierno nacional en el Conpes Palmero: sin embargo, el IAvH, en su documento Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de

biocombustibles, estableció este proyecto como crítico, toda vez que según sus estudios el suelo presenta importantes restricciones para el desarrollo de proyectos agrícolas y muchas de las zonas donde se plantean las siembras, en el territorio del Consejo Comunitario de Guapi Abajo, afectarían bosques secundarios (IAvH, 2008).

En relación con el departamento de Antioquia, especialmente en lo que se refiere a los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte, que hacen parte de la región del Pacífico, vale la pena destacar que se han revisado esquemas para la realización de posibles proyectos de alianzas sociales y productivas de palma de aceite y maíz que involucren al gobierno, al sector privado y a las comunidades organizadas. Es muy poco lo que se ha avanzado en estas iniciativas que plantean la producción de 50.000 toneladas de aceite de palma para biodiesel y 56.000 toneladas de maíz para la producción de etanol, en una región que además involucra otros municipios de la subregión del Urabá (BIRD Antioquia, 2008).

### Etanol

En la región del Valle del Cauca, en el municipio de Buenaventura, queda el puerto más importante de Colombia sobre el Pacífico; cuenta con importantes rutas marítimas y es equidistante entre Vancouver (Canadá) y Valparaíso (Chile). Este departamento, que participa con cerca de un 42% de productos que hacen parte de la canasta exportadora y concentra el 78% del área sembrada en caña de azúcar del país, cuenta con un grado de internacionalización más avanzado que el de otras zonas del país (DNP, 2007).

Los biocombustibles son una apuesta productiva del departamento, específicamente en lo que respecta al etanol, aunque en principio su producción está concentrada en el eje industrial del Valle del Cauca. Sin embargo, y como se vio anteriormente, en este momento existe una limitación en la expansión del cultivo en esa región, por lo que Cenicaña, junto con otras organizaciones

del sector privado, está investigando nuevas áreas de desarrollo para el cultivo.

### Cadena productiva del arroz

El caso del arroz en el litoral pacífico es el de un cultivo para la subsistencia con alguna expresión comercial en la zona central del Urabá, pero no se trata del principal cultivo comercial del Pacífico, posición que ostentan el banano y la palma. De todas maneras, a pesar de las dificultades climáticas, el arroz es un cultivo para climas tropicales y húmedos, y en esa perspectiva sería una alternativa apropiada para el Pacífico; no obstante, dado el carácter tan localizado y circunscrito de la producción agrícola en esa región y la competencia con otros cultivos, es evidente que existe una restricción de largo plazo para una potencial expansión. Por otro lado, las limitaciones de infraestructura han hecho que las doce mil toneladas que se producen queden prácticamente para ser consumidas en el mercado local.

### Cadena productiva del ganado vacuno

En el litoral pacífico, tan solo en el Urabá, y eventualmente en otras zonas muy delimitadas, la ganadería es una actividad productiva de alguna importancia. De hecho, cerca de un 30% de la extensión del Urabá es apta para la ganadería, y esa proporción es mayor que la utilizable para agricultura (18%); su fracción antioqueña registra un inventario cercano a las 600 mil cabezas, cantidad importante si se tiene en cuenta que todo el departamento registra un poco más de dos millones. Esta es también una zona que fue declarada como libre de aftosa, lo cual le otorga ventajas en producción y un potencial importante para el comercio internacional de carne. En cuanto a generación de empleos e ingresos, tanto el banano como el plátano superan a la ganadería.

Cabe anotar que el modelo extensivo en el que se ha desarrollado dicha actividad ya compromete el equilibrio ambiental por pi-

soteo y compactación sobre suelos húmedos y frágiles; se requiere por tanto un cambio de fondo en los sistemas productivos en dirección a esquemas más intensivos. En este sentido, se considera que en estos dos escenarios físicos la ganadería debería ceder espacios a actividades como la agricultura, puesto que actualmente ocupa tierras más aptas para ese tipo de explotación.

### Región de la Mojana

La Mojana es una subregión ubicada en la parte norte de Colombia, caracterizada por una zona de humedales productivos, estructurada alrededor del delta hídrico regulador de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. En este sentido, la región posee una alta oferta hídrica y ecosistemas variados, alta producción de pasturas y suelos aptos para actividades forestales y agrícolas como el arroz y con un importante potencial pesquero. Se despliega en 28 municipios pertenecientes a cuatro departamentos: Sucre, Bolívar, Córdoba y Antioquia y habitada por aproximadamente 900 mil personas. Es una región que se encuentra desarticulada de las redes viales troncales nacionales y dentro de los principales obstáculos a los que se enfrenta como región productiva son: deterioro y mal manejo de los ecosistemas, inundaciones, problemas en la tenencia de la tierra, las tecnologías utilizadas para la producción agropecuaria no son las apropiadas para el medio natural, contaminación y mal uso de las cuencas de los ríos, poca institucionalidad pública y privada y, como consecuencia, débil organización social (DNP, 2009).



Figura 3. Región de la Mojana.

Esta región, que es un medio de vida vital para la fauna y la flora, cuenta con una alta biodiversidad y paisajes naturales para impulsar proyectos ecoturísticos y ha captado la atención del Gobierno desde hace ya algunos años; es así como se ha desarrollado un documento Conpes 3421 de Estrategias para la reactivación económica y social de la región de la Mojana.

### Biodiesel de palma

De acuerdo con el documento Conpes antes mencionado, las siembras de palma de aceite no se han podido desarrollar en la región, primero, por un posible exceso de humedad que aumenta el grado de vulnerabilidad de las palmas a enfermedades y, segundo, por la carencia de infraestructura de beneficio.

### Etanol

Entre las alternativas agrícolas potenciales definidas por el Banco de la República, se encuentra la yuca amarga para la producción de etanol. En la literatura se encuentra mención a proyectos de yuca de dos mil hectáreas con una planta de acopio para procesarla y producir biocombustible. Estos proyectos cuentan con respaldo internacional. De otra parte, la región del Caño de la Mojana, previa adecuación de sus suelos, se convertiría en una opción interesante para la caña de azúcar (Celedon, 1980).

### Cadena productiva del arroz

El arroz es el cultivo más importante de la subregión con casi 35 mil hectáreas sembradas de las 50 mil asignadas a la agricultura y por encima de las 10 mil dedicadas a maíz, yuca y plátano. Las explotaciones comerciales de arroz se localizan en pocos municipios (Ayapel, Achí, San Jacinto del Carmen), que pertenecen a la zona de producción del Bajo Cauca y contribuyen con casi un 70% del 7% de lo que esa región produce a nivel nacional.

La producción de arroz en la Mojana se realiza en unidades de producción arrendadas (58,2%), de los propietarios (36,6%) y a través de otros sistemas (5,2%). Esta actividad no es solo importante como fuente generadora de ingresos y empleos (una hectárea genera diez empleos), sino que se trata también de un producto básico en la alimentación y el autoconsumo (Aguilera, 2004).

El sistema de producción de arroz que predomina en la Mojana es secano mecanizado (81,5%), le siguen el manual o de chuzo (18,2%) y el de riego (0,3%), su productividad promedio es de 5 ton/ha, la cual está en la media nacional y por encima de la del Bajo Cauca (3,57 ton/ha), y además sus costos por tonelada están alrededor de la mitad de lo que son en la Región Centro o en departamentos de alto desempeño como el Tolima. En este sentido, cabe mencionar que en esta región se conjugan la eficiencia física pero también la eficiencia económica en la producción de arroz, además se localiza en la tercera zona más importante en producción tanto por área cultivada como por producto generado. Estas circunstancias no solo sugieren la existencia de un potencial, sino también de cierta capacidad de respuesta de la zona frente a una iniciativa como el TLC con Estados Unidos.

No obstante lo anterior, la actividad arroceña, al igual que las demás actividades productivas que se desarrollan en la región, se encuentran negativamente afectadas por las limitaciones en la infraestructura vial, las pérdidas producto de las inundaciones, la carencia de maquinaria adecuada y actualizada, la degradación de los suelos y la ausencia de un desarrollo agroindustrial de la región, entre otros.

### Cadena productiva del ganado vacuno

La actividad pecuaria como actividad especializada ocupa un 42,7% del territorio de la Mojana, y mezclada con agricultura, otro

35,4%. La población ganadera de la Mojana asciende a 260 mil cabezas estables en la región, pero en periodos de verano, y debido a la trashumancia de ganados desde las zonas altas de los departamentos de Córdoba, Bolívar y Sucre, dicho stock se incrementa temporalmente en unas 275 mil cabezas adicionales. Durante el verano, la ganadería puede llegar a ocupar casi el 90% del área total, puesto que en ese momento concentra un 13% del inventario de Córdoba, Bolívar y Sucre; 7% del hato ganadero de la costa y un 2% del hato nacional.

La población bovina de la región se localiza casi que en una proporción del 80%, principalmente en Magangué, Ayapel, San Marcos, San Benito Abad y Majagual. Por otro lado, dicha población se soporta sobre un sistema predominantemente hídrico de pasturas naturales adaptadas a los ciclos de inundación y otro de carácter terrestre con base en pasturas naturales y también mejoradas.

Los sistemas productivos dominantes son la cría y el doble propósito, generando unos 87,5 millones de litros de leche, que corresponden a 11,5% de lo producido en Bolívar, Córdoba y Sucre, y a 4,2% del producto de todo el Caribe y, básicamente, los municipios de Ayapel, San Marcos y Magangué generan alrededor del 50% de dicha producción. La ganadería de la Mojana no se caracteriza por exhibir altos estándares tecnológicos, de forma que la capacidad de carga puede estar allí en 0,75 cabezas/ha, cuando la nacional se encuentra en 1,0, la de la costa Caribe en 1,4 y la de Córdoba en 1,60; su desarrollo industrial es precario, pues se reduce a dos centros de acopio de leche con capacidad para 75.000 l/día y a un matadero público.

En definitiva, la Mojana es una región que tiene un potencial ganadero de importancia, pero la posibilidad de desarrollarlo está atada al manejo de las inundaciones, al desarrollo de la infraestructura de vías, a tratar la degradación de los suelos y a abrir las posibilidades de comercialización. Por lo regular, los grandes ganaderos de los tres departa-

mentos antes señalados poseen tierras en la Mojana, aunque también recurren al área de playones. Es más, eventualmente algunos han bloqueado los caños para sedimentar de manera artificial las ciénagas y aumentar así el área en pastos.

### Recomendaciones

Como se ha demostrado en este documento, tanto los países como las regiones en sus estrategias de crecimiento se enfrentan al dilema de decidir sobre sus apuestas productivas y sus apuestas espaciales. Las experiencias de desarrollo parecen mostrar la existencia de una especie de "U" invertida que muestra que los países o los territorios con menor ingreso tienden a concentrar sus apuestas, luego al irse desarrollando más se inclinan por diversificarse, para finalmente al aumentar sensiblemente su ingreso optar de nuevo por la especialización.

Esta reflexión va orientada a que las regiones no pueden apostarle a todos los productos posibles, como tampoco a todos los espacios susceptibles de ser ocupados<sup>14</sup>; los límites para demarcar esta posibilidad los dan inicialmente las condiciones de productividad o de eficiencia física y, de manera complementaria, las de eficiencia económica o competitividad. Cuando se está muy lejos de los mejores referentes internacionales o locales en productividad física y costo, se es inviable en los mercados y no hay mucho por hacer en ese producto o grupo de productos; cuando se está en un lugar intermedio de productividad-competitividad, todo va a depender de los niveles y tendencias de los precios.

El argumento anterior, que es válido para decidir sobre productos, también lo es para decidir sobre los territorios, puesto que, en relación con un producto o grupo de productos, algunos tienen una clara ventaja comparativa, otros una notable desventaja comparativa y otros más una posición intermedia. A pesar de que lo deseable es tener

alineadas la eficiencia física y económica, no siempre se da de esa manera y suele suceder, sobre todo en mercados muy protegidos, que coexistan zonas (productores, sistemas de producción) con mucha eficiencia física y baja eficiencia económica con aquellas que tienen una solución opuesta. Ese estado de cosas, que se presenta en muchas producciones y zonas de producción agropecuarias en Colombia, es factible que no sea sostenible en un escenario con TLC a bordo.

De todas maneras, en el caso en que se requiera, debe revisarse la posibilidad de ajustar las productividades frente a las restricciones físicas y los costos en que se incurre al hacerlo; otra opción es ajustar los costos de cara al impacto que ello puede tener sobre la productividad y también consultando la facilidad de remover restricciones como los costos factoriales o la tasa de cambio.

En el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454/11, y de acuerdo con el alcance de este documento, se presentan a continuación unas recomendaciones a la Comisión de Ordenamiento Territorial, organismo técnico asesor cuya función, entre otras, es la de sugerir al Gobierno nacional la adopción de políticas y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Lo anterior, teniendo en cuenta que la consolidación de proyectos productivos se convierte en un factor estratégico para el desarrollo territorial.

Las recomendaciones generales que a continuación se presentan surgen bajo la dinámica mercado-territorio, presente en cualquier modelo económico, y tras el análisis del potencial que ofrecen las regiones estudiadas, las cadenas definidas para este documento y sus posibilidades en el mercado estadounidense:

1. Como se percibe en el desarrollo del presente estudio, es fundamental involucrar al sector privado en la definición de las políticas de Ordenamiento Territorial, toda vez que el mercado y la internacionalización de la economía promueven

importantes transformaciones en el territorio. La contribución de las cadenas agroindustriales en la planificación del territorio y en el desarrollo rural debe fundamentarse en acciones que permitan un balance entre un desarrollo económico armónico con los ecosistemas y con la equidad social; existiendo, claro está, unas condiciones mínimas básicas en infraestructura y calidad de suelos que permitan efectivamente apuntarle a proyectos ganaderos y competitivos.

2. La política de ordenamiento territorial debe abarcar los componentes del desarrollo sostenible, es decir, aspectos ambientales, sociales y económicos que involucren la protección de los ecosistemas, regulen las migraciones y los derechos de las comunidades y planifiquen el desarrollo productivo de acuerdo con la vocación existente, entre otros.

3. El ordenamiento territorial debe fundamentarse en un claro diagnóstico de los atributos con los que cuenta el territorio y los que es preciso desarrollar, pues de ello dependerán sus posibilidades inmediatas y futuras. No basta con los atributos de dotación, pues, más allá de los físicos y naturales, hay otros de naturaleza más intangible, como la capacidad de organización de la comunidad, la acción colectiva, la calidad de la institucionalidad local y las diversas amenidades que puedan ofrecerse. Todo lo anterior suma o resta en los desarrollos productivos y económicos y en otros aspectos del bienestar de los ciudadanos.

4. Un aspecto vital y complejo para el desarrollo territorial es definir adecuadamente el espacio objetivo o referencial de los proyectos o iniciativas productivas, especialmente teniendo en cuenta las apuestas sobre el territorio que hace el actual gobierno. Hasta dónde se extiende el territorio objetivo asociado con un proyecto; establecer su tamaño óptimo es algo que depende de diversos aspectos dentro de los que se pueden men-

14 De hecho, se nota en el litoral pacífico, donde predomina una agricultura de subsistencia, que la diversidad productiva es enorme, mientras que en la Mojana, con un mayor desarrollo comercial, esa diversidad es más limitada.



- cionar los naturales, los de escala, los de magnitud y complejidad de la inversión, entre otros.
5. En la construcción de este proceso de ordenamiento territorial, resulta fundamental establecer el rol que deben jugar las cadenas agroindustriales en el fortalecimiento de la conservación de los ecosistemas, y con ello en el aseguramiento de los servicios ambientales, toda vez que cualquier proceso productivo puede afectar la infraestructura natural de la región o verse afectado por la escasa valoración de los servicios ambientales que ofrece el ecosistema donde se desarrolla la actividad productiva<sup>15</sup>. Es así como la responsabilidad en el ordenamiento territorial se traduce en legislar para que los proyectos productivos sean ambientalmente viables, incluyentes y equitativos; aun si ello significa ir más allá de las tradiciones y cultura de la región en el desarrollo de prácticas agrícolas ancestrales, si ellas generan riesgos al ecosistema<sup>16</sup>.
  6. Un requerimiento necesario, pero no suficiente, para la transformación productiva sostenible de las regiones priorizadas es la generación de bienes públicos como el conocimiento, la investigación, la asistencia técnica, entre otros. El ordenamiento territorial debe liderar el desarrollo de alianzas público-privadas para proveerlos y generar hojas de ruta para la transferencia tecnológica y la implementación de buenas prácticas agrícolas o de agricultura de conservación.
  7. El impulso al desarrollo de actividades económicas por parte del Gobierno Nacional debe tener en consideración una dotación de recursos naturales que nos permita ser competitivos en los diversos mercados. En las regiones priorizadas analizadas, la pobreza de sus suelos exige un componente importante de investigación e innovación, de forma tal que, no por el hecho de contar con un alto potencial de hectáreas para siembra, se desarrollen actividades con dotaciones de recursos naturales que hagan insostenible la agricultura en el mediano y largo plazo por sus altos costos frente a competidores internacionales.
  8. Es fundamental, en materia de ordenamiento territorial, tener en cuenta la clara vocación de los territorios; es así como, por ejemplo, el litoral pacífico, por ser considerado como una de las regiones de mayor diversidad del mundo, rodeado con numerosos ríos de gran caudal y habitada en su mayoría por comunidades indígenas y afrocolombianas, tiene una vocación más forestal que agrícola, y en ese sentido se debe procurar el aprovechamiento de instrumentos internacionales como el REDD+, que favorezcan el desarrollo y crecimiento de esa región.
  9. Deben diferenciarse las iniciativas o proyectos que se fundamentan en criterios estrictamente sociales de aquellos que están buscando garantizar un elevado nivel de acumulación, una alta dinámica de innovación y una gran capacidad para competir. Estos últimos son una especie de proyectos o iniciativas de alto impacto que, indudablemente, tienen sus propias exigencias técnicas, de inversión, de capital humano, organizacionales, etcétera, que contrastan con las de los emprendimientos más sociales.
  10. Velar por una expansión y transformación espacial productiva pero ordenada que contribuya a mitigar los efectos del cambio climático o promueva la adaptación al mismo es vital. El reto es cómo, mediante instrumentos otorgados por el ordenamiento territorial, mitigar los riesgos ambientales y potencializar la creación de valor económico y social. Para ello, se debe exigir al aparato productivo el cumplimiento de ciertos principios y

15 Dentro de los servicios que ofrece el ecosistema se encuentran aquellos de regulación, por ejemplo, de los ciclos de agua, los servicios de soporte, entre los que se pueden mencionar los nutrientes del suelo y el control natural de plagas, y los servicios de aprovisionamiento, como alimentos, recursos genéticos, entre otros.

16 Prácticas ancestrales de tumba y quema que afectan la fertilidad de los suelos.



- critérios de desarrollo sostenible, acordes con las exigencias de los mercados globales.
11. Se sugiere procurar herramientas para la cooperación y armonización de desarrollos paralelos entre diversas industrias<sup>17</sup>, de forma tal que se creen sinergias que sumen a la conservación de los recursos naturales, a la mejora de la calidad de vida de las comunidades y al crecimiento sostenible de la región. Debe, igualmente, procurar la generación de estrategias vía utilización de regalías que permita la creación de una infraestructura básica para mejorar la competitividad en los mercados regionales, nacionales e internacionales.
  12. Es necesario que en las iniciativas del ordenamiento territorial se establezca como requerimiento para los entes territoriales la definición de la estructura ecológica de su región, lo que permitirá incluir consideraciones ecosistémicas en la aprobación y desarrollo de los proyectos productivos.
  13. Es importante tener en cuenta las dinámicas demográficas en las transformaciones espaciales con el objeto de que los proyectos productivos que se desarrollen a futuro eviten desequilibrios por altas concentraciones de habitantes en las cabeceras municipales, pues tal desequilibrio termina en una presión mayor sobre los recursos naturales y bienes públicos disponibles. Asimismo, y para el caso de los biocombustibles en municipios o zonas no interconectadas, facilitar el uso de los mismos para la generación eléctrica, mejorando de esta forma el acceso a este servicio público y la calidad de vida de la población.
  14. Sin duda, buena parte del desarrollo se hace sobre la base de intervenciones exógenas, pero también sobre evolución endógena y hasta sobre destrucción creativa. Intervenciones como las previstas sobre la Altillanura, la Mojana o el litoral pacífico con el ánimo de transformarlos productivamente son esencialmente exógenas, aunque pueden contar con antecedentes semejantes que proporcionan algunos aprendizajes, tal es el caso del Cerrado brasileño, o con procesos ya en curso producto de intervenciones marginales recientes, como sucede con la Altillanura misma. Lo exógeno no suele ser producto de dinámicas que se han ido construyendo, madurando, autososteniendo y justificando, sino resultado de un choque real o nominal, de un cambio en las circunstancias o de una decisión de política. Ello equivale a afectar una realidad para modificar sustancialmente la trayectoria que traía, lo cual no es un proceso siempre amigable y mucho menos de costo cero. En principio, ese cambio podría entenderse como una destrucción creativa de la que resultan ganadores y perdedores. Se destruyen viejos sistemas de producción para reemplazarlos por unos nuevos, se modifican o reemplazan las tecnologías en uso, se altera el uso del suelo, se regulan determinados comportamientos, se posibilitan ciertas acciones antes inimaginables, se desvalorizan unas destrezas y habilidades para valorizar otras, entre algunas transformaciones.
- En el caso particular de las tres regiones en consideración (la Altillanura, el litoral pacífico y la Mojana), la motivación de la política de intervención se encuentra en lo observado en experiencias internacionales semejantes, en las excelentes perspectivas internacionales que se han ido estructurando en torno a la producción de alimentos y al manejo de los recursos naturales, y en la necesidad de vincular económicamente y socialmente unos territorios que se consideran desaprovechados y desatendidos.
15. Finalmente, no se debe perder de vista que la dinámica de los territorios va a depender de los atributos de dotación y los que se creen; de las actividades, agentes y procesos contenidos en ellos y

17 Minera y agroindustrial principalmente.

de las dinámicas particulares (aglomeración, externalidades, interlinkages) que se desencadenen y consoliden en ellos y en relación con otros.

En principio, no cabe esperar dinámicas sorprendentes en territorios carentes de todas las formas de infraestructura (social, física, institucional y organizacional), con restricciones de información y conocimiento técnico, con limitadas conexiones con el mercado y otros territorios, y unas condiciones naturales que revelan unas potencialidades pero también unas complejidades de exigente manejo.

Ese es un poco el estado inicial de territorios como la Altillanura, la Mojana y el litoral pacífico.

Por otro lado, el desarrollo es un proceso continuo y no se concluye con una masa puntual de inversiones e iniciativas, sino que siempre es preciso estar identificando nuevas oportunidades y trayectorias, y ahí es donde más cuentan tanto los atributos tangibles como los intangibles. El desarrollo es un proceso de continuo descubrimiento y se debe contar con las capacidades para ello.

## Referencias bibliográficas

- Aguilera, M. (2004). La Mojana, riqueza natural y potencial económico. Bogotá: Banco de la República.
- Anderson, K. & Valdés, A. (2008). Distorsiones Agrícolas e Incentivos en América Latina. Washington: The World Bank.
- Asocaña. (2010). El clúster del azúcar en Colombia. Bogotá: Asocaña.
- Asocaña. (2011a). Informe anual 2010-2011. Cali: Asocaña.
- Asocaña. (2011b). Sector azucarero colombiano 2010-2011. Cali: Asocaña.
- Banco Mundial. (2007). Agricultura para el desarrollo 2008. Washington: Banco Mundial.
- BIRD Antioquia. (2007). Potenciales de biocombustibles en Antioquia. Antioquia: BIRD Antioquia.
- Cador, O., Céline, C. & Strauss-Kahn, V. (2007). Export Diversification: What's behind the Hump?
- CCE. (1988). The future of rural society. Bruselas: Comisión de la Comunidad Europea.
- Celedon, A. (1980). La costa atlántica y el Programa Nacional de Alcohol Carburante. Barranquilla: CIUN.
- Centro Nacional de productividad. (2002). El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia. Chile: Cepal.
- Cepal. (2001). Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Chile: Cepal.
- CIAT. (2011). Impacto de la investigación del CIAT en los Llanos. Villavicencio: CIAT.
- Collier, P. & Dollar, D. (2001). Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy. Washington: Banco Mundial.
- Corpoica. (2007). La palma de aceite en la zona palmera occidental. Bogotá: Corpoica.
- DNP. (2007). Agenda interna para la productividad y competitividad: Valle del Cauca. Bogotá: DNP.
- DNP. (2007c). Estado comunitario: desarrollo para todos, su aplicación en el Pacífico. Bogotá: DNP.
- DNP. (2009). Plan para el desarrollo de la Mojana. Bogotá: DNP.
- DNP. (2011a). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: DNP.
- DNP. (2011b). La agenda interna y la agroindustria del arroz frente al TLC. Bogotá: DNP.
- DNP. (2011c). Mitos y realidades de la palma de aceite en la Altillanura. Villavicencio: DNP.

- Edwards, S. (2008). Globalization, Growth and Crises: The View From Latin America. NBER documento de trabajo 14034.
- Espinal, C., Martínez, H. & Acevedo, X. (2005). La cadena del arroz en Colombia. Observatorio Agrocadenas, Documento N.º 52, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Espectador. (2011). En marcha una nueva política para el campo. Villavicencio: El Espectador.
- Ernest& Young. (2010). Redrawingthemap. Reino Unido: Ernest& Young.
- FAO OECD. (2011). Agricultural Outlook 2011-2020. Roma: FAO-OECD.
- Fedegán. (2011). Informe de gestión 2010. Bogotá: Fedegán.
- Fedepalma. (2007). La agroindustria de la palma de aceite y sus perspectivas en la región de la Orinoquia. Villavicencio: Fedepalma.
- Fedepalma. (2011a). Anuario Estadístico 2011. Bogotá: Fedepalma.
- Fedepalma. (2011b). Elementos de reflexión desde el sector palmero sobre la sostenibilidad ambiental de la Orinoquia. Bogotá: Fedepalma.
- Hart Consulting. (2009). Global ethanol and biodiesel outlook 2009-2015. Houston: Global BiofuelsCenter.
- Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). Economic Development as Self-Discovery. Journal of Development Economics.
- Humboldt. (2008). Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles. Bogotá: IAvH.
- IEA. (2011). Technology Roadmap, biofuels for transport. Francia: IEA.
- IICA. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. San José de Costa Rica: IICA.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2003). La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. Borradores deEconomía.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2004). Patrones de desarrollo y fuentes de crecimiento de la agricultura. Borradores de Economía.
- MADR. (2006). Apuesta agropecuaria exportadora. Bogota: MADR.
- MADR. (2010). Política Nacional de Biocombustibles en Colombia. V Seminario Latinoamericano y del Caribe de Biocombustibles. Santiago de Chile: Olade.
- MADR. (2011a). Carretera de 800 km para la Altillanura anuncia el Minagricultura. Bogotá: MADR.
- MADR. (2011b). Informe de rendición de cuentas Gestión 2010-2011. Bogotá: MADR.

- MADT. (2011c). En el Congreso Minagricultura expone la política de desarrollo para la última frontera agrícola que le queda a Colombia. Bogota: MADT.
- MAVDT. (2010). Dimensión del desarrollo rural en el ordenamiento territorial. Bogotá: MAVDT.
- MCIT. (2011). Política de desarrollo empresarial: la política Industrial de Colombia. Bogotá: MCIT.
- Naciones Unidas. (2000). Declaración del Milenio. Suiza: Naciones Unidas.
- Nextfuel. (2011). Nextfuel. Recuperado de: <http://www.biodiesel.com.ar>
- OECD FAO. (2011). Biofuels outlook 2011-2020. Roma: OECD FAO.
- Sandoval, H. (2011). El revolcón palmero. El Espectador.
- USA Rice Federation. (2011). Impacto del TLC-EE. UU. Colombia en la industria arrocera de USA. Bogotá:USA Rice Federation.

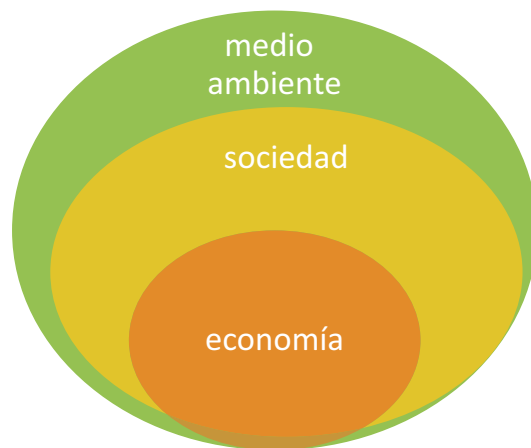




# Sostenibilidad Territorial: cómo hacerla funcionar

Sostenibilidad Territorial y la LOOT

Catalina Useche<sup>1</sup>; Nicholas Neal<sup>2</sup>



## Introducción

El propósito de este documento es analizar las posibilidades de aprovechar el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para orientar el ordenamiento territorial del país hacia un enfoque de desarrollo sostenible, que responda de manera apropiada a los retos que trae el cambio climático para las regiones Colombianas. Los resultados de este análisis formarán parte de las recomendaciones hechas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a la Comisión de Ordenamiento Territorial, como parte de los 4 lineamientos estratégicos sobre los cuales el Instituto Geográfico Agustín Codazzi se ha concentrado dentro del proceso de asesoramiento a la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Se hace necesario establecer qué se entiende por sostenibilidad:

“Sustentabilidad es la posibilidad de mantener procesos productivos y socia-

<sup>1</sup> Arquitecta con Maestría en Desarrollo; Consultora en desarrollo sostenible y cambio climático.  
<sup>2</sup> Ingeniero Químico especializado en energía renovable y desarrollo sostenible.

les durante lapsos generacionales, obteniendo de dichos procesos iguales o más recursos y resultados que los que se emplean en realizarlos, y con una distribución de dichos resultados y recursos que, en principio, discrimine positivamente a los hoy discriminados negativamente, hasta alcanzar una situación de desarrollo equipotencial de la humanidad, en términos de mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida". (Cálvelo Ríos, 1998).

La anterior definición hace énfasis en una visión holística del desarrollo, tomándolo como algo más allá del desarrollo económico inmediato; al tener en cuenta la permanencia de los sistemas creados, se tiene la conciencia de crear un desarrollo económico y social estable que permanecerá durante un largo periodo de tiempo y podrá ser base para futuros desarrollos. Por otra parte, se hace énfasis en el origen de las iniciativas del desarrollo el cual, para ser sostenible en el tiempo, es necesario sea endógeno y auto-gestionado. Por ello este documento hará énfasis en estos temas (largo plazo, endógeno y auto-gestionado) dentro del campo del ordenamiento espacial y la adaptación del sistema a los retos que trae el cambio climático.

Así mismo se argumenta que una forma más efectiva y fácil de afrontar los retos del cambio climático es enfocando todas las políticas y acciones hacia el desarrollo sostenible. La mejor forma de lograr sostenibilidad es utilizando un enfoque de abajo hacia arriba que incluya comunidades locales en toma de decisiones y que promueva la capacidad de acción local. Se indica que la utilización de este método será más efectiva tanto para combatir el efecto de Cambio Climático como para desarrollar procesos de adaptación a los cambios generados. Además, promueve la formación de mejores ecosistemas, una sociedad más inclusiva y por último una economía más estable.

Por otro lado se toma como marco de acción la aceptación de que el cambio climático es un tema multisectorial y que afecta al país en todos los niveles territoriales. El Cambio Climático afecta el desarrollo económico y social del país y no solo el ámbito ambiental, es por esto que se da un marco de acción con un enfoque de desarrollo sostenible.

**Situación actual en Colombia - Sistema colombiano de planificación y ordenamiento territorial, reflexiones.**

**LOOT y CONPES 3700**

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático (acordado en el CONPES 3700) de forma simultánea, se ha creado un momento de coyuntura Nacional que ofrece la oportunidad para orientar el desarrollo territorial del país de forma equilibrada y sostenible a largo plazo.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 y el desarrollo sostenible

La Ley 1454 aprobada el 28 de Junio de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"<sup>3</sup> representa un momento de relevancia para el proceso de ordenamiento del territorio Colombiano y tiene la capacidad de contribuir a promover su desarrollo sostenible. En primer lugar, tal como se menciona en el presente escrito, esta ley tiene como prioridad la continuación del proceso de descentralización que se ha estado gestando desde la Reforma Constitucional del año 1991. Por otro lado, tiene como uno de sus enfoques principales la creación de las alternativas de asociatividad

3 Colombia, Ley Orgánica 1454 de 28 de Junio de 2011, Ordenamiento Territorial. Diario Oficial del Estado, 29 de junio de 2011, num. 48.115.

entre Municipios, Departamentos y la Nación. Finalmente promueve la subsidiaridad como mecanismo de definición de competencias en los diferentes niveles del territorio.

El desarrollo a profundidad de este sistema de asociatividad no es parte de este documento, por lo tanto no se detallará. Sin embargo si se quiere hacer un enfoque en el potencial

sarrollo que responden a características y necesidades de regiones homogéneas.

La LOOT aún tiene por definir los mecanismos de ordenamiento espacial a nivel regional que integrarán todos los esquemas de asociatividad y que darán coherencia a los planes Municipales. Como se mencionó anteriormente, las Corporaciones Autónomas Regionales

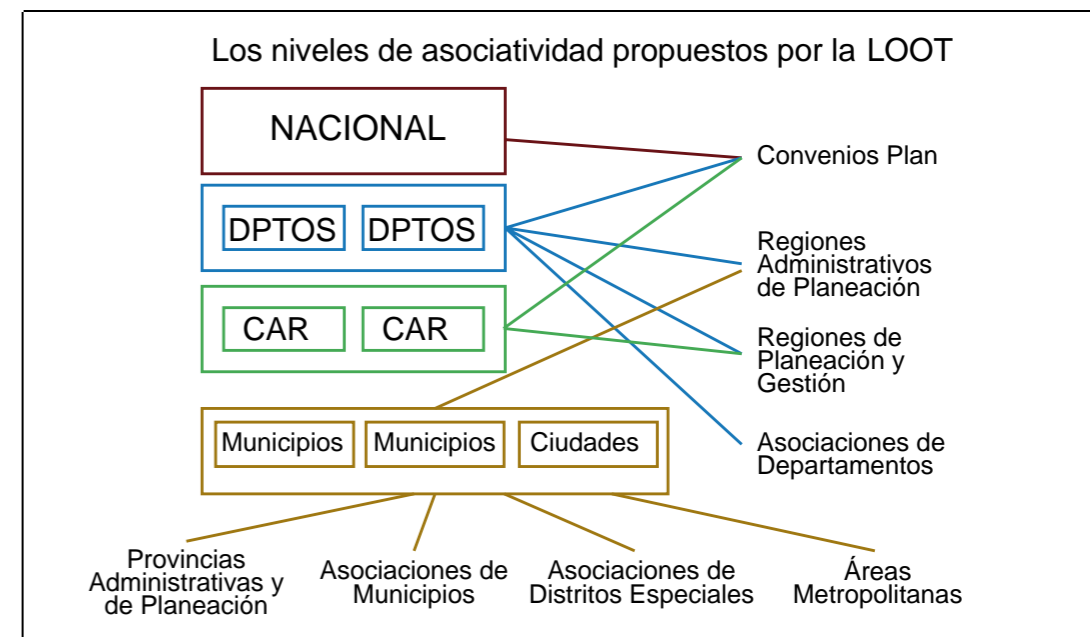


Figura 1. Los Niveles de asociatividad propuestos por la LOOT

que tiene la asociatividad y la subsidiaridad como mecanismo para el afianzamiento del desarrollo sostenible en el ordenamiento territorial a nivel regional y local.

**El concepto de asociatividad**

Como se evidencia en el Cuadro anterior (Figura1), la LOOT permite a varios municipios asociarse, de común acuerdo y de carácter temporal, para el desarrollo de planes y proyectos de desarrollo y ordenamiento espacial que les da prioridad para acceder a fondos de la Nación. Esto fomenta la creación de agrupaciones alrededor de, por ejemplo, eco-regiones que dan pie para la creación de planes de ordenamiento territorial y de-

tienen actualmente la capacidad de acoger el tema ambiental a nivel Regional a través del ordenamiento de las cuencas hidrográficas. También existen otras herramientas tales como los Comités de Integración Territorial (Ley 614, 2000) que deben coordinar sus actividades con las de sectores ambientales (CAR) y otros sectores tales como la minería, el transporte, infraestructura, etc. Es posible que la solución sea la definición más clara de deberes y competencias de estas entidades, y su actuación como grupo con el fin de que sean estas entidades quienes den un orden al desarrollo territorial de las Regiones. Claro está, es prioritario resolver los problemas político/administrativos que en el momento impiden su acción. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, está preparando un nue-



vo marco de funcionamiento para las CAR y se espera pronto este sea aprobado y entre en funcionamiento. Es importante que tanto las decisiones del gobierno frente a las CAR, como los desarrollos de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) sean coordinadas y busquen lograr un sistema coherente que ayude a organizar el sistema multiescalar de ordenamiento espacial.

Es también de suma importancia que los enfoques que se den por parte del Gobierno Nacional y la Comisión de Ordenamiento Territorial sean para fomentar el desarrollo sostenible de las regiones. Esto implica que se definan mecanismos que incluyan a los diferentes actores que influyen sobre los territorios: sector privado, comunidades, gobiernos locales, etc. Para que sean estos quienes tomen las decisiones sobre cómo se debe ordenar su territorio y como consecuencia sean ellos quienes implementen los planes creados.

### El Concepto de Subsidiariedad

Otro aspecto de la LOOT sobre el cual este documento se apoya es la subsidiariedad. Como se ha visto a lo largo del presente escrito, cuando se discutió el significado de desarrollo sostenible, queda claro que la subsidiariedad, si es bien entendida y desarrollada por la Comisión de Ordenamiento Territorial, dará lugar a un desarrollo económico y social sostenible y adaptado a las necesidades de cada lugar. Para lograr esto será necesario tener un apoyo fuerte del Estado, no en la toma de decisiones, sino en la capacitación técnica, traspaso de información y apoyo institucional para los territorios.

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto a una instancia superior o a un poder local respecto a un poder central. Se refiere, por consi-

guiente, al reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales. (Parlamento Europeo, 2008)<sup>4</sup>

### Sistema Nacional de cambio climático, CONPES 3700

En Julio del 2011 fue aprobado el Compes 3700 que desarrolla la "Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia".

El propósito de esta estrategia, como su nombre lo dice, es la definición de políticas y acciones que tomará el gobierno Colombiano actual para enfrentar los retos que afligen al país debido a los cambios climáticos que afronta el mundo entero.

La "Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia" y el Plan de Desarrollo 2010-2014 han enfocado su respuesta a los efectos de cambio climático en 4 líneas de acción:

1. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC,
2. La Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono – ECDBC,
3. La Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo – ENREDD+ y
4. La Estrategia de Protección Financiera ante Desastres. (DNP, 2011, p.21)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Parlamento Europeo. PANIZZA, Roberto. El principio de Subsidiariedad, julio 2008.  
<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación de Colombia, CONPES 3700 de 14 de Julio de 2011. Disponible en Web: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/CONPES/3700.pdf>



Como parte del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático se creó la Comisión Ejecutiva de Cambio Climático (CECC) en Enero del 2012. El propósito de esta Comisión es desarrollar el Sistema de Adaptación al Cambio Climático y desarrollar las 4 políticas del Plan de Desarrollo mencionadas anteriormente. La Comisión Ejecutiva de Cambio Climático (CECC) está compuesta por representantes de todos los Ministerios y está presidida por Planeación Nacional, con el fin de dar a sus acciones un marco de desarrollo económico que abarque todos los sectores y territorios. Además, cuenta con el apoyo de un grupo de orientadores y un Grupo Consultivo, conformados por expertos en diferentes temas que afectan la toma de decisiones frente al cambio climático.

Como se podrá ver en el siguiente cuadro (Figura 2), la Comisión cuenta con el apoyo de Subcomisiones que tienen la función de recoger la información y experiencia de expertos en los diferentes temas, sectoriales, territoriales, asuntos internacionales y asuntos técnicos para la formulación de propuestas las cuales deben ser aprobadas

y ejecutadas por la Comisión Ejecutiva de Cambio Climático y su viabilidad y financiación diligenciadas por el Comité de Gestión Financiera.

Esta iniciativa del gobierno tiene las herramientas para orientar el desarrollo económico y social de Colombia hacia un camino de desarrollo sostenible, y no solo como respuesta a los retos generados al fenómeno del cambio climático. Para lograr esto es necesario que se le dé la debida importancia a las iniciativas propuestas por la Comisión Ejecutiva de Cambio Climático (CECC) con relación a otras políticas del plan de desarrollo tales como las locomotoras del sector minero. El país debe comenzar a ver su desarrollo a largo plazo, considerando que va a suceder una vez el carbón y el petróleo se hayan agotado, en otras palabras, bajo la perspectiva de que son recursos limitados no renovables, y comparar su valor respecto a recursos renovables que pueden llegar a ser ilimitados si se manejan correctamente.

Más adelante se desarrollará la propuesta sobre como vincular las acciones de la Comi-

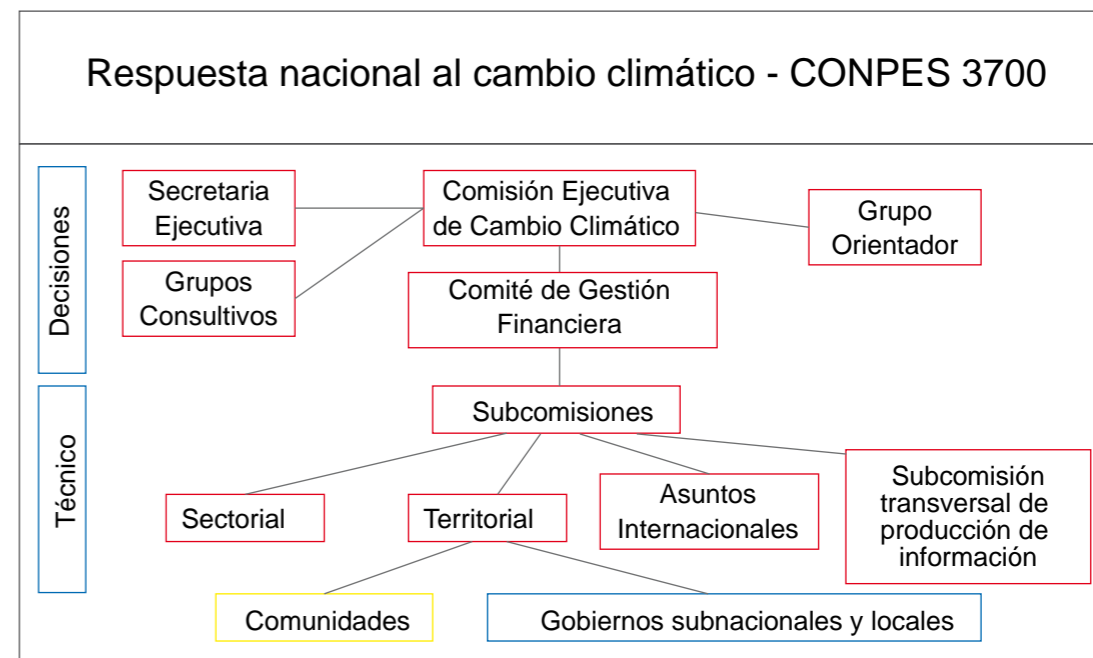


Figura 2. Respuesta nacional al cambio climático

### Iniciativas de desarrollo sostenible en comunidades colombianas

En Colombia existen numerosos ejemplos de iniciativas locales y comunitarias que promueven el desarrollo sostenible y que deberían ser parte del proceso de planeación y ordenamiento de los territorios. Son acciones locales que se han dado y han funcionado gracias a las acciones de la misma comunidad y al apoyo que han recibido de gobiernos locales y otras organizaciones. Es importante analizar la posibilidad de que los instrumentos generados a nivel nacional ofrezcan un mayor apoyo a estas acciones en diferentes lugares de Colombia. De acuerdo con las experiencias tanto locales como internacionales se ha comprobado que este tipo de acciones tienen un mayor y rápido efecto como respuesta a los retos impuestos por el efecto del Cambio Climático.

### Conclusiones sobre Colombia

En conclusión, es necesario añadir a las estrategias ya establecidas respecto al cambio climático y la ordenación del territorio a nivel Nacional un apoyo a las iniciativas que ya se están generando alrededor del desarrollo sostenible (que abarca el cambio climático, la gestión de riesgo, el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, social y ambiental) a nivel de gobiernos locales y comunidades. Es de vital importancia que parte de la política nacional frente a los retos creados por los efectos del cambio climático apoye, incentive y promueva directamente estas iniciativas. Como se expone en los apartes anteriores, se considera que la mejor aproximación a los temas de cambio climático es un enfoque de desarrollo sostenible que promueva y afiance las iniciativas locales y que genere decisiones y acciones a este nivel, involucrando a todos los actores locales y logrando que estos vean los retos del cambio climático como un problema propio que necesita de sus propias acciones y no solo acciones del Estado.

Este racionamiento atañe directamente el tema del ordenamiento espacial local y regional y las estrategias de respuesta al

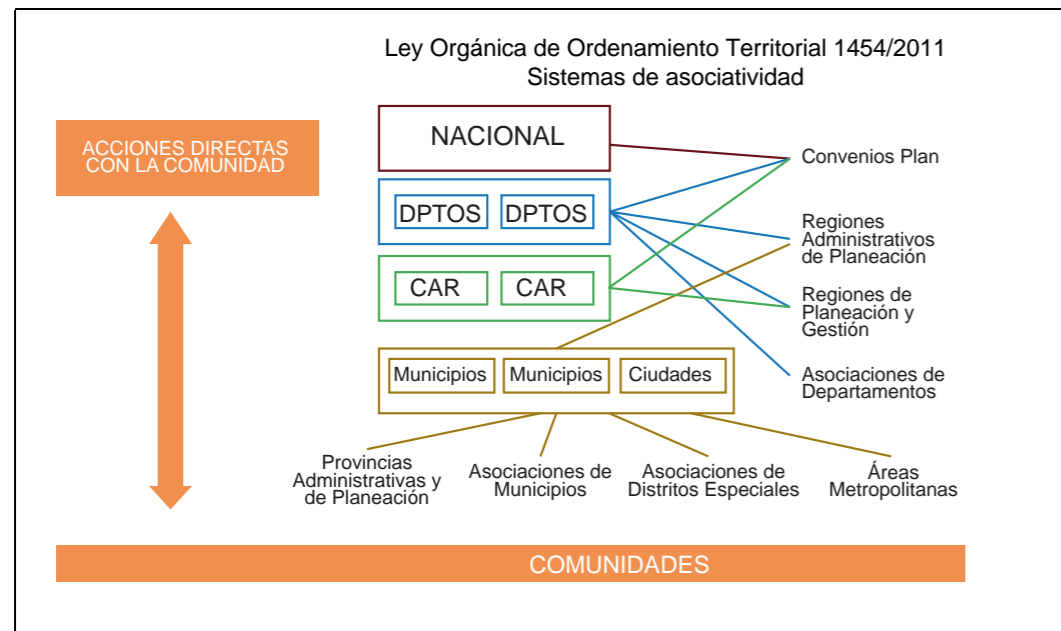


Figura 3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – Sistema de asociatividad



Figura 4. Temas de división de la sostenibilidad

cambio climático. Así como la LOOT crea espacios para la asociatividad y el acceso a recursos por estos medios, también debe generar mecanismos para que estos mecanismos de asociatividad puedan incluir al sector privado y a las comunidades locales. Si se considera que estos son los Entes que actúan directamente sobre el territorio y que sin un entendimiento claro por parte de ellos sobre el origen y fin de las decisiones tomadas respecto al ordenamiento territorial, estos buscarán siempre la manera de llevar a cabo sus proyectos, estén estos o no dentro del marco de la Ley. Es más eficiente incluirlos en el proceso, hacerlos sentir parte de este y protagonistas de su desarrollo.

### La sostenibilidad

La Sostenibilidad puede ser dividida en diversas formas para su comprensión y estudio. Una forma útil de dividir la sostenibilidad es en los siguientes temas. Son diferentes ángulos desde los cuales atacar cuando se enfrentan tareas de sostenibilidad.

### Diseño sostenible

La Sostenibilidad es un objetivo. Pero, en cierta manera, sostenibilidad es una meta inalcanzable. Por ello debemos hablar en tér-

minos de un diseño sostenible. De la misma manera como en un proceso convencional de diseño, en donde se producen prototipos, se prueban mercados, y así el diseño se perfecciona con el tiempo, igual sucede con el diseño sostenible. Es un proceso a largo plazo y una manera de pensar sobre las cosas; Toda vez que es un proceso que está en constante cambio. Con el surgimiento constante de evidencia sobre el cambio climático y su impacto, y un incesante diálogo sobre que sostenibilidad es, es probable que tengamos que redefinir constantemente lo que entendemos al referirnos a este término y redefinir los métodos de aproximación a este.

### Estrategias de sostenibilidad

Debido a que la base del conocimiento sobre sostenibilidad aún está en formación, es necesario para una organización tener una estrategia que oriente las acciones en los diferentes campos. Esta estrategia debe ser revisada en intervalos regulares y estar enfocada en acciones. Debido a la complejidad del campo de la sostenibilidad, es importante partir de la base de que no existen respuestas exactas. En otras palabras, a medida que se desarrollan mejores métodos para hacer las cosas las prácticas anteriores deben ser reemplazadas, lo que es considerado una buena solución hoy, puede ser considerado mañana una solución a medias.



Algunos cambios además requieren de cambios fundamentales en las formas de pensar, toda propuesta es por tanto válida.

Tal como se ha mencionado a lo largo del presente escrito se discutieron los alcances de la LOOT, y se logra establecer que es de vital importancia permitir de la posibilidad de asociatividad no solo entre municipios, sino también incluyendo a actores claves del territorio tales como el sector privado (teratenientes e industriales, por ejemplo), las comunidades locales y en particular las iniciativas que ya han surgido a este nivel, organizaciones no gubernamentales y todo actor que sea afectado por las decisiones tomadas en el campo del ordenamiento territorial de la 'Región' creada por medio de la asociatividad. Para lograr el desarrollo sostenible de estas 'Regiones' es importante que éstas generen estrategias regionales de sostenibilidad.

### Estrategias regionales de sostenibilidad

Para producir una estrategia regional sostenible se consideran los siguientes aspectos:

1. Demostración de que el grupo involucrado entiende los 8 temas de sostenibilidad en el contexto local.
 

En cuanto al cambio climático hay ciertos puntos clave que se deben entender:

  - Entendimiento del fenómeno de Cambio Climático ¿Cómo afecta a esa Región y cuál es la escala temporal?
  - ¿Se puede influenciar o controlar? ¿Cómo? Entendimiento del territorio, ecosistemas, economía, etc.
  - ¿Cuál es su efecto en los sistemas de gobierno? Planeación, control, licencias, financiación, estudios, atención a desastres.

- ¿Cuál es su efecto sobre el sector privado? Comunidades, empresarios, sectores más vulnerables.
2. Demostración de cómo el grupo trabajará con otras organizaciones de la región para desarrollar proyectos relacionados con los ocho temas de sostenibilidad.
  3. Desarrollo de un listado de proyectos que se implementarán en los próximos 3-5 años.
  4. Definición de un plan de acción para implementar los proyectos:
    - Programa de implementación de proyectos abarcando los 8 temas de sostenibilidad.
    - Programa de desarrollo de indicadores de sostenibilidad para medir el éxito de cada proyecto.
  5. Un plan para la producción de información de indicadores sostenibles para la Región y un plan para incluir esta información en los planes de desarrollo espacial, económico y social.
  6. Un plan para la modelación dinámica de los efectos de políticas, incentivos y proyectos sostenibles en el desarrollo local, utilizando un análisis de complejidad y con escenarios diferentes.
  7. Un programa para desarrollar información de sostenibilidad incluyendo indicadores y proyectos dentro del modelo dinámico para revisar los planes de ordenamiento espacial en el futuro.
  8. Definir una orientación global a los proyectos locales.

### Requerimientos

1. La función del nivel Nacional es generar información, políticas, estudios,



proyectos y, muy importante, incentivos para que las comunidades a nivel local actúen frente a las estrategias generadas. Además, asegurarse de que las asociaciones encargadas de las estrategias regionales de sostenibilidad tengan la capacidad institucional y autoridad para coordinar las siguientes actividades:

- Planteamiento de políticas sostenibles en el sistema de planeación de la región
  - Desarrollo de indicadores de los 8 temas del D.S.
  - Apoyo e incentivos a la acción de comunidades locales
2. El desarrollo de estas capacidades y el acompañamiento técnico deben ser apoyados a nivel Nacional por una comisión de sostenibilidad formada por expertos Internacionales y Nacionales. Esta comisión podría ser la mis-

ma Comisión Ejecutiva para el Cambio Climático propuesta por el Compes 3700.

3. Las Asociaciones Locales deben incluir el sector público, el sector privado, el tercer nivel y las comunidades.

### Recomendación final

Colombia ha diseñado estrategias para responder al cambio climático y generar desarrollo sostenible basado en los incentivos creados a nivel internacional. Por ejemplo el sistema REDD, Kyoto, o la generación de una economía baja en carbono con el fin de no perder competitividad de los productos colombianos a nivel mundial. Aunque esto es necesario, no debe ser el incentivo primordial para las estrategias del país, ya que tendríamos que estar adaptándonos constantemente a los cambios internacionales y a intereses propios de otros países que no

## Complemento a las propuestas actuales

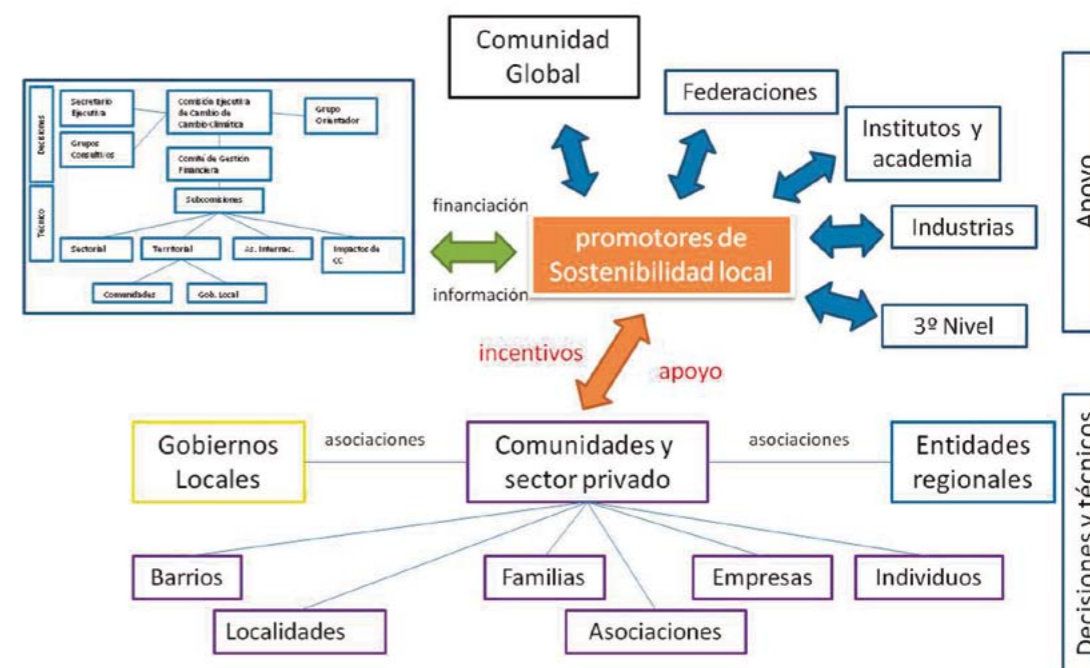


Figura 5. Complemento a las propuestas actuales



Figura 6. Promotores de sostenibilidad

han tenido en cuenta la realidad Colombiana. Las estrategias de acción frente al cambio climático y el desarrollo sostenible deben responder a intereses Nacionales, Regionales o Locales, velando por el desarrollo sostenible de estos. Por ejemplo, si se decide generar más energía renovable o proteger los bosques o crear productos de baja huella de carbono es porque se está valorando el potencial natural del país y buscando alternati-

vas para incrementarlo y aumentar su valor a largo plazo.

Por tanto, la idea es tener un sistema de acciones directas con las comunidades paralelo a los otros sistemas más convencionales.

Además promueve mayores acciones en todos los temas de sostenibilidad al nivel de las comunidades.

### Referencias bibliográficas

Calvelo, Rios, J. (n.d.), 1998, [www.monografias.com](http://www.monografias.com). Tomado el 11 20, 2011, de El desarrollo sustentable: <http://www.monografias.com/trabajos7/desu/desu.shtml>.

Colombia, Ley Orgánica 1437 de 28 de Junio de 2011, Ordenamiento Territorial. Diario Oficial del Estado, 29 de junio de 2011, num. 48.115.

Departamento Nacional de Planeacion de Colombia, Conpes 3700 de 14 de Julio de 2011. Disponible en Web: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3700.pdf>

IDEAM. (2010). Segundo Informe al convenio marco de las naciones unidas sobre cambio climatico. Bogotá.

Parlamento Europeo. PANIZZA, Roberto. El principio de Subsidiariedad, julio 2008. Disponible en Web: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/how/characteristics/article\\_7148\\_es.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_es.htm)

UNFCCC. (1992). Convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático. Nueva York: ONU.





# El Ordenamiento Territorial colombiano y su camino hacia la sostenibilidad

Luis Alfonso Escobar<sup>1</sup>

## Resumen

En la actualidad se presenta el interrogante de cómo integrar el ordenamiento territorial con la sostenibilidad ambiental. Con la Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) se establecieron las competencias de los entes territoriales, reconociendo las diferencias entre el ámbito Departamental y el Municipal pero ante todo manifestando la continua necesidad de mantener una coordinación entre los distintos niveles. Adicionalmente, con este nuevo instrumento de planeación se evidencia la gran necesidad de que el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental territorial estén en constante diálogo para así lograr ser sistemas complementarios dirigidos a lograr la sostenibilidad.

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con tres definiciones que permiten comprender el ordenamiento ambiental del territorio.

La primera se introdujo en la Ley 99 de 1993, la cual en su artículo séptimo dispone que se entiende por ordenamiento ambiental del territorio la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. Es importante recalcar que la presente definición aún no contemplaba los recursos naturales no renovables.

Posteriormente con la Ley 388 de 1997, se define el ordenamiento territorial (ya no estamos hablando especialmente del ordenamiento ambiental del territorio) como un conjunto de acciones político administrativas de planeación física concertadas en orden de disponer instrumentos suficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ejecución del espacio de acuerdo con

---

<sup>1</sup> Biólogo de la Universidad de Antioquia, en la actualidad es el director de ordenamiento territorial del Ministerio de Ambiente, fue director de Corantioquia, Ex Director y Asesor del INDERENA, Investigador del INVEMAR, Profesor Catedrático y Autor de varios artículos y publicaciones en estos temas.

las estrategias de desarrollo socioeconómico y armonía con el medio ambiente, las tradiciones históricas y culturales. Con esta Ley, el ordenamiento territorial en Colombia dejó de ser una función atribuida exclusivamente al Estado y pasó a ser un proceso de construcción colectiva.

Tiempo después, con la Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial" se define el ordenamiento territorial como un instrumento de planeación y de gestión de las entidades territoriales. Se convierte entonces en un proceso progresivo, gradual, flexible y con responsabilidad fiscal, que tiende a lograr una adecuada organización política administrativa del Estado en el territorio y facilita el desarrollo institucional con fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial.

Ante todo, es importante comprender que con la evolución legislativa, el desarrollo territorial es aquel que es económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, preocupado por la diversidad cultural, física y geográfica del país. Para lograr llevar a cabo un ordenamiento territorial óptimo y sostenible deben tenerse en cuenta todos esos aspectos; sin embargo, en la práctica esto no resulta tan sencillo pues se presentan enormes dificultades desde ciertos niveles para asegurar que todas las culturas puedan estar integradas de manera real en el proceso.

Ahora bien, El instrumento más moderno con el que cuenta actualmente Colombia en materia de reglamentación territorial es precisamente la Ley orgánica 1454 de 2011 que regula el ordenamiento territorial (LOOT), la cual plantea un espacio que no estaba integrado el cual es el contexto del ordenamiento territorial desde la perspectiva Departamental. La Ley va dando orden al territorio estableciendo unas subregiones con diferentes facultades en la materia. En primer lugar se tienen las corporaciones autónomas regionales que generan un tipo de jurisdicción específica, y que involucran las reservas naturales, particularmente las forestales, que

también crean un tipo de ordenación en el territorio. También se tienen otras divisiones como lo son las unidades municipales, por ejemplo, en el caso de Antioquia se cuenta con 125 unidades municipales dentro del Departamento; cada Departamento cuenta con un conjunto de competencias como la administración de los asuntos seccionales, la planificación y la promoción del desarrollo; adicionalmente, se ejercen funciones de coordinación con la acción municipal y se debe expedir las disposiciones necesarias para relacionar tales acciones con la planeación del desarrollo económico y social.

Esta misma Ley en el artículo 29 determina la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Establece directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas del territorio, esto con el fin de determinar escenarios de uso y de ocupación del espacio. Por otra parte la misma ley establece que en el desarrollo de sus competencias los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento con los planes, programas, proyectos directos y sus actuaciones mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones de su territorio según sean las necesidades. La distribución de esas competencias que se establecen se adelanta bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad. Vale la pena aclarar que estos principios tienen una enorme trascendencia porque al final de cuentas estos elementos se deben ejecutar en coordinación con lo dispuesto por todas las autoridades competentes en la materia y con todos los instrumentos de los que se dispone.

Por su parte, la función de los municipios es esencialmente la reglamentación de los usos; aquí ya tenemos una marcada diferencia porque no puede entenderse que ésta sola atribución entregada a los municipios sea suficiente para ordenar el territorio sino que debe hacerse de manera complementaria con los Departamentos. Se deben armonizar ambas reglamentaciones y en principio en el Departamento o en una porción de

éste se pueden establecer esas directrices o lineamientos al amparo de funciones generales que están allí descritas.

Ahora bien, dentro de la LOOT el ordenamiento del territorio como concepto recalca la mera regulación del uso del suelo que era lo importante determinar aquí. Se define detalladamente la competencia de los municipios y se establece que la función de los Departamentos resulta entonces ser simple y llanamente complementaria. También deben coordinarse con las disposiciones en materia constitucional respecto a los municipios; esta disposición es clave en cuanto que lo que se pretende es que los Departamentos determinen los escenarios de uso y de ocupación del espacio en un marco amplio, mientras que los municipios determinan el uso específico. Teniendo en cuenta entonces que le corresponde a los Departamentos una competencia complementaria concurrente, debe darse un común acuerdo con el municipio y cada uno de los entes deberá desarrollar sus respectivos instrumentos de ordenamiento territorial; aquí es importante resaltar que el Departamento tiene un espacio en particular que deberá ser desarrollado por los municipios en tanto se quiere una concurrencia y una complementariedad de los instrumentos.

En ese orden de ideas, el ejercicio de esas funciones le son propias a los municipios en virtud, del artículo 31, numeral 7 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que "corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda". Es por esto que los planes de ordenamiento territorial departamental tienen una naturaleza diferente a los planes de ordenamiento expedidos por los municipios. Son atribuciones que no gozan de completa autonomía pues están condicionadas a que puedan ser articuladas con las políticas y reglamentaciones de los demás niveles de gobierno. El alcance entonces de esos planes de ordenamiento territorial departamental consiste en articular sus propias políticas, directrices y estrategias de ordenamiento con

los planes, los programas y los proyectos que efectivamente se están incorporando en los planes de desarrollo y que son definidos específicamente por los municipios a través de estos mismos instrumentos.

Aunque parezca repetitivo, lo que se pretende ilustrar es que no es lo mismo un Plan de ordenamiento territorial departamental a un plan de ordenamiento territorial municipal y que esa competencia claramente marcada en la Constitución no fue superada por la LOOT, sino que por el contrario generó el deslinde necesario para hablar de esos elementos que son entonces los principios orientadores de la competencia. Al respecto el Artículo 27 de la LOOT nos habla de los principios del ejercicio de competencias mencionando entre otros: coordinación, concurrencia subsidiariedad y complementariedad.

La LOOT no determina como deben atenderse las directrices y orientaciones; sin embargo, corresponde a la comisión de ordenamiento territorial tratar de integrar los aspectos que sean necesarios para hacer sus funciones como comisión asesora del Congreso de la República: primero se debe determinar unos escenarios de uso y ocupación teniendo en cuenta el potencial óptimo del ambiente; esto significa necesariamente que el aspecto ambiental es fundamental hoy en día para tomar cualquier tipo de decisión con respecto al uso del suelo. Por su parte, el potencial óptimo del ambiente se determina teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo, económico y social, las potencialidades, limitantes biofísicas, económicas y culturales. Según lo anterior es imprescindible construir una visión departamental, es decir desde el potencial óptimo del ambiente y desde los objetivos de desarrollo económico y social.

A nivel local el objetivo es el desarrollo económico y social que debe plasmarse en un plan de ordenamiento territorial municipal. Por lo tanto, es necesario construir una visión integradora entre la visión departamental y la visión local, eso significa determinar unos escenarios de uso y ocupación con unas directrices y unas orientaciones de ordena-



miento territorial que se constituyen hoy en día en un elemento estratégico en función del desarrollo económico y de la capacidad potencial óptima del ambiente. De esta manera se permitirá hacer una armonización importante y darle un papel a la institucionalidad intermedia que es el departamento.

Es de suma importancia que las directrices que se expidan tomen en cuenta asuntos tales como: mantener y mejorar el potencial óptimo del ambiente; reducir los conflictos y las tensiones que hay en el territorio, asentamientos, población y centros urbanos; orientar la localización de infraestructura física y social así como también la integración de la proyección espacial de los planes sectoriales; y por último, optimizar la prestación de los servicios públicos.

También es importante que desde los planes de ordenamiento territorial Departamental se articulen las políticas, las directrices y las estrategias de los planes, programas y proyectos en el territorio. Por su parte, a los planes de ordenamiento territorial municipales les corresponde realizar el modelo de ocupación, la clasificación del suelo, reglamentos, localización de actividades económicas y definición de inversiones. Actualmente la localización de actividades se ha venido cruzando entre las competencias locales y departamentales por lo que para integrar estos procesos hay que empezar por responderse si ¿es lo mismo ordenamiento ambiental del territorio que ordenamiento territorial? En otras palabras, ¿es posible hacer ordena-

miento territorial sin previamente haber realizado un ordenamiento ambiental?

Es entonces clave plantearse si existe un ordenamiento ambiental del territorio que está por encima del ordenamiento territorial. Sin embargo, el ordenamiento ambiental del territorio plantea condiciones, define limitantes y estructuras dentro del territorio una zonificación particular que implica la identificación de la capacidad que el territorio tiene para soportar aquellos proyectos que queremos desarrollar sobre él. Así las cosas, es evidente la necesidad de lograr una organización ambiental para poder estructurar un proceso de desarrollo territorial o de ordenamiento territorial. En consecuencia, las políticas ambientales deben tener una visión eco sistémica que garantice la sostenibilidad y permita desarrollar un ordenamiento ambiental que apunte a generar transformaciones, determinar el manejo de los recursos, ahondar en el conocimiento y conocer básicamente las demandas sectoriales que en últimas, deberán ser reflejadas en el ordenamiento territorial.

En conclusión, el ordenamiento ambiental territorial y el ordenamiento territorial deben dejar de concebirse como sistemas en competencia sino que por el contrario deben concebirse como sistemas complementarios que se interrelacionan y apoyan entre sí. Esta es la única manera de alcanzar un desarrollo territorial, económico y social de carácter sostenible y que aproveche al máximo su potencial.



# Ordenamiento territorial y medio ambiente

Amylkar D. Acosta M.<sup>1</sup>

“A las regiones solo les sigue llegando del interior el óxido del poder”  
Gabriel García Márquez

## El ordenamiento territorial: asignatura pendiente

En nuestro concepto, tratándose de ordenamiento territorial hay una gran imbricación entre los aspectos entre el territorio propiamente dicho, el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico. De allí que sea tan pobre el abordaje del tema por parte del Gobierno, que tiene una visión recortada y reduccionista de las regiones al limitar el concepto a lo meramente territorial. De allí que, aunque la Constitución Política reconoce que Colombia es un país de regiones, el Gobierno se contenta con hacer referencia solo a “porciones” del territorio en vez de hablar de regiones, que son mucho más que eso. Se cae en tecnicismos estériles al definir las en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” como “zonas homogéneas en su condición de desarrollo

endógeno”, que en lugar de cohesionarlas las fragmenta. Más perverso aún es procrear esas “porciones” de territorio con el espejismo de los recursos que le dispensaría el Gobierno central solo en la medida que se organicen como tales e identifiquen proyectos estratégicos de beneficio común.

El Gobierno y el Congreso de la República malograron la oportunidad de desarrollar los preceptos constitucionales atinentes al ordenamiento territorial al expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que se quedó en los enunciados de la propia Constitución sin avanzar en su desarrollo, como era de esperarse. Con esta ley le pasó al Congreso de la República algo parecido a la trama de la novela *El viejo y el mar*, de Hemingway, donde el pescador captura en alta mar un marlín inmenso, al punto que le es imposible alzarlo y llevarlo a la lancha,

<sup>1</sup> Miembro de Número de la ACCE. [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net), Especialista en ordenamiento territorial y políticas minero energéticas.

entonces decide arrastrarlo hasta la orilla y cuando llega a este los predadores han dado buena cuenta de él y lo que dejaron fue solo el esqueleto del cetáceo. Del ambicioso proyecto de LOOT al que aspiraba el país quedó poco, pues fue reducido a su mínima expresión. El fallo de la Corte Constitucional de la demanda de inexecutable es muy dicente al respecto, al manifestar claramente que en el trámite de la LOOT se presentó un caso de "omisión legislativa absoluta", razón que esgrimí para declararse inhibida por no existir texto susceptible de analizar. Además, exhortó al Congreso de la República para que regule lo relativo a las RET y este ha hecho caso omiso de este llamado. Esta es una asignatura que ha quedado pendiente.

De los 40 artículos de los cuales consta la Ley 1454 de 2011, 20 ya están contenidos en otras leyes, por lo cual esta otra resultaría inútil e inofensiva. Para que la nación le pueda delegar funciones a los entes territoriales y para que estos se puedan asociar no se necesita de ley alguna; con las que ya están vigentes lo pueden hacer. Como diría el poeta León de Greiff, "todo no vale nada y el resto vale menos". Esta ley es una burla a las regiones, en especial a los 2,5 millones de ciudadanos de la Región Caribe que se manifestaron en las urnas en marzo del 2010.

El Gobierno y el Congreso estaban ante la disyuntiva, dado el eclecticismo de la propia Constitución, porque por una parte ofrece el camino de darle atribuciones y competencias a las regiones a través del artículo 288 y por la otra el de la delegación de funciones por parte del Gobierno central para la prestación de servicios a su cargo prevista en el artículo 356. Uno y otro camino conducen a destinos diferentes: el primero hacia la autonomía que reconoce la Constitución y el otro hacia la desconcentración de funciones. Todos a una, como en Fuenteovejuna, Gobierno y Congreso de la República se fueron por la línea del menor esfuerzo, el de la delegación de funciones, para lo cual no hacía falta la LOOT. De esta manera dejaron desarmadas a las regiones, a merced del poder omnímodo del Gobierno central.

La autonomía regional no es una entelequia y la lucha por ella no es un embeleco. No se trata de un capricho. La figura de la asociatividad territorial, que fue a la que le dieron la mayor preeminencia en la LOOT no supe la de la integración regional (antes fueron la ADT). No se puede hablar de autonomía cuando esta se limita a la delegación de funciones por parte de la nación a la región. Se requiere que esta tenga atribuciones propias que pueda ejercer. Para que la autonomía regional sea operativa, efectiva, se requiere de la institucionalidad; esta es la que le da entidad, perdurabilidad y consistencia. Es absurdo, además, plantear la constitución de regiones de planeación y gestión (RPG), como lo dispone la LOOT, en lugar de las regiones administrativas y de planificación (RAP), que son las previstas en la Carta. Pero, es entendible por qué pretenden suplantar la integración regional por la asociatividad de las "porciones" de territorio y las RAP por las RPG, pues mientras a través de la integración se gana en poder de interlocución la Asociación es flor de un día, es un matrimonio de conveniencia momentánea, y mientras las RAP tienen vocación de constituirse en Regiones como Entidades Territoriales (RET), a las que le temen como el diablo a la cruz, las RPG no pasarán de ser un ente tecno-burocrático más.

### El déficit de institucionalidad

Y hablando de institucional, esta es la mayor falencia que se acusa en el país, pero sobre todo en las regiones, lo cual se traduce en un trato desde el Gobierno central hacia las entidades territoriales y las regiones como si estas fueran menores de edad. Todos los hilos se manejan desde Bogotá, ahora a través de los enlaces de la administración central con los alcaldes y gobernadores. Ello se refleja en el hecho de que a estas alturas no hay una sola región del país que tenga su plan de desarrollo, que sería su carta de navegación, y por ello se viene incumpliendo la norma constitucional y el mandato de la Ley Orgánica de Planeación, según la cual los

planes generales de desarrollo deben insertar los planes regionales de desarrollo. Y no se viene haciendo simple y llanamente por sustracción de materia, porque no se cuenta con los tales planes. Asimismo, cuando se concertó hace seis años la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (AIPC), liderada por el Ministerio de Comercio y la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y se trabajó en los planes de competitividad, estos se quedaron al nivel departamental, lo cual es un absurdo. Los departamentos de la Región Caribe no pueden ser competitivos aisladamente, sino como Región, porque solo de esta manera puede explotar y potenciar sus ventajas comparativas y competitividad a través de sus sinergias.

Pero, para hurtarle el cuerpo a la posibilidad y al anhelo de las regiones para darse la institucionalidad de la que carecen a través de las RAP, esta se caricaturiza y hasta se ridiculiza presentándola como si se tratara de un desmedido afán burocrático y clientelista.

Pues bien, según el exministro de Hacienda Juan Carlos Echeverri, la puesta en funcionamiento de la propuesta planteada por la Región Caribe le costaría al fisco \$ 100.000 millones anuales, lo que le pareció una suma exagerada, que se gastaría en burocracia y según él "esa plata la pueden usar mejor como para solucionar los problemas de La Mojana"<sup>2</sup>. Por su parte, el exministro de Interior y ahora ministro de la Vivienda, Germán Vargas, espetó que "en la costa es más prioritario tener agua, alcantarillado, carreteras y empleo que contar con una asamblea y un supragobernador"<sup>3</sup>. Esta es una forma de desfigurar y satanizar la justa aspiración de las regiones de dejar de ser alfil sin albedrío del centralismo bogotano. Este ardid es muy conocido, se trata de construir un muñeco de paja para después solazarse destruyéndolo a manotazos. Y con estos argumentos traídos de los cabellos le dieron entierro de tercera a la justa aspiración de la Región Caribe de contar con la RAP y enca-

minarse hacia la RET. Con toda razón, el entonces gobernador del Atlántico y vocero del burlado Voto Caribe (2,5 millones de votos) le ripostó que "la región quiere nuevas formas de manejar el Estado. Cuando se quiere estigmatizar un proceso se le minimiza y ridiculiza"<sup>4</sup>. Pero lo curioso es que después se entera con estupefacción el país del gran revolcón burocrático que propició el presidente Santos con las facultades extraordinarias que tuvo el año pasado, a través de la cual se revivieron tres ministerios y se creó un sinnúmero de altas consejerías en la Casa de Nariño. He ahí el doble rasero y el maniqueísmo centralista del cual son víctimas las regiones. \$ 100.000 millones para el funcionamiento de la RAP es un "derroche" en burocracia; en cambio, \$ 11,7 billones para reforzar la abominable y abominada estructura centralista se justifica con la socorrida "eficiencia y eficacia" del "buen gobierno".

### La conflictividad territorial

El desbarajuste y la debilidad institucional se pusieron de manifiesto con motivo de la tragedia invernal que azotó al país y de la cual no hemos terminado de salir. Ya se sabía que Colombia es el país con mayor vulnerabilidad en el mundo frente a los embates del cambio climático; se sabía también que son las poblaciones más vulnerables las más expuestas a sus estragos. Sin embargo, el país no estaba preparado para enfrentarla, y ello debido a que tampoco hay institucionalidad para la gestión del riesgo. Sin embargo, para eludir la responsabilidad política que le cabe al Gobierno nacional, encontraron en las corporaciones autónomas el chivo expiatorio y sobre ellas descargaron todas sus baterías. Pero lo que no se le ha dicho al país es que las tales corporaciones no son ruedas sueltas, que ellas hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuya cabeza es era el Ministerio del Medio Ambiente y con su fusión en la administración Uribe con Desarrollo lo decapitaron y las corporaciones

2 El Tiempo. 25 de agosto del 2012.  
 3 Revista Semana.  
 4 El Tiempo. 25 de agosto del 2010.



quedaron al garete. Pero el Gobierno sigue buscando una cabeza de turco de la cual colgar sus propios fracasos; de allí su insistencia en pasar por el Congreso una reforma administrativa de las mismas, cogiendo el rábano por las hojas.

Preocupa aún más que frente al avance desbocado de la locomotora de la minería, esta solo encuentre por respuesta la dada por el exministro del Medio Ambiente Frank Pearl, que el Ministerio del Medio Ambiente está llamado a ser “un facilitador del desarrollo”. Y, por su parte, el ministro del Interior, Fernando Carrillo, al referirse a las consultas previas con las minorías étnicas diciendo que estas dejaron de ser requisito para que los proyectos que les afecten sean viables, para sostener que “un compromiso internacional no se puede convertir en una talanquera para el desarrollo”. Se trata, nada menos que del Convenio 169 de la OIT de 1989 en sus artículos 6, 7 y 15, del cual Colombia es signataria, que fue ratificado mediante la ley 21 de 1991 y desarrollado posteriormente en el artículo 76 de la ley 99 de 1993 reglamentada mediante el Decreto 1320 de 1998 y el Decreto Ley 200 de 2003. Tiene además asidero en los artículos 7 y 330 de la Constitución Política. Huelga decir que dicho convenio, de conformidad con el artículo 93 de la Carta Magna, hace parte del bloque de constitucionalidad, y por lo mismo prevalece en el orden interno. Tales concepciones van a generar muchos conflictos, pues a la licencia ambiental que deben tramitar las empresas para desarrollar los proyectos de desarrollo minero se viene a sumar ahora la licencia social, sin la cual será imposible que tales proyectos se puedan adelantar.

A este propósito, vale la pena traer a colación el conflicto de usos que se está presentando en este momento por falta de un ordenamiento serio del territorio entre la minería y la agricultura. Según el ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, el 53% del área cultivada de este país viene siendo interve-

nida por la minería a través de las licencias otorgadas, que no respetan siquiera los páramos y humedales, donde está vedada la minería. Este conflicto muy seguramente se va a exacerbar con la declaratoria de zona estratégica para la minería de la frágil Amazonia. El país tiene que decidir si quiere ser un país minero y si está dispuesto a asumir el costo que ello conlleva, pero no se le puede seguir embaucando a la opinión pública con la especie de que la gran minería es amigable con el medio ambiente, incluso se llega a decir que puede haber minería sostenible, lo cual entraña en sí mismo una contradicción. La minería por su propia naturaleza no puede ser sostenible, porque es extractiva; la minería solo puede ser responsable, que es distinto, y hay muchas empresas que ni siquiera son responsables; son depredadoras, extractivistas. Si se hacen las cuentas bien hechas, se puede llegar a la conclusión a la que llegó el profesor Nicholas Stern en su reciente charla en Cartagena, en el sentido que al hacer el análisis costo-beneficio de la industria del petróleo se ganaría más dejándolo enterrado que extrayéndolo.

Para terminar, quiero llamar la atención sobre el más reciente informe de la Contraloría General de la República sobre el estado del medio ambiente, en el que su titular Sandra Morelli afirma que “el desarrollo territorial del país es desordenado, inequitativo y ambientalmente insostenible”. Como lo afirma la Contralora, “Colombia está al borde de un desastre ambiental”<sup>5</sup> si no se actúa ya para conjurar esta tragedia. Pero para impedirlo hay que cambiar la concepción misma de las políticas públicas, enfocadas más a la adaptación y a la mitigación del impacto ambiental que a frenar el impacto mismo. Y ello no es posible sino sobre la base de incorporar la variable ambiental en las políticas mismas; está bien que quien contamine pague, pero es mejor adoptar medidas tendientes a que los procesos productivos reduzcan su impacto a través de desarrollos tecnológicos que lo hagan posible, así ello implique un mayor costo.



# Multiescalaridad en la Ley 1454 de 2011 (LOOT)

Francisco Londoño<sup>1</sup>

Este artículo pretende exponer los aspectos de la práctica del proceso de ordenamiento, el sistema de planes como instrumentos y las posibles interacciones entre los diferentes niveles territoriales de planeación. Para ello, partiré de los siguientes conceptos:

**Ordenamiento Territorial** como la expresión en el territorio de las políticas de desarrollo económico y social.

Un **sistema multiescalar** como el conjunto de normas jurídicas, instrumentos de planeación y lineamientos de ordenación territorial incluidos en una política nacional de ordenamiento territorial que posibilitan su implementación en los diferentes niveles territoriales: nación, región departamento y municipio.

**Nivel territorial intermedio** es el espacio geográfico de regiones, departamentos y subregiones, denominado también como nivel meso que es especialmente fortalecido por las determinaciones de la LOOT.

De manera breve, destacaré los aportes de la Ley 1454 de 2011 (LOOT) a los procesos de ordenamiento territorial, especialmente en el **nivel intermedio**: región, departamento y subregiones.

Considero como uno de los principales aportes de la LOOT al proceso de ordenamiento territorial haber abierto el camino para consolidar el sistema multiescalar de planes que intentó la Ley 388 de 1997 y que no se logró por la declaratoria de inexequibilidad del artículo 7º que definía las competencias para los

niveles territoriales específicamente el mandato de formular directrices departamentales de ordenamiento territorial como marco orientador para los planes municipales POT.

La multiescalaridad o sistema de “planes en cascada” tiene una larga tradición en países que han influido en el sistema colombiano como el francés, el español, el británico y el chileno.

Como ejemplos de multiescalaridad, Inglaterra y Escocia en el Reino Unido desde la reforma de 1969 que creó un sistema conformado por los siguientes planes. Plan de Estructura, Local Plans, Action Area Plans y Subject Plans, ha incorporado nuevos componentes consolidando en el 2004 un sistema integrado hoy por: The national planning framework for Scotland y Para Inglaterra (NPF), Strategic development plans (SDP), Local Development Plans (LDP)

En España la planeación territorial se institucionaliza en la Ley del Suelo de 1991 que introdujo un sistema multiescalar de planes conformado por los siguientes planes:

- **El Plan Nacional de Ordenación.**
- **Planes directores territoriales** de coordinación (De alcance regional) que establecen las directrices para la ordenación del territorio como el marco físico en que han de cumplirse las previsiones del plan y el modelo territorial.
- **Planes Generales de ámbito municipal** o que afectan a varios municipios, los cuales se focalizan en las áreas urbanas y en técnicas de urbanismo.
- **Planes Parciales de Detalle** para las áreas urbanas.
- **Planes Especiales** de protección para ámbitos territoriales variables.

La planeación regional en España hasta 1978 momento en que se otorgan funciones de ordenamiento territorial a las Comunidades Autónomas, no mostró resultados

significativos, La planeación regional (Territorial) en España logra resultados prácticos exitosos a partir de 1978 en que la constitución le transfiere a las Comunidades Autónomas competencias para el ordenamiento territorial. Como resultado estas producen legislación de usos del suelo y varios tipos de plan adaptados a cada región que se pueden agrupar en los siguientes:

- Directrices de ordenación Territorial (DOT) para la totalidad del territorio de la comunidad.
- Planes Integrales de Ordenación Territorial de ámbito subregional/Comarcal o supra-municipal. Generalmente constituyen un desarrollo de las directrices.
- Planes Sectoriales de Ordenación Territorial
- Planes de Ordenación del Medio Físico o del Medio Natural
- Planes Parciales Rurales.

### El sistema colombiano de ordenamiento territorial anterior a la LOOT

El sistema colombiano de planes para el ordenamiento territorial desde su inicio hasta el 2011 estaba jurídicamente constituido solo por el plan de ordenamiento territorial municipal POT y no existía un marco orientador de políticas y directrices para el OT municipal en el nivel departamental.

La región no existía jurídicamente por lo que el sistema presentaba un gran vacío de planeación y ordenamiento territorial en el nivel intermedio Región, Departamento y subregiones.

En el cuadro siguiente pueden verse en línea verde continua los únicos instrumentos de planeación (Planes de desarrollo de la Ley 152 de 1994) y de ordenamiento Territorial (Planes de ordenamiento Territorial POT de

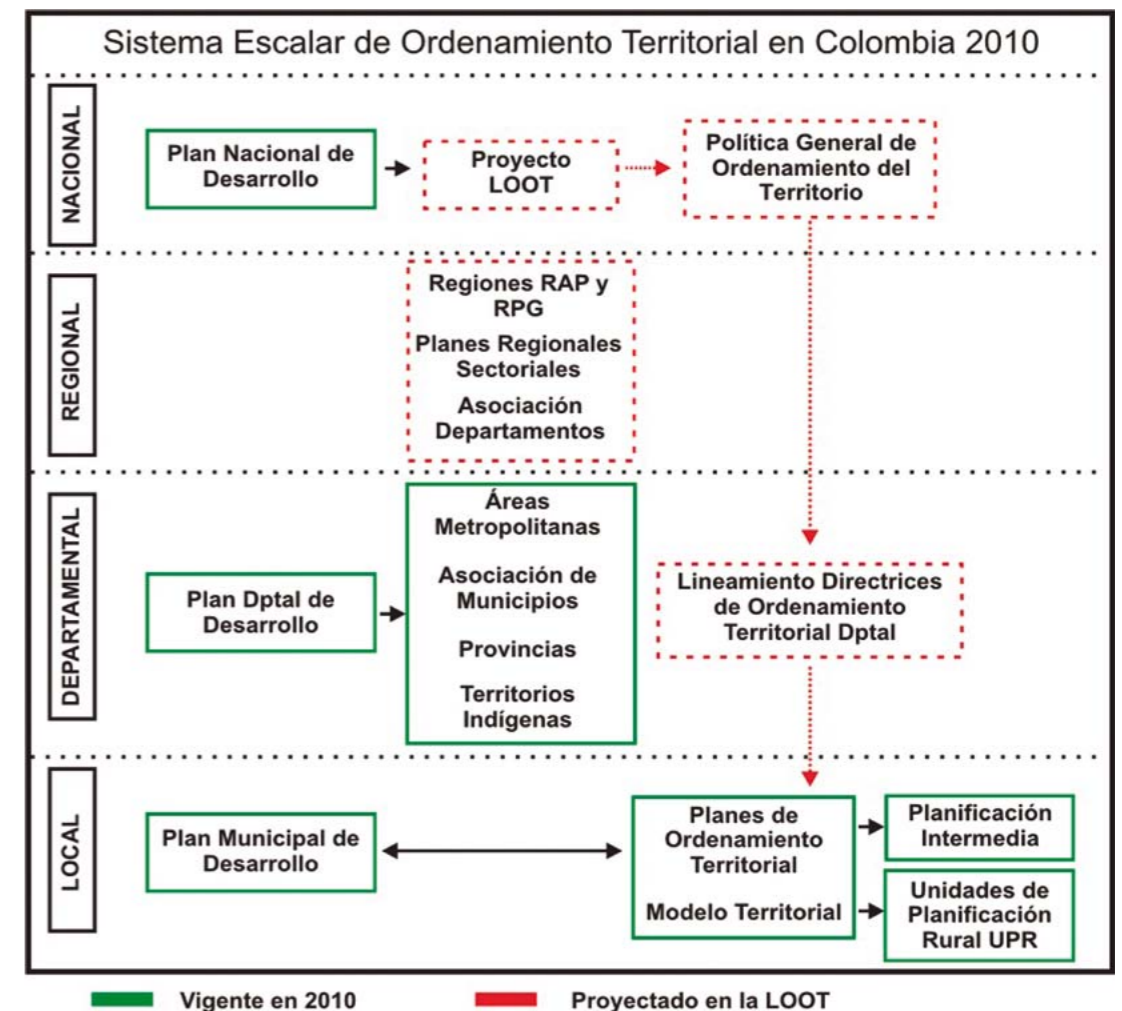


Figura 1. Sistema en 2010 y actual en línea roja punteada según lo que estaba siendo incluido en la discusión de la LOOT en el 2010 y que quedó incluido en ella.

la Ley 388 de 1997) que existían en los niveles territoriales del sistema colombiano

### El sistema de planeación del desarrollo

El sistema para la planeación del desarrollo establecido por la Ley 152 de 1994 es multiescalar conformado por los planes de desarrollo (nacional, departamental, municipal), y a pesar de que está establecido que los POT y los planes de desarrollo deben integrarse esta articulación no se ha dado por la definición de los planes de desarrollo como planes de gobierno de los respectivos mandatarios lo

que los convierte en planes de corto plazo y solo para los temas definidos por el mandatario en su programa electoral generalmente sin tener en cuenta las determinaciones del POT que es un plan de largo plazo

### El sistema de OT en Colombia: Un sistema de múltiples sistemas

En los niveles territoriales descritos y especialmente en el nivel intermedio, debe operar un sistema de múltiples planes conformado por a) los definidos por la LOOT

b) Los establecidos en la Ley 388 de 1997, POT, PBOT, EOT, los Comités de Integración Territorial CIT reglamentados por la Ley 614 de 2000 reglamentaria de la Ley 388 c) Los definidos en leyes sectoriales: Los PGAR del Sistema Nacional Ambiental SINA en cabeza de las corporaciones regionales, los Planes de Manejo de Cuencas POMCAs, Los Centros Provinciales de Gestión Agro empresarial CPGA, Ley 607 de 2000 que reforma el sistema de UMATAS y el decreto 2980 de 2004 que reglamenta los CPGA.

En la figura 2 se señalan los instrumentos de la LOOT y de las Leyes 152 y 388 en cada nivel y se ha contrastado con un solo sector, el sistema de planes del SINA (Ver figura 2 y los comentarios de apoyo), resaltando que los otros sectores igualmente han desarrollado instrumentos de ordenamiento que confluyen en el territorio y que deben articularse con los graficados.

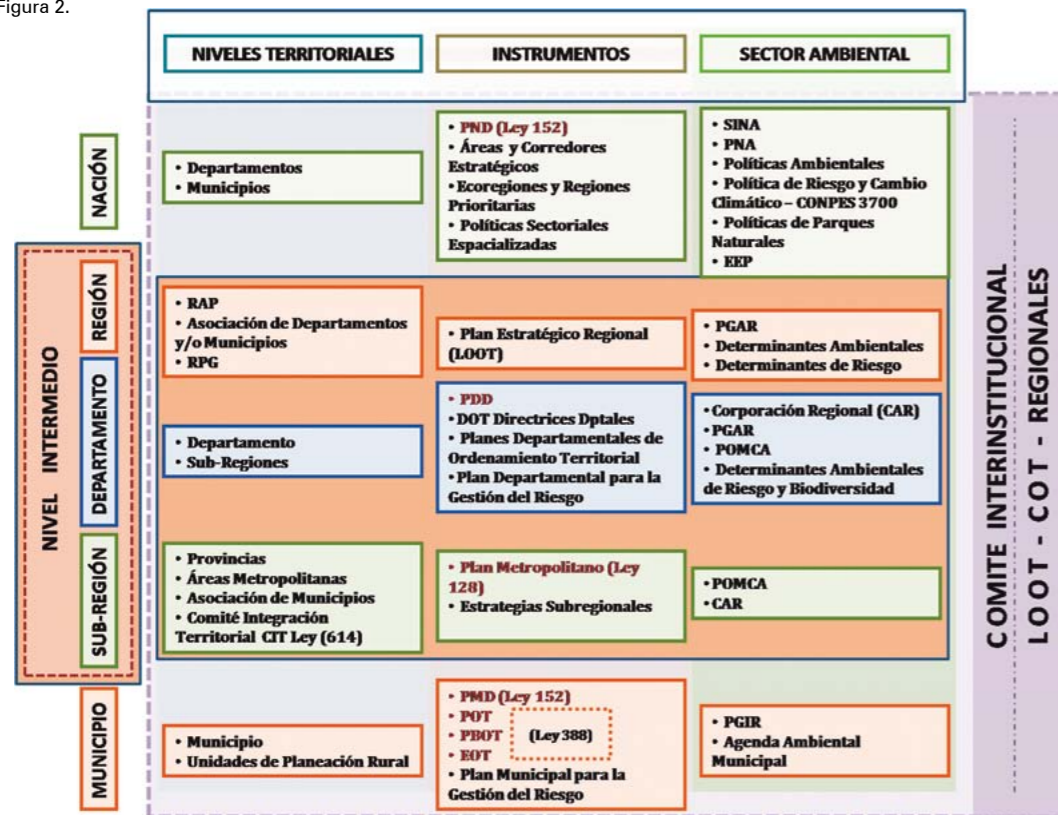
En el gráfico se incluye esquematizado el sistema de la Ley 1454 y en paralelo los ins-

trumentos del sector ambiental, en él puede observarse:

**Sobre los niveles y los instrumentos**

- El nivel nacional tiene la función de definir la política nacional de ordenamiento territorial, pero no ha sido precisada la forma y contenido de ella y de los lineamientos para el OT que debe producir como marco orientador para los procesos en las regiones y departamentos.
- Se consolida el nivel intermedio para el OT, conformado por las regiones, los departamentos y las subregiones.
- En este nivel deben operar los siguientes planes indicativos establecidos por la LOOT:
  - Para la región, el proyecto estratégico regional.

Figura 2.



- Para el departamento, las directrices de ordenamiento territorial departamentales y el plan de ordenamiento territorial departamental.
- Para la subregión, el plan integral de desarrollo metropolitano, pero queda sin explicitarse el tipo de plan que deberá orientar el ordenamiento territorial de las provincias y las asociaciones de municipios departamentales y supra departamentales que conformen una subregión para la planeación. Para estas subregiones, el instrumento se encuentra en la Ley 614 de 2000, que promueve la armonización de los planes de ordenamiento territorial mediante la constitución de un Comité de Integración Territorial (CIT) y la construcción de una visión de largo plazo para el desarrollo de la subregión conformada.

1454 de 2011 tienen una función solamente orientadora del ordenamiento territorial que se desea en la región o el departamento y que solo puede convertirse en norma de uso del suelo en los planes de ordenamiento territorial municipales, por ello la articulación y participación de los municipios en las propuestas regionales y departamentales es fundamental. La relación de los POT con el sistema ambiental se da mediante las determinantes ambientales que formulan las corporaciones autónomas derivadas del PGAR y que se concretan en el territorio municipal en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIR) y las agendas ambientales municipales.

- Sobre la escalabilidad referida a las escalas cartográficas adecuadas al sistema de planes se señalaron a manera indicativa las siguientes:

- Para el nivel nacional 1:1.000.000, 1:500.000
- Para el nivel regional 1:100.000
- Para el nivel departamental 1:25.000 y 1:10.000
- Para el nivel subregional y municipal: 1:10.000 y 1:5.000

Se enfatizó que al pasar de una escala a otra mayor (más detallada) el plano debe incluir nueva información geográfica de mayor precisión.

El nivel de detalle de los análisis y propuestas de cada plan dependerán de la cartografía que exista, y por ello en algunos casos no podrá llegarse al detalle que requieren para ser normatizados algunos temas como el riesgo y los usos detallados del suelo. En estos casos, dicha cartografía deberá ser construida por el departamento, la corporación autónoma regional o el municipio, para lo cual el IGAC presta colaboración y orientación técnica.

- La LOOT solo señala los planes como instrumentos de ordenamiento territorial sin definir la forma y contenido de cada uno ni su articulación entre ellos y con los planes de otros sectores que, como se ve en el diagrama, es fundamental con el sistema de planes del Sistema Nacional Ambiental SINA, que incluye: el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) para el territorio de su jurisdicción, el Plan de Acción Trienal (PAT) para la implementación del PGAR, el Plan de Ordenación y Manejo de cuencas (POMCA) y las determinantes ambientales, que son norma de superior jerarquía para los POT municipales.
- El nivel municipal: los instrumentos para el ordenamiento territorial municipal existen desde 1997, año en que fue expedida la Ley 388; estos son: los planes de ordenamiento territorial, los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial. Cada uno para una población determinada en la ley. Estos planes son los únicos vinculantes del sistema que se ha conformado, lo cual quiere decir que los planes indicativos de La Ley

## La institucionalidad para la implementación de la LOOT

- El Consejo Regional Administrativo y de Planificación es la instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de las Regiones de Planeación y Gestión. El Consejo Regional de Planeación debe ser integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las RAP y/o las regiones de planeación y gestión y por los alcaldes de las áreas metropolitanas que existan dentro de la misma.
- La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir la adopción de políticas al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
- Las comisiones regionales de ordenamiento territorial orientarán las acciones en materia de ordenamiento territorial y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

Un importante aporte de la Ley 1454 fue abrir el camino para la consolidación de un sistema multiescalar de planeación y ordenamiento territorial articulado que se enmarque en la institucionalidad de la LOOT y de la COT que se sintetiza en la siguiente:

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y el comité técnico especial interinstitucional cumplen sus funciones transversalmente en todos los niveles recomendando al Gobierno nacional y a las regiones lineamientos de política y directrices instrumentales a través de las comisiones regionales, departamentales y municipales.

## Las regiones en la Ley 1454 de 2011

La LOOT establece la posibilidad de conformar varios tipos de región:

### Región Administrativa y de Planificación (RAP)

De acuerdo con la Ley 1454, son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos con continuidad geográfica, personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

### Regiones de Planeación y Gestión (RPG)

Son, según la Ley 1454, las instancias de asociación de entidades territoriales que permiten promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

La ley establece que las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

Precisa la ley que las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Las anteriores regiones, explícitamente definidas por la ley, no son las únicas regiones o subregiones como espacios de planeación y de ordenamiento territorial posibles.

Si se aplica la ley, podrían conformarse regiones por acuerdos de voluntad entre gobernadores, alcaldes o gobernadores y alcaldes para conformar la región o subregión correspondiente a las siguientes figuras de asociatividad de acuerdo con la ley:

- Las asociaciones de departamentos.
- Las áreas metropolitanas.
- Las asociaciones de distritos especiales.
- Las provincias administrativas y de planeación.
- Las asociaciones de municipios.

Esta variedad de posibilidades debe ser reglamentada y la forma y contenidos de los instrumentos de planeación o de gestión deben ser precisados en la COT nacional y en las COT regionales.

## Instrumentos institucionales para la gestión del ordenamiento territorial

### La asociatividad

La Ley 1454 de 2011 es esencialmente una ley para la asociatividad territorial que incluye los convenios plan como un instrumento fundamental para la gestión de las propuestas y proyectos en los diferentes procesos de ordenamiento territorial.

Según la Ley 1454, asociatividad es la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y

autosostenible de las comunidades para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planeación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

De acuerdo con la ley, se pueden dar los siguientes esquemas asociativos territoriales:

- Las regiones administrativas y de planeación.
- Las regiones de planeación y gestión.
- Las asociaciones de departamentos.
- Las áreas metropolitanas.
- Las asociaciones de distritos especiales.
- Las provincias administrativas y de planeación.
- Las asociaciones de municipios.

## Conclusión

La gran variedad de posibles espacios e instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial enfrentará a las entidades territoriales con una confusa "enredadera" de sistemas para el ordenamiento, los establecidos por la LOOT y los derivados de la legislación sectorial de los ministerios además de la legislación para la planeación del desarrollo de la Ley 152 de 1994.

Se concluye que esta "enredadera" de sistemas debe ser desenredada mediante una ley reglamentaria de la LOOT que defina procesos, forma y contenido de los planes, flujos y competencias institucionales que no colisionen y armónicamente contribuyan a la ordenación de los territorios colombianos.

## BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Gobierno Regional (CORE) de Biobío, SERPLAC, GTZ (2008) Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de la Región del Biobío 2008-2015.

Gobierno Regional de Aysén, SERPLAC, GTZ (2005). Plan Regional de Ordenamiento Territorial Región de Aysén 2005 (Santiago de Chile, LOM).

Gobierno Vasco Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente (1994), DOT País Vasco.

Gómez, Orea (1994). Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico, (Madrid, ITGME).

Lothian regional council (1978), Lothian Region Structure Plan. Edinburgh.

Ministry of housing and local government (1970), Development Plans, Editorial Her majesty's Stationery. England.

Moya Luis, et al (1999) la práctica del planeamiento urbanístico, Editorial Síntesis.

Ordenamiento territorial del País Vasco, España [www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-578/es/](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-578/es/).

Pujadas roma, y Font Jaume (1998), Ordenación y Planificación Territorial, Editorial Síntesis.