

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
PARTICIPACIÓN

capítulo

4





El Ordenamiento Territorial desde lógicas participativas

Experiencia en el marco del POMCH del río Pamplonita

Carlos Enrique Rondón Almeida¹

Esta presentación relata una experiencia concreta, la de ejercicios participativos de planeación comunitaria en el marco del plan de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica del río Pamplonita en Norte de Santander para derivar enseñanzas y algunas reflexiones en el proceso de implementación de la LOOT y la articulación necesaria de los diferentes mecanismos de planificación y ordenamiento del territorio. El fundamento epistemológico que hay detrás de la propuesta se relaciona con el papel histórico que las cuencas hidrográficas han tenido como articuladoras de territorio más que cualquier otro factor.

La experiencia por su riqueza ha permitido diferentes abordajes, que articulándolos con elementos de teoría de las ciencias sociales, admite derivar una nueva teoría y preguntas de investigación relevantes para el proceso de implementación de la Ley orgánica de

ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011. En los debates actuales sobre el tema, uno de los puntos donde hay más especulación es cómo articular los diferentes niveles de planificación que se desarrollan en el territorio, armonización que muchas veces se plantea en términos del desarrollo técnico del proceso de planificación, sin aprovechar el potencial que introduce la Constitución Política de 1991 al involucrar la participación en los procesos de construcción de política pública y en la propia definición del marco jurídico del Estado colombiano. Por lo tanto, la tesis que se indica en el desarrollo de este trabajo está relacionada con el papel integrador que tiene la participación social, de diferentes niveles de ordenamiento del territorio. Mirando éste como proceso social, pone la lupa en el fenómeno social que subyace a la definición de la identidad con el territorio y los procesos de transformación del mismo. En esa medida, para la operacio-

¹ Actualmente Exdecano de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, líder del grupo de investigación Planeación, Desarrollo y Cambio Social. Ha sido consultor en temas ambientales y de resolución de conflictos de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, en diferentes proyectos, consultor de diferentes entidades del Estado en la evaluación de impactos ambientales y formulación de planes de manejo ambiental de proyectos de desarrollo de infraestructura y desarrollo agrícola.

nalización y cualificación de los procesos de ordenamiento mediante procesos participativos, busca proponer indicaciones sobre el papel de lo técnico en estos procesos de ordenamiento y en especial, el papel de la gestión social del conocimiento que se puede lograr con la articulación de la investigación técnica a procesos sociales de construcción de iniciativas de desarrollo del territorio, con procesos de planificación de abajo hacia arriba y de estructuración de la unidad de la Nación a partir del reconocimiento de la diferencia territorial y social que tiene. Por esta vía se abren escenarios complementarios al trabajo que tiene desarrollado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, de la metodología de Planeación Multiescalar en Colombia.

Este trabajo focaliza su análisis a partir de las siguientes preguntas que nos sirven para reflexionar sobre los retos que genera la LOOT para de allí derivar recomendaciones a la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT. La primera es lograr, como proceso social, una mirada del territorio de forma articulada que permita su ordenamiento y la planeación de los procesos de desarrollo con este enfoque. La segunda se refiere a cuál es el valor agregado de los procesos participativos en la configuración de región y de territorio y allí vamos a hacer un contraste con respecto a lógicas meramente técnicas. Una tercera plantea cómo propender a la resolución real de conflictos económicos, sociales y ambientales como medio de gestión del desarrollo territorial. Una cuarta cuestiona acerca de cuál es la importancia de la teoría detrás de los procesos de construcción de las dinámicas de participación para que no queden determinados por las lógicas de la real política, donde incluso hubo un ejercicio de revisar los ejercicios que se hacían con las comunidades para identificar cuáles eran los factores determinantes de esos ejercicios, porque muchas veces en las herramientas que se dan desde el Ministerio de ambiente y en las diferentes instituciones cuando se habla de participación, se enfatiza en las técnicas y los instrumentos, pero no en lo que hay detrás, por lo que muchos van a aplicarla y al final no encuentran los mismos resultados

por la falta de este elemento de la teoría. En quinto lugar, otra pregunta gira en torno a cómo articular el orden institucional y el comunitario a partir de su fortalecimiento interno y la creación de escenarios efectivos de gestión de lo público; al respecto se mostrará un resultado, propuesta del proceso de construcción con instituciones, sociedad civil, gremios y comunidad. La sexta y última cuestión trata sobre cómo propiciar la gestión del territorio desde una política pública con enfoque de derechos que nos circunscribe en el desarrollo de la Constitución de 1991 sobre la consolidación de un Estado Social de Derecho y las nuevas lógicas de gestión dentro de lo que es un Estado que enfatiza en el tema participativo, el reconocimiento de la diferencia y el aseguramiento del acceso efectivo a los derechos y por lo tanto desde allí pensar metodologías y estrategias para el desarrollo de una política pública de este tipo.

Pertinencia geográfica y poblacional del caso

Como se puede observar en el cuadro No. 1, uno de los aspectos que hace relevante el análisis de la cuenca del río Pamplonita en Norte de Santander, es el impacto poblacional que tiene sobre el Departamento en tanto relaciona el 65,3% de la población del departamento, concentrada en un área de 2.213 km², que apenas representa el 10,2% del área Departamental; es de notar que el 81,1% de la población que vive en centros urbanos se encuentra en estos municipios, en especial en el área metropolitana de Cúcuta, la capital del Departamento.

Como es de esperarse, concentra también otros recursos, tales como el 22,6% de la producción agrícola del Departamento medida en toneladas para el 2008, las únicas 4 empresas industriales que ocupan más de 200 personas en el Departamento y el 71,5% de las empresas industriales de todo tipo. También concentra el 68% de las unidades comerciales del Departamento y otros muchos otros factores.

Municipio	Área oficial KM2	Población Total	Urbana	Rural	% Urbana	% Rural
BOCHALEMA	171	6.583	2.341	4.242	36%	64%
CHINÁCOTA	187	14.784	9.557	5.227	65%	35%
CÚCUTA	1.098	587.676	67.664	20.012	97%	3%
LOS PATIOS	131	67.281	65.119	2.162	97%	3%
PAMPLONA	313	53.147	48.639	4.508	92%	8%
PAMPLONITA	176	4.792	822	3.970	17%	83%
PUERTO SANTANDER	44	8.720	8.047	673	92%	8%
VILLA DEL ROSARIO	93	69.833	66.754	3.079	96%	4%
TOTAL ÁREA CUENCA PAMPLONITA	2.213	812.816	68.943	43.873		
NORTE DE SANTANDER	21.658	1.243.975	948.411	295.564		
	10,2%	65,3%	81,1%	14,8%		

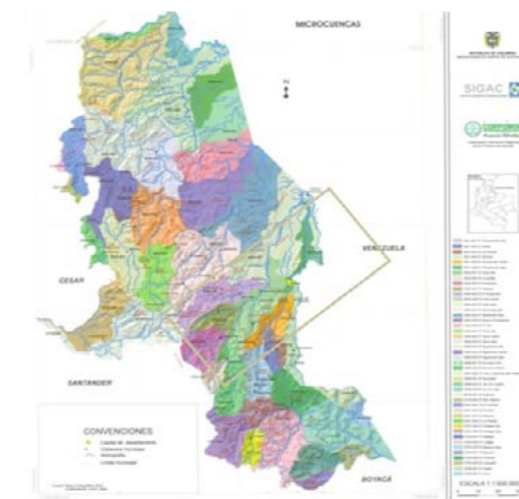
Cuadro 1 - Área municipal y población municipios de la cuenca del río Pamplonita – DANE censo de 2005

Es de resaltar que es una cuenca que se relaciona en términos territoriales con los municipios vecinos de la República Bolivariana de Venezuela, que ofrece elementos sobre el papel que un territorio juega incluso en las relaciones internacionales por ser puerta comercial con el vecino país, cuestión que incide fuertemente en términos locales como se ve en los últimos años. La cuenca del río Pamplonita vierte sus aguas al Río Zulia y este a su vez desemboca en el Golfo de Maracaibo, en Venezuela.

Ejes articuladores de los procesos sociales en el territorio

Hay dos ejes articuladores en términos de las relaciones sociales en el territorio que histórica y conceptualmente hemos encontrado que son bastante significativos. El primero de ellos es el agua, porque fuerza a nivel de las relaciones entre la población local, regional e internacional (como en este caso), a pensar y concertar diversos aspectos en los distintos niveles del territorio; uno de los principios a veces complejo de instaurar en las comunidades y en diferentes actores sociales que actúan en el territorio es que 'el agua que pasa por mi finca no es mía, sino que es de carácter colectiva y cumple una función social'. Las relaciones en torno al usufructo del agua históricamente han sido objeto de grandes conflictos, por lo que este es el segundo eje articulador, siempre y cuando se modifique la visión negativa de los conflictos y se aborde desde su resolución como constructora de sociedad, en tanto generadora de normas sociales sentidas y aceptadas.

Hay que observar que los conflictos referidos no se reducen a simples peleas o disputas



Mapa 1: Situación del área de la cuenca hidrográfica del río Pamplonita –IGAC. Corponor y POT, 2003.

entre finqueros por el agua que a veces llevan a agresiones físicas y a la muerte, sino que ofrecen ejemplos incluso a nivel de las estructuras de poder y de la planificación o de la apropiación del territorio. Vemos que desde la parte alta de los ríos se comienza a mirar el impacto que tiene el mismo aguas abajo, pero los de río abajo, que muchas veces son quienes primero alzan su voz de protesta, atribuyen sus problemas e impactos negativos a quienes viven aguas arriba. Esto, por ejemplo, en el país permitió en algún momento trabajar las tasas de compensación, en la medida en que se vieron necesariamente articulados y afectados diferentes factores productivos de la región.

Así las cosas, agua y conflictos por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales se plantean como detonadores de la reflexión sobre el territorio y por lo tanto mueven a las poblaciones y a los gobiernos a procesos de planificación y acción conjunta para resolver dichas problemáticas. Por lo tanto la resolución de conflictos en torno al ordenamiento del territorio se constituye en uno de los mecanismos de planificación por excelencia, armonizador de distintos niveles y mecanismos de planeación, si así concibe.

Muchas veces podemos hacer la planificación desde los mapas y la información técnica, sin embargo, este proceso ofrece dos límites visibles: la baja comprensión sobre las razones del poblamiento del territorio con las características existentes y la escasa apropiación del conocimiento pertinente para transformar las conductas frente a los riesgos que existen en el territorio. La ola invernal es un buen ejemplo de cómo la gestión del riesgo no ha logrado los réditos esperados si bien Colombia ha avanzado técnicamente en la caracterización y comprensión del mismo. Es evidente que seguimos poblando zonas de protección ambiental, haciendo minería en zonas de conservación ambiental, etc. Cuando estos fenómenos se ponen en el territorio, encontramos que implican intereses económicos y políticos muy fuertes y no sólo del orden nacional que si no se logran con-

certar, pues, podríamos tener los mejores mapas de riesgo del mundo y no resolver el problema en la gestión local.

Principios para la gestión del territorio

Algunos principios que son centrales a la hora de hacer un abordaje como el que aquí se viene proponiendo son los siguientes:

Hay que pensar en la región como sociedad territorialmente organizada; Hemos venido mirando el tema de la geografía pero somos claros que esta geografía hay que convertirla en geografía humana. En ese sentido hay una distinción clara entre la división política administrativa, que refleja hoy en día tanto los modelos centralistas de gobierno como la visión municipalista de la administración fiscalista del territorio y la que surge de las dinámicas sociales, económicas y políticas, si queremos pensar realmente el tema de los territorios a la luz de todo lo que tendríamos que trabajar en la LOOT. De ahí la necesidad de incorporar una discusión fuerte sobre los niveles territoriales intermedios y su fortalecimiento. Aunque la LOOT es clara en decir que va a fortalecer los Departamentos, se tiene que seguir insistiendo en que debe haber también otras lógicas de estructuración del territorio que superen su carácter político administrativo.

Una de ella es la que se enfoca en las relaciones sociales reales como estructuradoras del futuro, ordenadoras del territorio como un acto de quienes habitan el territorio y no sólo físicamente, sino hoy en día teniendo en cuenta todas las relaciones que podemos analizar en términos de lo local, lo regional e incluso lo global, porque tal y como se viene discutiendo sobre el caso de la altillanura, estamos determinados en lo local por lógicas de carácter global. Este segundo principio nos obliga a difundir la lógica de pensar globalmente para actuar localmente, como medio de protección de lo local al tiempo

que medio estratégico de promover el desarrollo endógeno a partir de la articulación a lógicas regionales, nacionales y globales.

Un tercer principio es que la comunicación debe constituirse en medio privilegiado en la articulación de los actores sociales en la gestión del territorio a través de la construcción concertada de las políticas públicas. Lo que no logramos posicionar mediante la comunicación a la sociedad, muy probablemente no se constituya en referente y objeto de reflexión y construcción de agenda sobre lo público. En el caso de la cuenca del río Pamplonita un factor determinante en términos de la articulación de diferentes niveles regionales y dimensiones, fue identificar las estructuras sociales desde las cuales era posible pensar la comunicación social como proceso, no como utilización de medios masivos o alternativos de comunicación sino como las estructuras sociales que permitirían tramitar las discusiones, las decisiones, las concertaciones en los diferentes niveles, para poder ahí si trabajar dichos niveles territoriales de forma integral.

Un cuarto principio es el de la construcción y rescate de la memoria en los procesos como fundamento de la legitimidad y medio de avance continuo. En las instituciones nos quejamos de que se pierde la memoria institucional por que desaparecen con la salida del funcionario que desarrolló los procesos. Muchas cosas no se pueden llevar a documentos y es en este sentido que las comunidades se quejan de la falta de continuidad de los procesos de construcción de lo público, de iniciativas de largo plazo en los procesos de desarrollo y de innovación frente a lo ya realizado en las regiones. En ese sentido la memoria de lo local y lo regional es fundamental; una memoria que tendrá que caminar hacia el rescate de lo interinstitucional en lo cual las comunidades tienen una mayor capacidad de articulación en tanto son los receptores de toda la política pública sectorial. Es la misma gente con la que se hacen los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas,

los programas y proyectos sectoriales y en general todos los procesos de planificación y ejecución. Entonces, la forma de lograr mayor legitimidad y mayor validez en el desarrollo de la política pública tiene que ver con el reconocimiento de las propuestas y las acciones que los habitantes del territorio y en general los agentes del desarrollo, han planteado. Muchas veces los planes se gestionan en niveles centrales, y cuando llegan al nivel de su ejecución, en especial en el de lo comunitario, se encuentran con oposición o contradicciones respecto a lo que allí se necesita actualmente.

El quinto principio que se puede recomendar a la COT para analizar su pertinencia en las metodologías de ordenamiento del territorio con perspectiva social, es concebir el agua como articulador regional, lo cual ya fue tratado con anterioridad. Además, hay que asumir una visión regional con impacto fronterizo, tanto al interior de la Nación, como en las relaciones con otras naciones. Incluso debe reevaluarse el sentido de la LOOT en torno a promover la asociatividad de territorios definidos por su contigüidad espacial. Hoy en día las relaciones globales están desterritorializando ciertos fenómenos que inciden en el desarrollo local, para lo cual basta con poner el ejemplo de los 'hermanamientos' con algunas ciudades españolas con las que hay mayor nivel de interacción e incluso movilidad, que con regiones físicamente aledañas.

Finalmente, un sexto principio a tener en cuenta en el ordenamiento del territorio es el de la necesidad de concebir la política pública con enfoque de derechos, lo que indica nuevas prácticas en la construcción de la política pública que involucre otras lógicas de tomas de decisión, con la participación de actores y tiempos no contemplados tradicionalmente. Es claro que esto hace los procesos más lentos, pero permite abordar externalidades que hoy en día impiden el logro de los objetivos de la planificación y el ordenamiento.



La experiencia en la cuenca del río Pamplonita sobre los temas planteados

A continuación se extraen los resultados de varios procesos locales que ejemplifican los resultados obtenidos en el marco de seis a ocho años de seguimiento al proceso de estructuración de propuestas que tienen como eje común la gestión ambiental del territorio, y a través de él, de otros factores de desarrollo para la región.

El primero de ellos es este estudio que se hizo para el BID por una fundación que denominada Cooperación & Desarrollo, que en ese trabajo de rescatar y mantener la memoria fue un insumo fundamental para otros procesos de intervención social en la región. El Gráfico 1 nos muestra la importancia que tienen ciertas variables respecto a la gestión de lo ambiental y por esta vía la gestión del territorio. En el cuadrante 1 se muestran las

variables activas, en el 2 las críticas, en el 3 las reactivas y en el 4 las variables inertes.

Cuando uno trabaja en estos temas del medio ambiente se encuentra frecuentemente con el tema de educación ambiental direccionado fuertemente hacia la deforestación y consecuentemente, muchas de las acciones van dirigidas hacia la reforestación, como si fuera el único factor determinante de la conservación de medio ambiente. Como se puede ver en el Gráfico 1, el tema de deforestación aquí se concibe como una variable inerte por los diferentes actores que participaron, que no fueron sólo de la comunidad de base, sino que se trabajó con los diferentes niveles institucionales, gremiales y de organizaciones sociales. Sin embargo, una variable crítica para el caso de Norte de Santander es la reducción del recurso hídrico: el agua como articulador donde una ciudad como Cúcuta en ciertos momentos del año ve el río Pamplonita totalmente seco. En términos de la negociación del conflicto por

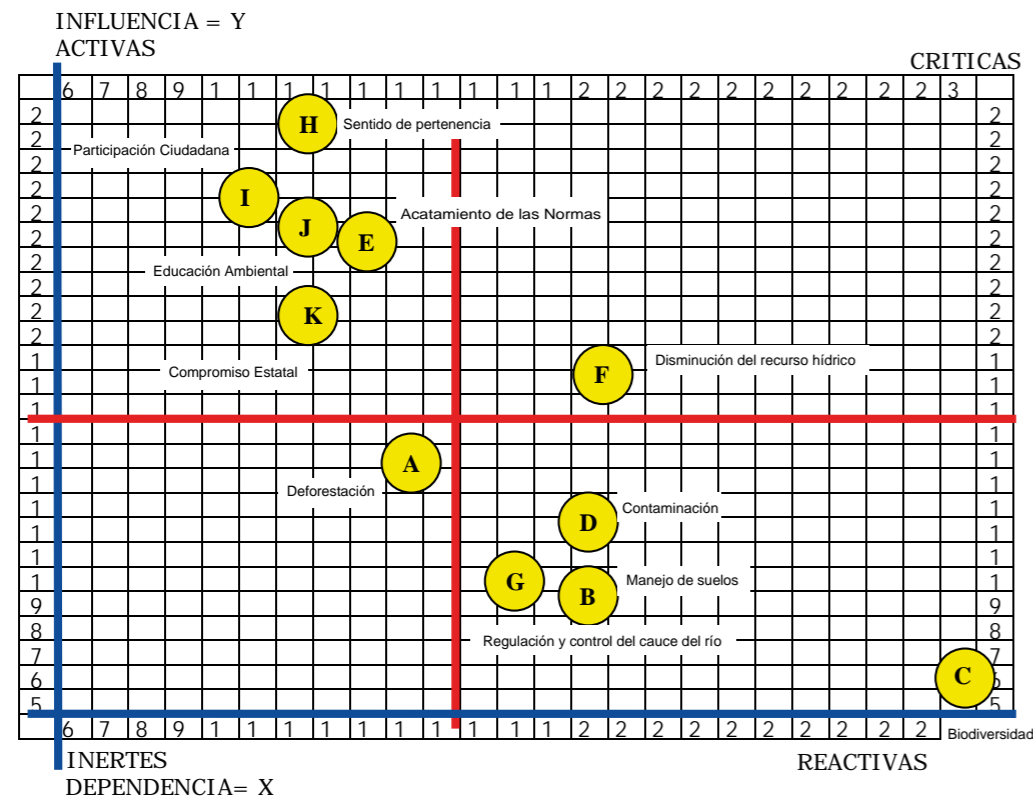


Gráfico 1: Estimación de la prioridad correlativa de variables que inciden en la protección de la cuenca hidrográfica del Río Pamplonita - Cooperación & Desarrollo, 2002.



como comienza a escasear el recurso hídrico para la capital, se comenzó por la imagen y 'acusación' de que eran quienes estaban río arriba los causantes del fenómeno. El proceso demostró que ni siquiera las prácticas de aprovechamiento del recurso y el volumen de agua se habían modificado río arriba, por lo menos arriba de doña Juana, por lo que fue necesario buscar más cerca la causal de la problemática. La movilización frente al tema del recurso hídrico facilitó que se hicieran acciones que en otro momento no se habrían esperado, por ejemplo, que se lograra por primera vez que se reunieran terratenientes, con líderes ambientales, con campesinos y con la institucionalidad, y que pudieran negociar y planear conjuntamente, por la presión que tenían al querer resolver la problemática.

Respecto a las variables activas, es de resaltar el papel e importancia que juega el sentido de pertenencia, como una de las expresiones de la identidad, ligado a temas como el de

la participación ciudadana, el acatamiento de normas, el compromiso estatal y la educación ambiental. La concepción que allí se logró respecto de las normas es que ellas deben ser producto del diagnóstico participativo y la concertación local, lo que facilita que se puedan poner en práctica y tengan los efectos que se requerían en el proceso. Esos elementos de articulación son fundamentales y se puede dar para diferentes niveles de construcción de la norma, así como en el tema de educación ambiental. En este último caso, una visión integral del territorio que reconociera las diferencias existentes en el mismo hizo ver que no era necesario ni conveniente que en la educación ambiental el discurso fuera idéntico para las diferentes subregiones. El énfasis en el tema del compromiso estatal estuvo especialmente en el seguimiento y continuidad, ya que a nivel institucional se modifican las normas con tal velocidad que los procesos sociales de estructuración a veces no logran consolidarse.

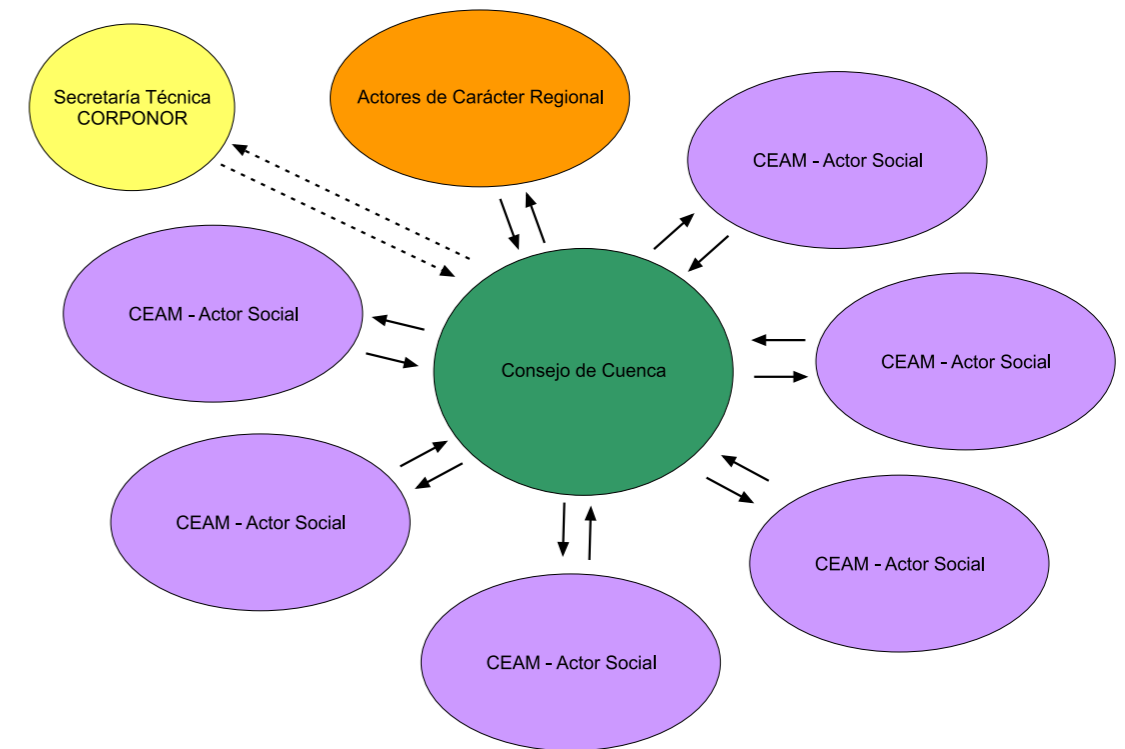


Gráfico 2 - Estructura de los consejos de cuenca - Norte de Santander - CORPONOR, 2006.

Un segundo ejercicio interesante es contrastar la transformación que tuvo la metodología de la Corporación Autónoma Regional del Norte de Santander – CORPONOR, en la propuesta de estructuración de los consejos de cuenca para la formulación de los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas (POMCH) en el Departamento. La metodología que planteaba Corponor en términos iniciales se presenta en el gráfico 2. Es importante resaltar cómo se recogen estructuras funcionales en el territorio como lo son los comités de educación ambiental. Rescatar la lógica de organización existente en el territorio por parte de las comunida-

des, fue un factor determinante en la implementación de los mismos, tanto por el interés en el tema, como por las estructuras de participación y comunicación que ellas implicaban.

En el trabajo realizado con las comunidades e instituciones de la región, se logró proponer un esquema más complejo, en especial en términos de la gestión del conocimiento y de las instituciones claves en la gestión del plan. Se tenían los CEAM también como actores, no perdiendo esa lógica, porque para el caso era bastante importante, otras regiones necesitarán identificar cuáles son las

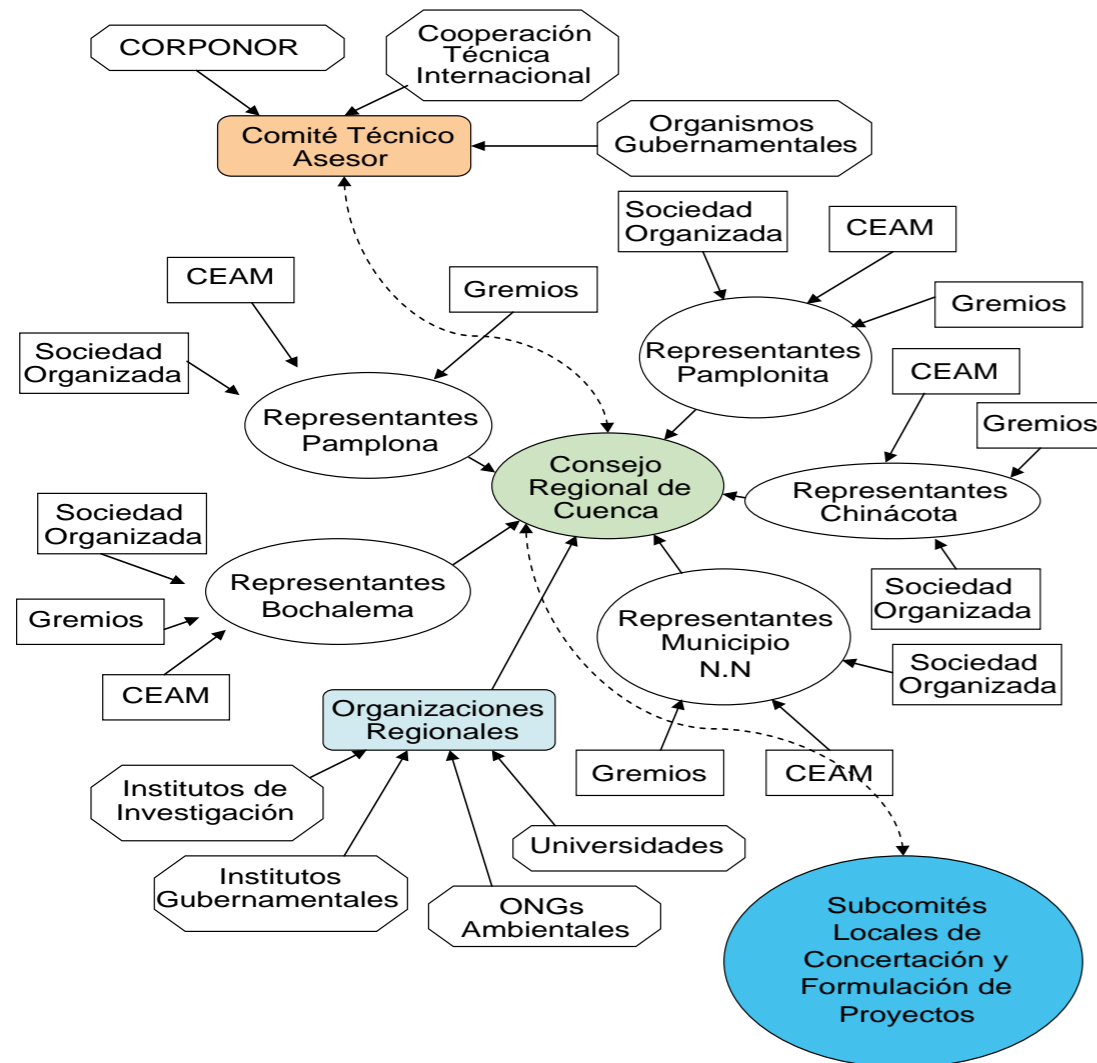


Gráfico 3: Modelo de Consejo de Cuenca para la formulación y gestión de los POMCH.

que actúan realmente en su territorio. Sin embargo, se identificaron otros actores relevantes, fortaleciendo la sociedad organizada que es clave. La sociedad en abstracto suele ser un recurso que aparece en toda propuesta, pero lo importante es buscar y fortalecer el tema de organización que permita hacer esa gestión del territorio. En ese sentido se identificaron también los gremios, que normalmente son desconocidos en estos procesos, gremios que incluso participan en otros niveles de la planificación y terminan determinando lógicas que entran en choque con las lógicas locales. Se resalta también el papel del comité técnico asesor, que mantiene como actor primordial a Corponor pero incluye actores como la cooperación técnica internacional, que no había sido visibilizada en el primer esquema así como otras organizaciones gubernamentales que tienen que participar allí con su conocimiento técnico, con su experticia y que tienen que aterrizarla a los niveles más locales. También fue importante identificar la necesidad de subcomités locales de concertación y formulación de proyectos, así como las organizaciones re-

gionales, las cuales deben promover los aspectos de investigación e innovación, entre las cuales se cuentan las ONGs ambientales y las universidades al lado de organismos gubernamentales como el Sena que promueven este aspecto. Con la política de ciencia y tecnología es pertinente pensar la región y la articulación de universidades con diferentes niveles de capacidad de intervención del territorio; es muy importante la gestión del conocimiento, no solo es tener información sino cómo esa información se convierte en conocimiento y conocimiento para lo local, y por lo tanto estos son actores fundamentales para hacer ese tránsito. El esquema lo podemos observar en el Gráfico 3.

Hay que insistir de cara a las recomendaciones a la COT la necesidad del trabajo con las comunidades, para que todo esto repose en cabeza de las comunidades y no en cabeza de las instituciones u organizaciones intermedias. El factor clave de impacto y continuidad está en la consolidación de mecanismos que propendan por esta lógica de apropiación.

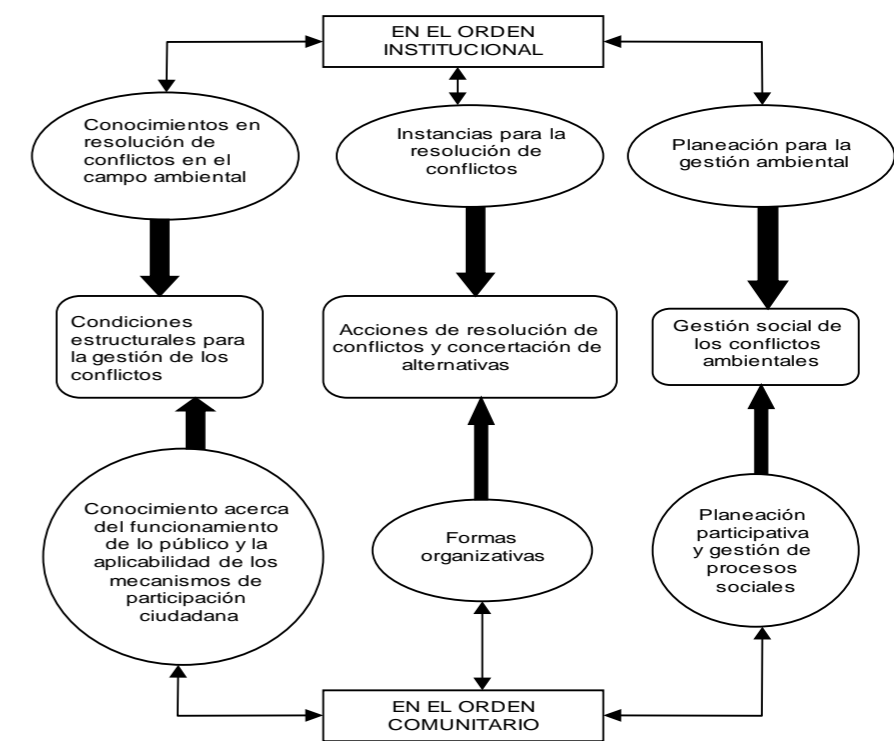


Gráfico 4 - Gestión de los conflictos ambientales mediante procesos de planificación sobre el territorio

Un tercer escenario de reflexión en la experiencia del río Pamplonita es el relacionado con la planeación territorial en marcos de participación y gestión de los conflictos. En el gráfico 4 presentamos un esquema de gestión entre el orden institucional y el orden comunitario clave a la hora de propiciar la articulación entre ambos niveles. Tiene como fondo el tema de la planeación y gestión de los conflictos ambientales. En el orden de lo comunitario se resalta, pues, la planeación participativa y la gestión de procesos sociales. Estos se corresponden con la planeación para todos estos procesos ambientales desde el orden institucional, teniendo como eje articulador la gestión social de los conflictos ambientales.

Para generar condiciones estructurales para la gestión de los conflictos se encontró que se requería de dos cosas: un conocimiento por parte de la comunidad de los mecanismos de funcionamiento de lo público y los mecanismos de participación ciudadana; para el caso de las instituciones se encontró que requieren de un conocimiento en resolución de conflictos en el campo ambiental, lo que aplica para otros campos. En esta parte central del gráfico aparecen las acciones de resolución de conflictos y concertación de alternativas, respecto a lo que se centró la atención en la falta de instancias en lo institucional para la resolución de esos conflictos, a veces para aplicar la norma general muchas veces fuera de contexto en lo local. De cara a la articulación con la comunidad se identificó que para poder lograr aprovechar estas instancias se requiere la organización comunitaria. Es muy difícil seguir gestionando uno a uno los problemas locales y se requiere niveles mucho más integrados para resolver los conflictos. Sobre este gráfico se pueden hacer desarrollos particulares de metodología de intervención institucional y comunitaria que ayudarían en una reorganización de los procesos de planificación y ordenamiento del territorio teniendo en cuenta la profusa normativa existente en Colombia.

Finalmente, es importante evidenciar los beneficios del diferencial participativo en los procesos de ordenamiento del territorio.

Primero, se aceleran la apropiación y legitimación de los planes de ordenamiento y manejo; segundo, permite la apropiación en el conocimiento del territorio sobre sí mismo y por último, fortalece la articulación de los actores que agencian el desarrollo local y regional. Como se puede ver, en este tipo de procesos ya hay una apropiación directa de lo que sería pensar el ordenamiento territorial.

En el caso de procesos que privilegian los aspectos técnicos sobre los sociales la toma de decisiones en el ordenamiento del territorio, encontramos al comparar este proceso con otra experiencia, la del Río la Vieja en el eje cafetero, que el énfasis en el modelo técnico-científico dio las grandes diferencias: Si bien había una documentación detallada sobre los fenómenos ambientales, sin embargo, no logró los niveles de apropiación que se requerían para actuar en el territorio; dio una mirada desde los aspectos ambientales precisa, pero al ser tan técnica no logró ser bajada a la gente, por lo que la gente no terminó consolidando sus planes desde allí, dejando dichos estudios como letra muerta frente al proceso social. La existencia de equipos especializados que no se articulan con la institucionalidad fue importante para la calidad de los estudios, pero tuvo como consecuencia que la institucionalidad se viera afectada porque era información que quedaba en documentos, en libros, pero no lograba ser apropiada incluso por los mismos técnicos que tenían que responder por los temas en lo regional y lo local, una vez se fueran estos equipos.

Potencialidades y dificultades a ser abordadas en la gestión participativa del Ordenamiento Territorial

Las potencialidades que podemos derivar del análisis de esta experiencia están relacionadas con:

- Líderes sociales que promueven los procesos de construcción social más allá de la iniciativa institucional.

- Se evaluó el desarrollo de los planes concertados con la comunidad dos años después y lo que se había trabajado con ellos en términos de gestión del territorio lo desarrollaron.
- Encuentro de actores en conflicto y canalización de los mismos mediante procesos de ordenamiento y planificación.
- Procesos de comunicación social como medio para la articulación de procesos locales en procesos regionales y viceversa. Hay que ir de lo local a lo regional y de lo regional hay que volver a lo local.

En cuanto a las dificultades, se tiene que resolver:

- La primacía en las decisiones de lo técnico desconociendo los procesos sociales. El trabajo en las instituciones con el personal es también primordial en términos del cambio organizacional que permita adecuarlas a los nuevos requerimientos.
- El desbalance en la apropiación del conocimiento sobre la región y el acceso a escenarios de gestión del mismo.
- La apropiación social, gremial e institucional de las normas que regulan las acciones del desarrollo en el territorio. El tema de los gremios también es muy importante porque se trabaja más con las comunidades, las cuales en muchos temas no tienen la incidencia necesaria para transformar procesos críticos en el territorio. Los gremios muchas veces desconocen las lógicas de protección ambiental que debería ser sustancial en los procesos de desarrollo sostenible del territorio y sobre eso muchas veces no se actúa.

Retos y propuestas

Este tipo de experiencias nos cuestionan sobre políticas nacionales que no transitan por la comprensión de los procesos y necesida-

des que existen en los niveles territoriales y locales. Entre ellos podemos resaltar la necesidad de: Innovaciones de carácter social, que reconozcan los desarrollos locales y territoriales, donde la gestión de redes está al orden del día. Se piensa normalmente que la innovación y el desarrollo científico – técnico es de exclusividad de las ciencias exactas o del desarrollo tecnológico aplicado a maquinarias y equipos. La tecnología tiene un fundamento social preponderante, tanto en su origen como en su implementación, por lo que se debe invertir en desarrollos que impacten, como vimos, formas organizativas institucionales, procesos de articulación social y en ese sentido, el trabajo que hacen organizaciones de todo tipo, en el trabajo en red, es un escenario a fortalecer, analizando sus impactos y propiciando diversos niveles de articulación de cara a producir sinergias en los territorios. El tema organizacional hoy es insuficiente; se debe fortalecer el trabajo en redes si queremos trabajar el ordenamiento del territorio multisectorialmente y en diferentes niveles, dando respuesta a los retos de la globalización como proceso económico y social.

El establecimiento de procesos de toma de decisiones sobre el uso del suelo coherentes con los diagnósticos y prospectivas definidas participativamente con el uso de información técnica e histórica. Si no reconocemos el elemento de la historia en el territorio, esas decisiones también van a verse afectadas.

Hacer que el desarrollo científico – técnico esté a disposición de la sociedad en general para fortalecer la participación política, y a disposición de las administraciones de distintos niveles territoriales para poder gestionar su territorio desde la complejidad. Como se desarrolló en el encuentro propuestas estratégicas territoriales. Agenda para el desarrollo de la LOOT, los mecanismos propuestos por la ley nos pueden dar fácilmente 81 escenarios de organización territorial que necesitan ser pensados en su conjunto. Para ello es que necesitamos tener ese desarrollo científico – técnico para el que hoy tenemos herramientas tecnológicas que lo hacen posible, para poder asimilar esa complejidad y no tenerle miedo a que se presenten escena-

rios desconocidos y así poder actuar en niveles locales, intermedios y nacionales.

Por último, debemos analizar cómo pensando globalmente podemos proteger lo local de los desbalances que el mercado provoca en este nivel. Este aspecto, de cara la PND 2010 – 2014 es fundamental, porque allí se vienen poniendo las expectativas del desarrollo endógeno en la convergencia, debate que no se ha hecho y que tiene evidencias de afectar negativamente los niveles locales y a la larga perder la competitividad.

Sugerencias para la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)

Los aprendizajes que deja el análisis de experiencias como forma de derivar conocimiento sobre los procesos sociales y de él indicar lineamientos teóricos que puedan dirigir la acción, nos permiten formular a continuación ocho grandes sugerencias en aras de potenciar el impacto de la ley.

- Es importante para todos, matizar el enfoque del ordenamiento territorial como de carácter directivo desde la entidad territorial, pasando de la idea de concertación de la información a la de participación real en la construcción de políticas públicas de largo plazo.
- Las condiciones para la concertación de políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales debe ser vista desde la armonización de procesos de planificación que vayan de lo local a lo nacional, para luego si regresar bajo las lógicas de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia sobre los diferentes niveles. Se subraya la complementariedad porque es la única que plantea la LOOT, para ese proceso, y ha sido habitualmente mal aplicada en la gestión fiscal de los diferentes niveles territoriales.

- La participación no debe ser vista de forma reducida para el aseguramiento del control social de la gestión pública, cuestión que plantea la LOOT, sino para la gestión mancomunada de lo público.
- Se insiste en la participación de los diferentes entes territoriales en la planeación, se debe insistir en la participación social.
- La función de propiciar escenarios de consulta y concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial debe ir más allá hacia la construcción de las visiones del territorio, el diagnóstico y desarrollo de propuestas integrales de gestión y ordenamiento del territorio.
- La competencia exclusivamente municipal en la optimización de los usos de las tierras disponibles, que plantea la LOOT, y la coordinación de planes sectoriales, condicionada a políticas y planes de otros niveles, reduce capacidad e impacto sobre las políticas de tierras que permita superar los conflictos de uso y tenencia de la tierra y entre ellos, los derivados del conflicto armado, que entre otros fenómenos, debe atender los lineamientos de la ley de víctimas y de restitución de tierras.
- La armonización de que trata la Ley 1454 de 2011, no debe pensarse sólo de carácter legislativo, sino de forma amplia buscar la mirada integral de los diferentes procesos de planificación y ordenamiento del territorio desde procesos sociales articuladores de los mismos.
- Finalmente, en la LOOT la noción de contigüidad debe revisarse debido a que hoy la gestión del territorio desde la glocalidad implica parámetros diferentes al espacio geográfico basado en la articulación física.

Son muchas las voces que plantean que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que surgió después de veinte años de proyectos para transformar nuestra forma de planear y organizar la nación, se quedó corta al constituirse en una ley de asociatividad territorial. Sin embargo, ésta junto a otras propuestas que se vienen trabajando, quiere ser un aporte en el sentido que el trabajo de re-

glamentación y operacionalización es arduo si se quiere que tenga impactos en el futuro cercano sobre la transformación institucional necesaria para promover un desarrollo integral, sostenible y que impacte positivamente sobre las condiciones de vida de los amplios sectores de la sociedad que hoy aun se encuentran al margen mínimos vitales y de bienes históricamente generalizados.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Zygmunt (2001). La globalización. Consecuencias humanas. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica, México.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1454 del 28 de Junio de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Cartagena de Indias.
- Cooperación y Desarrollo (2002). Estrategia global para la cuenca del río Pamplonita. Taller de planificación participativa. Informe de proceso y resultados. Cúcuta, 18 y 19 de noviembre.
- CORPONOR (2006). Propuesta de trabajo para la participación comunitaria en la conformación de los consejos de cuencas: Río Pamplonita, Río Zulia, Río Algodonal. Equipo coordinador del componente social. San José de Cúcuta, Abril.
- Cuervo Cuellar, María Patricia (2006). Caja de herramientas para la guía técnico científica de ordenación de cuencas hidrográficas. Participación comunitaria: hacia la gobernabilidad y empoderamiento. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. Bogotá.
- IGAC (2004). Estudio general de suelos y zonificación de tierras del Departamento de Norte de Santander. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Bogotá.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM (2004). Guía técnico científica para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en Colombia. (Decreto 1729 de 2002). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, D.C., Enero.
- Presidencia de la República (2011). Decreto 3680 de 2011 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1454 de 2011. (reglamentaria de la comisión de ordenamiento territorial). Diario Oficial 48212 de octubre 4 de 2011. Bogotá.
- Rondón Almeida, Carlos Enrique (2006). Informe final de ejecución proyecto: proceso de acompañamiento al conflicto río pamplonita. Contrato 991/2005 suscrito entre la universidad Santo Tomás y la agencia de cooperación técnica alemana – gtz. Bogotá, 27 de junio.
- Rondón Almeida, Carlos Enrique (2007). Río pamplonita: experiencia de gestión de los conflictos ambientales mediante procesos de comunicación social. Revista miradas vol. 2 fasc. 2 editorial universidad santo Tomás. Bogotá.



Participación y Ordenamiento Territorial en Colombia*

Fabio E. Velásquez C.¹

Un nuevo paradigma

La incorporación de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial significó un cambio de paradigma en la planeación, tanto socioeconómica como físico-espacial, al modificar los postulados que la fundamentaban hasta comienzos de los años setenta del siglo pasado. El paradigma dominante hasta ese entonces, heredero de una tradición positivista, miraba el territorio principalmente como un espacio físico, sometido a regularidades universales (principio del determinismo), cuyo cambio podía obedecer a dinámicas endógenas (relaciones entre la especie humana y su medio físico) o exógenas (factores externos incidentes en la dinámica de un territorio específico). La planeación era entendida como un proceso de control del cambio, de naturaleza eminentemente técnica, y el planificador como una especie de demiurgo con un saber especializado, capaz de controlar las variables

determinantes (normas, modelos espaciales, inversión pública y privada) del cambio territorial (McLoughlin, 1972).

El paradigma participativo, por el contrario, mira el territorio como un espacio socialmente construido, sometido a dinámicas que combinan lógicas naturales y sociales, caracterizadas por contener siempre un amplio margen de incertidumbre. El cambio territorial es entendido como el efecto de procesos principalmente endógenos, ligados al cruce de intereses y estrategias de los actores que construyen material y simbólicamente el territorio. En esa óptica, la planeación se convierte en un escenario técnico-político de negociación entre actores públicos y privados, siendo el planificador un facilitador que debe interpretar las estrategias y las conductas de los demás actores y comprender su lógica para articular intereses, a la luz de un modelo de territorio que hace parte de la negociación política.

* Ponencia presentada en el Seminario “Propuestas estratégicas territoriales. Agenda para el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011”, organizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE, el 5 y 6 de diciembre de 2011, en Bogotá.

¹ Sociólogo de la Universidad Javeriana (Bogotá), Especialista en Ordenación del Territorio, de la Universidad Politécnica de Madrid (España), candidato a doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Lausanne (Suiza). Actualmente se desempeña como Director del Foro Nacional por Colombia.

La relación entre territorio, participación y ordenamiento territorial, es por tanto, altamente compleja; significa ello que son muchas las variables que entran en juego en la comprensión de las dinámicas territoriales, incluida la planeación y bajo el nivel de predicción que cabe considerar en los procesos de construcción del territorio. ¿Cómo se han entrelazado esos tres elementos en el ordenamiento territorial colombiano? ¿Cuál ha sido el peso de la participación ciudadana? ¿Qué acciones podrían estimularse desde una política de ordenamiento territorial para que la participación juegue un papel relevante en los procesos de construcción del territorio, en particular en aquellos que resultan de la acción planificadora?

¿De qué estamos hablando?

Teniendo en cuenta el carácter multívoco y a veces, equívoco de esos conceptos, no sobra precisar su contenido a fin de evitar confusiones en las tesis que se desarrollan en este trabajo.

Entendemos el territorio como un espacio geográfico construido y delimitado, escenario de relaciones sociales y de poder, sobre el cual los individuos y los grupos sociales buscan ejercer un control tal que les permita desplegar un determinado modo de vida y lograr metas individuales y colectivas.

El territorio debe ser entendido en una doble dimensión: de un lado, como continente de la acción humana en sus múltiples dimensiones individuales y colectivas; de otro, como espacio construido históricamente. Esas dos dimensiones se encuentran estrechamente relacionadas. En efecto, siguiendo a Santos (1997), "el espacio geográfico es un conjunto indisoluble de objetos y de sistemas de acción que involucran a esos objetos. Estos últimos son cada vez más artificiales y estandarizados". Para Montañez y Delgado (1998), "los objetos del espacio geográfico contemporáneo no son colecciones sino sistemas que surgen a partir de un comando único y que parecen dotados de una in-

tencionalidad más definida que en épocas anteriores, intencionalidad que puede ser mercantil o simbólica" (p. 122).

El espacio geográfico es un espacio históricamente construido. Significa ello que los objetos que lo integran, cada vez menos naturales y más artificiales, y los sistemas de acción social que los involucran producen un tejido complejo de relaciones económicas, sociales, políticas y simbólicas, que se condensan en relaciones de poder.

El territorio es producido desde lógicas muy diferentes: en primer lugar, es producido materialmente. Los seres humanos construyen su hábitat: vivienda, infraestructuras, servicios, espacio público; como parte esencial de su supervivencia. En segundo lugar, es producido socialmente: la construcción del hábitat es realizada por grupos sociales heterogéneos desde el punto de vista de clase, género, generación, etnia, origen geográfico, etc.; que tejen múltiples redes de sociabilidad marcadas por relaciones de cooperación y/o de conflicto.

En tercer lugar, el territorio es construido simbólicamente. Quienes lo habitan elaboran permanentemente representaciones sobre su vida en el territorio tales como modos de vivir y de concebir la existencia individual y colectiva; ligándose a él a través de la construcción de sentidos de pertenencia, marcados culturalmente y de intensidad afectiva diferente según la escala territorial de referencia. En cuarto y último lugar, el territorio es construido políticamente a través de la toma de decisiones sobre el destino que sus habitantes prefiguran para él. Tales decisiones revelan las asimetrías existentes entre los diferentes grupos sociales, en términos de los recursos de poder que cada uno de ellos tiene a su alcance para imponer su propio proyecto territorial.

La condensación de esas diferentes lógicas materiales, sociales, simbólicas y políticas, constituye el núcleo duro de la territorialidad. Esta alude al "grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo

étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de Estados" (Montañez y Delgado, 1988: p.124). Es el "conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas" (Lobato Correa, 1996: p. 252, citado por Montañez y Delgado, 1998:p.124).

La territorialidad expresa relaciones de poder en la medida en que está asociada a procesos de apropiación, a identidades y a afectividades espaciales. Un territorio contiene una gran cantidad de territorialidades² que lo convierten en un campo de disputa entre sus agentes portadores. La política territorial es precisamente el juego de interacciones entre diferentes territorialidades, entre diferentes formas de concebir y de vivir el territorio, que conducen a la confrontación y a la necesidad de adoptar algunas de ellas como territorialidades dominantes, determinantes en última instancia del destino del territorio.

El territorio evoluciona en su carácter y estructura bien sea a partir de dinámicas espontáneas, determinadas interna o externamente, que en el caso de las formaciones sociales capitalistas obedecen a las leyes del mercado, o de acciones intencionadas del Estado que buscan canalizar la energía interna del territorio y los factores de carácter exógeno hacia metas socialmente validadas (legitimidad) o impuestas a la fuerza (generalmente ilegítimas).

La primera modalidad puede cobijarse bajo la noción de 'dinámicas territoriales', producto de la articulación de fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas que se despliegan libremente y se entrelazan jerárquicamente para producir cambios en el sistema territorial y generar nuevas estructuras territoriales. En la sociedad actual, las dinámicas territoriales están fuertemente influidos por los procesos de globalización y de la sociedad informacional (Castells, 1998).

La segunda modalidad constituye el núcleo del concepto de ordenamiento territorial. Este puede ser entendido como "un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo" (Massiris, s.f.).

El ordenamiento territorial, como todo proceso de planificación, puede hacerse en cabeza de un solo actor de la sociedad, el Estado o puede ser convertido en escenario de encuentro entre actores con intereses, recursos, discursos y proyectos políticos diferentes. El paradigma tradicional de la planificación optó siempre por la primera alternativa: eran los gobiernos, de la mano de los planificadores, quienes planificaban e imponían modelos de territorio a una sociedad que por definición era diversa. Allí surgió una de las tensiones estructurales más relevantes de la planificación tradicional: modelos territoriales únicos, derivados de una cierta racionalidad instrumental, versus heterogeneidad económica y socio-cultural de los supuestos 'beneficiarios' de la acción planificadora del Estado.

Hoy día, el ordenamiento territorial, en tanto práctico de planificación, es entendido más como proceso y como escenario:

"Como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, (...) es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas" (Velásquez y González, 2003: p.66).

Entendido así, el ordenamiento territorial es por definición un proceso altamente partici-

² Y, por tanto, de narrativas territoriales, elementos discursivos que crean y recrean la realidad y que tienen efectos directos sobre las prácticas en el territorio y con respecto al territorio.

pativo. No sólo planifica el planificador. Lo hacen todos los actores (incluido el Estado) involucrados en la construcción del territorio a partir de la interacción mutua y de la negociación de intereses. Entendemos la participación como un tipo de acción colectiva a través de la cual individuos o grupos, en función de sus respectivos intereses de clase, de género, de generación, étnicos, etc., intervienen en el escenario público, directamente o por medio de sus representantes, con el fin de obtener bienes y servicios específicos materiales y simbólicos y/o de incidir en las decisiones públicas relacionadas con la distribución de dichos bienes y servicios políticas públicas. (Velásquez y González, 2003)³.

Los esquemas de participación en la construcción de decisiones públicas se apoyan en un conjunto de supuestos acerca de las ventajas de este modelo para el logro de una sociedad más justa y democrática. Hilmer (2010) se refiere a tres de ellos:

“la percepción creciente de empoderamiento y de eficacia política por parte de los ciudadanos; la generación de una ciudadanía cada vez más astuta políticamente; y la ruptura del monopolio del poder del Estado en la mira de conseguir una sociedad más equitativa y humana”.

Los ciudadanos que participan activamente pueden experimentar un sentimiento de empoderamiento y de eficacia política, en la medida en que puedan ejercer un control sobre las instituciones económicas, políticas y sociales que afectan sus vidas. Ello depende de qué tanto los dispositivos de participación permiten una discusión abierta e incluyente, y una incidencia efectiva en las decisiones públicas, por ejemplo, a través de la asignación de recursos a proyectos de desarrollo en un territorio determinado⁴.

La participación también incrementa la ‘astucia’ política de los ciudadanos, en tanto les abre la oportunidad de aprender a ser ciudadanos efectivos, especialmente cuando acceden a la información necesaria para construir sus propias valoraciones políticas. Además, la participación induce innovaciones institucionales, pues los encargados de tomar las decisiones se ven obligados a consultar a la población, brindar las explicaciones del caso y aceptar el monitoreo ciudadano a las decisiones y a las acciones públicas. A través de ese ejercicio, los participantes adquieren destrezas y una mejor comprensión de asuntos técnicos de la administración pública, lo que los habilita para discutir en mejores condiciones con los cuerpos administrativos.

Finalmente, los dispositivos de participación permiten que algunos sectores de la población, tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas por no ser considerados como actores políticos, puedan ejercer un control sobre tales decisiones, rompiendo así el monopolio del poder estatal. A través de las prácticas participativas, los ciudadanos ejercen directamente un poder político y pueden aportar a la humanización de la sociedad, en el sentido de que las personas sean consideradas como fines y no como medios, y sean tratadas por igual en la asignación de bienes y servicios.

Las prácticas participativas son, por definición, incluyentes: todas las personas, grupos y organizaciones pueden participar sin distinción de su condición de ingreso, educación, origen étnico u orientación religiosa y/o política. Los ciudadanos y ciudadanas participantes se perciben como miembros iguales de una comunidad política interesada en deliberar sobre el bien colectivo, lo que genera un sentido de lo público y crea una esfera pública de acción común⁵.

3 La participación en el ordenamiento del territorio es, por tanto, el conjunto de acciones individuales y colectivas a través de las cuales diferentes actores buscan incidir en las decisiones relacionadas con la construcción del territorio.

4 Esa es una de las razones por las cuales el presupuesto participativo, por ejemplo, es altamente valorado como un dispositivo eficaz de participación ciudadana.

5 Bacqué, Rey y Sintomer (2005) añaden otras ventajas de los esquemas de participación ciudadana en las decisiones públicas, en particular tres: el mejoramiento de las políticas públicas locales, mediante la integración del saber popular y el uso de la participación como vector de modernización administrativa; la respuesta a la cuestión social; y la relegitimación del sistema político a través de la creación de espacios públicos locales

La participación, entendida como una forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, puede tener curso por dos vías no excluyentes: la movilización y la institucionalización. La primera alude a la articulación de voluntades y de esfuerzos por parte de uno o varios grupos sociales que, convergentes en sus objetivos estratégicos, generan iniciativas y acciones colectivas que las respaldan en defensa de sus intereses, o para exigir una acción específica por parte de los agentes públicos.

En general, las iniciativas de movilización tienen su origen en la sociedad misma y pueden tener un efecto importante en el comportamiento de las autoridades públicas, dependiendo del grado de unidad de los participantes en torno a objetivos comunes, del repertorio de recursos de información, organización, capacidades, tiempo, dinero de los cuales dispongan y del volumen de población que se logre movilizar en torno a la causa⁶.

Por su parte, la segunda alude a la creación de canales y mecanismos específicos de participación ciudadana, sometidos a una regulación explícita cuyo propósito es definir los términos de la relación entre el Estado y la sociedad: quién participa, cuándo, cómo, con qué alcance y resultados, etc. A través de dichos canales se posibilita una interacción entre las autoridades públicas y la ciudadanía, en la mira de construir acuerdos de política pública que beneficien a determinados sectores de la población o a toda ella en su conjunto.

En cualquiera de las dos alternativas de relación entre el Estado y la sociedad civil movilización o institucionalización, lo importante es que los procesos de participación conduzcan a la conformación de contrapesos sociales, es decir, de actores dominados capaces de debilitar, incluso de neutralizar, el poder

y las prerrogativas políticas de los actores sociales dominantes. Para Fung y Wright (2005), “la gobernanza deliberativa exige casi siempre la existencia de un contrapoder significativo si quiere realmente producir los beneficios democráticos que sus partidarios le atribuyen” (p.50). En su ausencia, las relaciones asimétricas terminan concediendo ventaja a las partes más aventajadas y excluyendo a los más débiles. Habría en ese caso un déficit de equidad en los procesos participativos.

Tales contrapesos no pueden ser solamente deliberativos, sino que deben implicar cambios reales en las relaciones de poder, expresados en empoderamiento ciudadano, adquisición de competencias cívicas, democratización de las decisiones, transformación de la administración pública y, en últimas, en una sociedad más equitativa y humana, como lo señala Hilmer.

Colombia: La oferta institucional de participación

La precisión conceptual realizada en el apartado anterior es importante para comprender lo que ha ocurrido en Colombia con la participación, en general y con la participación en el ordenamiento territorial, en particular. En efecto, desde los años ochenta del siglo pasado Colombia le apostó a la institucionalización de la participación en diferentes campos, entre ellos la planeación y el ordenamiento territorial. De esa manera, el régimen intentó neutralizar la creciente movilización de la ciudadanía en diferentes regiones del país, que clamaba por una mayor presencia del Estado en las zonas más alejadas del país, especialmente en materia de infraestructuras, carreteras y servicios públicos domiciliarios⁷.

6 A ese respecto, las redes sociales virtuales tienen una reconocida capacidad de convocatoria a movilizaciones de todo tipo, incluso de alcance mundial.

7 El instrumento más comúnmente usado por quienes lideraron esas movilizaciones fue el de los paros cívicos locales y regionales. Entre 1971 y 1983 se realizaron más de 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60.3% fueron motivados por problemas de servicios públicos domiciliarios, el 8.7% por problemas de vías de comunicación y el 6.3% por deficiencias en el servicio educativo. La mayor parte de ellos ocurrieron en municipios con población entre 10.000 y 50.000 habitantes (censo de 1973), generalmente ubicados en zonas periféricas del país (Santana, 1983).

El Decreto 1306 de 1980 consagró la participación en la formulación de los planes de desarrollo urbano. Posteriormente, la reforma que descentralizó el Estado colombiano a mediados de los años ochenta institucionalizó algunos espacios de participación en el nivel local, entre ellos la consulta popular, las juntas administradoras locales y la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos.

El código de régimen municipal establecido en la ley 136 de 1994 y la ley de reforma urbana establecida en la ley 9ª de 1989, reiteró la obligación de los municipios de formular planes de desarrollo con participación de la ciudadanía. Posteriormente, la Constitución de 1991 ratificó ese espíritu de apertura democrática y consagró la participación como derecho, como deber y como medio para fortalecer la democracia y mejorar las condiciones de vida de los colombianos. Esa base constitucional fue desarrollada a través de más de cincuenta leyes expedidas en los últimos veinte años, especialmente durante la década del noventa, que crearon una gran cantidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, la mayoría de los cuales opera en el nivel municipal.

Se configuró así una amplia oferta institucional de participación⁸ en muchos diversos campos de la vida social, que como se verá luego, no necesariamente encontró una suficiente demanda ciudadana que convirtiera a los mecanismos y los espacios de participación en instrumentos poderosos para democratizar la gestión pública. No obstante, la oferta participativa creó una estructura de oportunidad, inexistente hace tres décadas, para que distintos sectores de la población—pobladores, mujeres, jóvenes, población con discapacidad, usuarios de servicios públicos, gremios, cooperativas y sindicatos, actores de la cultura, minorías étnicas y sexuales, etc. pudieran influir en la toma de decisiones públicas.

En lo que respecta al ordenamiento territorial, las instituciones participativas creadas en el último cuarto de siglo pueden ser clasificadas en cuatro categorías:

1. Espacios de participación cuyo funcionamiento afecta indirectamente al territorio, pues las iniciativas que allí se procesan y/o las decisiones que allí se toman tienen que ver con los modos de vida del colectivo social. Por ejemplo, los consejos de política social o los espacios de participación recientemente creados a través de la ley de víctimas. Son espacios para la discusión y en algunos casos, la concertación de políticas públicas sectoriales o poblacionales. Tienen funciones muy diversas como consulta a la población sobre temas específicos de su competencia, canalización de iniciativas ciudadanas, concertación de políticas, seguimiento a la gestión pública y sus resultados, etc. Esta categoría contiene la mayor parte de los espacios de participación creados hasta ahora a nivel local y en algunos casos, departamental. No todos son de obligatoria creación por parte de las autoridades locales, aunque algunos de ellos, como por ejemplo, los consejos de política social o los consejos de cultura tienen su origen en normas nacionales que obligan a las autoridades municipales y departamentales a crearlos y garantizar su convocatoria y funcionamiento. Sin embargo, en la mayoría de los casos su creación depende de la discrecionalidad de las autoridades públicas.
2. Espacios que afectan directamente al territorio, pero que no fueron diseñados específicamente para el ordenamiento territorial. Por ejemplo, las veedurías ciudadanas o los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Estos dispositivos tienen que ver con dimensiones o atributos del territorio,

por lo que las decisiones que se toman en ellos y las acciones que llevan a cabo de algún modo repercuten en su estructura y funcionamiento. Algunos de ellos, por ejemplo los relacionados con las políticas de producción en el sector rural o con temas de competitividad socio-económica, pueden hoy día jugar un papel de primer orden en la gestión del territorio, bajo la condición que operen de manera permanente y que posean atribuciones que permitan a sus integrantes incidir realmente en alguna de componentes de la estructura territorial. Ello dependerá no sólo de la norma, definición de funciones e instrumentos, sino de la voluntad política de las autoridades públicas y de la capacidad e iniciativa de quienes hagan parte de esos escenarios participativos. Son dispositivos claves para el diseño de políticas públicas territoriales, siempre y cuando sean utilizados en esa perspectiva.

3. Espacios directamente relacionados con el ordenamiento territorial. Están consagrados en la Ley 388 de 1997 (ley de desarrollo territorial), La Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del plan de desarrollo) La Ley 99 de 1993 (Medio Ambiente), La Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y normas conexas, son generalmente dispositivos de planeación 'planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial' o de manejo de aspectos específicos del territorio como ecosistemas, recursos naturales, zonas de protección, articulaciones territoriales, financiamiento de proyectos de carácter territorial, etc., que fueron diseñados como instrumentos para la intervención del territorio. La mayor parte de ellos tienen un referente local y constituyen herramientas de gestión en manos de las autoridades públicas, que involucran directa o indirectamente a la población. Los relativos a la planeación tienen una cierta tradición en Colombia, aunque, como

se verá luego, no necesariamente han funcionado de manera adecuada.

4. Instrumentos a los que pueden acudir los ciudadanos y las ciudadanas para interactuar con el Estado en materia de ordenamiento territorial: la consulta previa, el derecho de petición, la tutela, la acción popular, la acción de cumplimiento, las audiencias públicas, etc.; Estos instrumentos fueron creados en su mayoría por los constituyentes en 1991 y constituyen herramientas de gran poder para la defensa de los derechos de la ciudadanía.

Mención específica merece el tema de la consulta previa, herramienta de participación de las minorías étnicas indígenas, afro-descendientes, palenqueros y pueblos Rom; que hoy hace parte de la agenda de discusión pública en Colombia. Mediante la ley 21 de 1991, el gobierno colombiano adoptó el Convenio 169 de 1989, de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, en la que se consagra el derecho fundamental de las comunidades indígenas a participar en las decisiones que afectan sus vidas y los territorios en los cuales habitan, como consecuencia de la ejecución de proyectos específicos de cualquier índole.

La Constitución de 1991 ratificó la participación de los grupos indígenas en las decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales en el artículo 330 y en uno en su artículo transitorio número 55 reconoció a las comunidades negras "la propiedad colectiva sobre las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico que han venido ocupando, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción".

Varias leyes posteriores concretaron estos lineamientos constitucionales. La ley 70 de 1993, que desarrolló el artículo Transitorio 55 de la Constitución, reglamentó el uso de los recursos mineros en zonas de propiedad colectiva entregadas a las comunidades afro-descendientes y les dio prelación

8 Un listado y un análisis de esos dispositivos puede verse en Velásquez y González (2003) y en Foro (2011).

en el otorgamiento de licencias especiales de exploración y explotación de recursos naturales en su territorio. Además, ordenó su participación en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en territorios de su propiedad (artículo 44).

La Ley 99 de 1993, conocida como Ley de medio ambiente, en su artículo 76 reglamentó las licencias ambientales y obligó a las autoridades gubernamentales a "realizar la consulta previa a las comunidades indígenas y negras como requisito para tomar decisiones sobre explotación de recursos naturales."

Estas normas, que ratificaron el espíritu de la convención de la OIT no definieron las condiciones, los mecanismos y los procedimientos de realización de las consultas. Ese fue el propósito del Decreto 1320 de 1998, expedido por la Presidencia de la República. El Decreto define el procedimiento de la Consulta Previa para la explotación de recursos naturales, cuyo objeto impreso en su artículo 1° es "analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2o. de dicho decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad"

Lo que se pretende con el procedimiento definido en el decreto es construir un acuerdo entre las comunidades locales y los agentes externos sobre el impacto de decisiones jurídicas o de proyectos y sobre la manera de evitarlos, mitigarlos o compensarlos. En caso de que el consenso no sea posible, es la au-

toridad correspondiente la que decide sobre el particular. Esto ha generado inconformidad en las comunidades étnicas, las cuales han optado por no participar en varias consultas como forma de expresar su desacuerdo con la norma vigente (Velásquez, 2012).

Balace

Como puede observarse, la gama de espacios y mecanismos de participación en el ordenamiento territorial es amplia y diversa. Los colombianos y las colombianas tienen ante sí una oferta que, en teoría, les abre no pocas oportunidades de intervenir en el manejo del territorio. Cabe entonces preguntarse qué ha pasado con todos estos dispositivos de participación.

Lo primero que hay que afirmar es que la participación de la población en el ordenamiento territorial a través de espacios institucionales ha sido poco frecuente y poco incidente. Aunque existen algunas experiencias interesantes de participación, por ejemplo, en la formulación de algunos planes, esquemas y esquemas básicos de ordenamiento territorial⁹, la tendencia dominante ha sido la sub-utilización de las instituciones y los instrumentos de participación ciudadana y su uso instrumental por parte de las autoridades públicas.

Aunque el reclamo de quienes hacen parte de los Consejos Territoriales de Planeación y de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial –especialmente en ciudades grandes e intermedias- ha sido reiterado a fin de ser consultados sobre los temas de planeación del territorio formulación y reforma de planes y esquemas de ordenamiento,

9 A finales de la década del noventa, cuando se comenzó la formulación de los planes de ordenamiento territorial ordenados por la ley 388 de 1997, hubo experiencias interesantes de consulta ciudadana como paso inicial de la elaboración de dichos planes. En Medellín, el CEHAP, de la Universidad Nacional, realizó un interesante ejercicio de "consulta territorial" en las comunas y corregimientos de la ciudad, con el fin de identificar las modalidades de construcción de territorio y territorialidad y brindar elementos de juicio para que el plan de ordenamiento pudiera atenerse a una base de realidad. En Cali, Foro Nacional por Colombia realizó un ejercicio similar en las comunas y corregimientos, a través de un ejercicio de cartografía social mediante el cual la gente identificó hitos urbanos y rurales, señaló los principales problemas de su unidad territorial (comuna y corregimiento) y destacó los que a su juicio deberían ser referentes centrales del plan de ordenamiento de la ciudad. Cabe señalar que estos fueron procesos abiertos, promovidos por los gobiernos municipales, que no utilizaron los espacios tradicionales de participación en la planeación (los consejos territoriales de planeación), sino que acudieron a una convocatoria abierta a la que acudieron ciudadanos organizados y no organizados.

planes maestros, uso de instrumentos de intervención del suelo, normas urbanísticas, etc., las autoridades acuden a ellos más por tratarse de un requisito de ley que por entablar un diálogo provechoso que nutra las decisiones finales en materia de ordenamiento del territorio. En las ciudades pequeñas y en los municipios de carácter rural, la consulta a la ciudadanía es prácticamente inexistente y los casos en los que las autoridades públicas han hecho uso de los espacios institucionales de participación son la excepción y no la regla.

Algo parecido puede decirse de instrumentos tan importantes como la consulta previa. Las críticas formuladas por las comunidades étnicas y por analistas de ese mecanismo son varias y reiteradas, y apuntan a la urgente necesidad de reformar el marco normativo existente al respecto. Concretamente, las principales debilidades del Decreto 1320, señaladas hasta ahora se refieren a temas como los siguientes (Rodríguez, 2005 y 2009):

- El decreto fue expedido sin consulta previa sobre su contenido. Desde ese punto de vista, viola el convenio 169 y la legislación colombiana.
- Ha habido ocasiones en las que el Ministerio del Interior ha certificado que ciertos territorios no tienen presencia de comunidades indígenas o afrodescendientes, cuando esas comunidades habitan en ellos desde tiempos ancestrales.
- La información entregada a las comunidades, previa a la consulta, es muy precaria, pues el decreto sólo obliga a entregarla durante la reunión de consulta. Sin información, difícilmente puede adelantarse un diálogo entre los interesados y menos llegar a acuerdos.
- El decreto no permite la incidencia de las comunidades en la decisión final. La consulta termina siendo un trámite formal, muy similar a cualquier

audiencia pública, que busca simplemente darle viabilidad a los proyectos consultados.

- Las comunidades indígenas y afrodescendientes tienen la percepción de que no son escuchadas por el gobierno ni por las empresas. Sus propuestas no han sido tenidas en cuenta.
- El procedimiento es cuestionable pues no respeta los tiempos con los cuales deben contar las comunidades para deliberar y sacar sus propias conclusiones sobre los proyectos en cuestión. Una consulta no puede restringirse a una reunión. Ese es un proceso de diálogo intercultural que implica otras dinámicas y tiempos suficientes para la construcción de acuerdos.
- Según el Decreto, la consulta sólo es viable en territorios debidamente titulados, lo que excluye otros que, aunque no tienen título, hacen parte de la colectividad de manera ancestral.
- El decreto no ha reconocido todos los sistemas de autoridad de las comunidades étnicas.

¿Qué factores pueden explicar este déficit de participación en el ordenamiento territorial, por lo menos a través de los canales institucionales? No son pocos, pero pueden mencionarse cuatro que han jugado en el último cuarto de siglo un papel decisivo:

En primer lugar, el escaso interés de las autoridades públicas en involucrar a la gente en los procesos de ordenamiento territorial y, en algunas ocasiones, el desconocimiento de su obligación de hacerlo. Muchos de ellos consideran que el ordenamiento es un procedimiento esencialmente técnico que está fuera de la comprensión y del alcance del ciudadano común y corriente. En consecuencia, se niega o se desprecia el saber territorial que la población ha construido a partir de su experiencia y de su herencia cultural. Atendiendo a una concepción tradicional de la planeación, según la cual ésta constitu-

ye un saber especializado, monopolio de un conjunto de expertos los planificadores, los urbanistas, los ecólogos, las autoridades públicas han acudido a los 'técnicos' para diseñar sus intervenciones en el territorio, bajo el supuesto de que los actores sociales son exclusivamente "beneficiarios" pasivos de la acción estatal y no tienen mucho que aportar al andamiaje ¿tecnocrático? del ordenamiento territorial.

En otros casos, las autoridades públicas, asumiendo modelos autoritarios de gestión pública, consideran que la participación ciudadana introduce 'ruidos' en las decisiones de ordenamiento territorial, pues entorpece el procedimiento y demora las decisiones. O, simplemente, señalan que su elección con base en el voto programático significa una confianza total de la ciudadanía en la orientación de su gestión, por lo que cuentan supuestamente con la legitimidad necesaria para tomar las decisiones sin necesidad de consultar la opinión ciudadana y mucho menos, de involucrarla en dinámicas de concertación o de decisión sobre las políticas territoriales.

Esa actitud recorta drásticamente las posibilidades de participación por parte de la ciudadanía e impide la formación de contrapesos sociales a las decisiones de las autoridades públicas y de los técnicos que las asesoran. Si acaso, dado que se trata de un mandato de la norma, se convocan los espacios institucionales, se brinda a sus integrantes una información mínima sobre los temas en discusión, pero las iniciativas y propuestas que surjan de ese proceso poco o nada son tenidas en cuenta en las decisiones finales en materia de ordenamiento territorial.

De otra parte, los diseños institucionales para el ejercicio de la participación se caracterizan por ser de corto alcance, en el sentido de que no cuentan con medios para incidir en las decisiones finales sobre ordenamiento territorial. Por ejemplo, los consejos territoriales de planeación, consagrados en la ley 152 de 1994 y refrendados en la ley 388 de

1997, son órganos consultivos, cuyas opiniones y propuestas no son vinculantes para las autoridades públicas. Igual ocurre con las comisiones consultivas de ordenamiento territorial. No existen dispositivos para la concertación.

De esa manera, el esfuerzo colectivo implicado en el ejercicio de la función participativa no se ve recompensado por la posibilidad de que las observaciones y sugerencias emanadas de esos Consejos sean atendidas y tomadas en cuenta –ni siquiera, en ocasiones, respondidas– por las autoridades correspondientes. Esto produce un síndrome de frustración de expectativas que puede tener efectos contrarios a los deseados en el diseño del dispositivo. Cuando los integrantes de los espacios de participación comprueban que sus opiniones no tienen ningún efecto en las decisiones públicas, no sólo experimentan un desencanto, difícil de revertir, sino que comienzan a perder confianza en los dispositivos¹⁰ y se alejan de ellos o simplemente los toman como 'trincheras' para poner en tela de juicio las decisiones de las autoridades. De espacios de diálogo e iniciativa, estos escenarios terminan convirtiéndose en frentes de batalla de unos líderes, cuyo desgaste en las lides participativas es máximo, sin que ello encuentre recompensa en el resultado final del proceso. Lo mínimo que podría esperarse es una respuesta de las autoridades públicas a sus propuestas y una explicación acerca de por qué estas últimas no fueron tenidas en cuenta.

Un tercer factor que explica el déficit de participación en el ordenamiento territorial es la debilidad generalizada de los actores sociales –con la excepción de algunos, por ejemplo, los gremios empresariales o sectores organizados de la sociedad civil– para hacer uso de los canales e instrumentos de participación existentes. Por debilidad se entienden varias cosas: en primer lugar, el desconocimiento que la mayor parte de la población tiene de sus propios derechos –incluido el de la participación en la gestión pública– y de los instrumentos existentes para ejercerlos.

¹⁰ En otras palabras, dejan de experimentar la percepción de empoderamiento y de eficacia política, a la que se refiere Hülmer.

Las encuestas realizadas sobre ese particular desnudan la ignorancia de los ciudadanos y ciudadanas sobre su derecho a intervenir en las decisiones que afectan sus vidas.

En segundo lugar, la dificultad para articular un tejido social que refuerce la acción individual y colectiva, de manera que los grupos sociales involucrados en el ordenamiento territorial puedan ejercer una presión importante –a manera de contrapeso social– sobre las autoridades públicas. Los estudios recientes sobre capital social muestran que la pertenencia de los colombianos a organizaciones de tipo secular ha disminuido drásticamente en los últimos seis años (Hurtado y otros, 2012). El estudio confirma la idea de que los colombianos son solidarios con sus semejantes, mas no con los diferentes. A medida que las relaciones se vuelven secundarias, crece la desconfianza y proporcionalmente la dificultad para establecer sinergias y actuar colectivamente.

Un tercer síntoma de la debilidad de los actores sociales para la participación es la crisis de liderazgo social que experimenta la sociedad colombiana, en el sentido de una tendencia fuerte hacia la emergencia o consolidación de líderes de tono y conducta autoritarios, cuya actuación se referencia más por los propios intereses que por los del segmento de la sociedad que esos líderes dicen representar¹¹. Se produce así un divorcio entre los líderes sociales que integran las instancias de participación y los grupos sociales que representan, que resta fuerza a la participación como proceso social de reivindicación y negociación de intereses.

Otro rasgo de la crisis del liderazgo se refiere a la cooptación de este último por intereses ajenos a los que supuestamente representan, sean intereses partidistas o de los gobiernos con los cuales desarrollan algún

tipo de interlocución. De esa forma, las organizaciones sociales y los grupos que representan pierden autonomía para desarrollar sus propias estrategias de acción y para la negociación de sus intereses.

Por último, debilidad de los actores sociales desde el punto de su repertorio de recursos para la participación, especialmente en materia de información¹², competencias para el manejo de los asuntos públicos, capacidad de negociación, tiempo y recursos económicos. Desprovistos de buena parte de esos recursos, algunos actores sociales participan en una condición de notoria desventaja con respecto a otros actores sociales y a los agentes públicos, lo que reduce la posibilidad de que incidan en las decisiones finales.

La expresión más visible de esa debilidad es una creciente apatía de los ciudadanos de cara a lo público. La indiferencia con respecto a los asuntos que trascienden el interés particular es notoria, lo que facilita la tarea de los gobernantes reacios a la participación y consolida modelos autoritarios de gestión del territorio.

Un último factor altamente incidente en el debilitamiento de los actores sociales para la participación en los asuntos territoriales es la presencia e incidencia de los actores armados ilegales en el territorio (Velásquez, 2009). El conflicto armado en varias regiones del país evolucionó desde finales de la década del noventa hacia el territorio y los gobiernos locales. Tanto la guerrilla como los paramilitares y otros grupos armados ilegales volvieron la vista hacia lo local, pues veían allí un escenario para ganar influencia y poder, tanto económico como político y social.

A través de su triple estrategia de control del territorio (la economía), la política y la

¹¹ Un análisis detallado sobre ese rasgo del liderazgo social puede verse, para el caso colombiano, en Velásquez y González (2003). Para el caso bogotano, consultar Velásquez y González (2003).

¹² Las encuestas realizadas por Foro Nacional por Colombia sobre participación ciudadana a nivel nacional (Velásquez y González, 2003) y en Bogotá (Foro, 2009) señalan como uno de los mayores obstáculos para participar la falta de información. Es verdad que la oferta de información ha aumentado de manera significativa en Colombia, especialmente en materias técnicas relacionadas con el ordenamiento del territorio. Ello es particularmente cierto en el caso de las ciudades grandes e intermedias. Sin embargo, el acceso a la información no depende de la oferta, sino de las capacidades de las personas y de las oportunidades que encuentra en su entorno para acceder a ella.

gestión municipal, los actores armados produjeron un doble efecto: de un lado, implementar su propio “ordenamiento territorial” mediante la compra o expropiación forzada de tierras y el control militar del territorio para manejar flujos de mercancías, de información y de personas. De otro, reducir al mínimo e incluso, eliminar la visibilidad de los actores sociales en el territorio mediante la destrucción del tejido social existente y la sustitución de los liderazgos sociales y políticos tradicionales por nuevos liderazgos afectos a sus intereses.

La conjugación de estos dos procesos derivó en la reducción a su mínima expresión de la participación en el ordenamiento territorial. En muchos lugares valieron más las amenazas y las intimidaciones de los actores armados a las autoridades municipales para orientar el ordenamiento del territorio en favor de sus intereses, que las iniciativas ciudadanas, prácticamente desaparecidas cuando los actores ilegales lograron imponer su poder mediante el uso de las armas.

Los cuatro factores mencionados producen un mismo efecto, más intenso a medida que se juntan: el uso precario y la poca incidencia de los espacios institucionales de participación en el ordenamiento territorial. Ese resultado ha facilitado la concentración de las decisiones en un círculo tecnocrático y político cerrado, poco abierto a la voz ciudadana. De igual manera, ha generado una creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones formales de participación, que la aleja del mundo de lo público y termina por debilitar la propia democracia.

Esto configura el peor de los escenarios posibles de participación (Velásquez y González 2006): autoridades públicas que en general no están interesadas en promover la participación, de un lado, y una sociedad apática en su mayoría de cara a los asuntos públicos, de otro. El resultado de esa mezcla es el debilitamiento de la democracia participativa y la generación de un vacío político que puede ser copado por otras formas de relación entre el Estado y la sociedad, por ejemplo, el clientelismo y/o el autoritarismo.

Las nuevas tendencias

En contraste con esta crisis de las formas institucionales de participación, los años recientes han sido testigos de un aumento significativo de movilizaciones ciudadanas alrededor de temas territoriales: medio ambiente, movilidad, usos del suelo, explotación de recursos naturales no renovables, espacio público, derecho al agua, etc., que plantean de nuevo la tensión entre movilización e institucionalización de los procesos de participación, entre la oferta estatal y las demandas ciudadanas que se multiplican por doquier.

El atractivo de estas nuevas formas de expresión social consiste en que se trata de medios abiertos a cualquiera que comparta los objetivos de la movilización. Son más incluyentes que las formas institucionales, pues cualquier persona puede intervenir, aunque a veces emplean mecanismos de representación ad hoc, y más eficaces para reivindicar derechos o para resolver problemas en el corto plazo.

Lo llamativo de esta intensificación de las movilizaciones sociales en torno al ordenamiento territorial es que plantean un fenómeno de transición de una época de institucionalización de la participación ciudadana a una de movilización social en torno a temas de ordenamiento territorial, como expresión de una nueva energía social que desborda los canales formales existentes y que plantea interrogantes sobre la ruta que es preciso seguir desde una lógica de política pública de promoción de la participación ciudadana.

Esa transición plantea, sin embargo, uno de los dilemas más difíciles de resolver en el campo de las relaciones entre la sociedad y el Estado: ¿cuál es el punto de equilibrio, desde el punto de vista de la política pública, entre movilización e institucionalización? ¿Cuál es la medida idea de cada uno de esos ingredientes para que la interacción entre ciudadanía y autoridades públicas redunde en beneficio de la colectividad? ¿Cómo garantizar eficacia y transparencia en esa

relación? Todo parece indicar que esas dos modalidades no pueden ser excluyentes. Por el contrario, lo que muestra la experiencia es que, desde el punto de vista de las autoridades, la capacidad para atender esas dos lógicas es garantía de que la participación puede nutrir positivamente la gestión pública.

Algo parecido puede decirse desde el punto de vista de la sociedad: movilización e institucionalización son dos formas complementarias de participar e incidir en los asuntos públicos. No todo puede resolverse a través de la movilización ciudadana, pero en ocasiones es necesario acudir a ella para ejercer presión y lograr soluciones de corto plazo, como ocurrió, por ejemplo, en el Páramo de Santurbán (Santander) para impedir la autorización de exploraciones y posterior explotación de oro a cielo abierto. Por su parte, los canales institucionales tienen la ventaja de estar sometidos a reglas de juego a las que todos los actores involucrados tienen que someterse. Sin embargo, esas mismas reglas pueden convertirse por momentos en “camisas de fuerza” que impiden el procesamiento ágil de los problemas y de sus soluciones.

Elementos para una política de participación en el ordenamiento territorial

En este contexto de complejos dilemas y en un escenario pobre de participación ciudadana en el ordenamiento territorial, ¿cuáles son algunas guías para el diseño de una política de participación en el manejo del territorio?

Específicamente en lo que concierne a la política de participación en el ordenamiento territorial, se propone actuar en dos ámbitos relacionados: el primero de ellos tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones políticas e institucionales para el ejercicio de la participación en el ordenamiento territorial. Tales condiciones se refieren a, por lo menos, tres aspectos: de un lado, mejorar el marco normativo de la participación en

claridad y, sobre todo, alcance, de manera que estimule en los ciudadanos el deseo de participar. Es preciso dar un mayor alcance a los espacios institucionales de participación, para que no sólo sean canales de consulta ciudadana sino también escenarios de deliberación y concertación de políticas y acciones en el territorio. Además, hay que crear los mecanismos para articular los espacios existentes (consejos de planeación, consejos consultivos de ordenamiento territorial, consejos ambientales, veedurías ciudadanas y otras formas de control social, etc.), establecer puentes con otros espacios de participación existentes en el territorio y vincularse a las iniciativas movilizadoras de la ciudadanía.

De otro lado, inducir un cambio en la cultura organizacional de las entidades gubernamentales, de modo que los servidores públicos en todos sus rangos incorporen la participación ciudadana como un componente medular del desempeño de sus funciones. Es urgente vencer las resistencias de algunos servidores a conversar con la ciudadanía sobre los temas territoriales y crear los estímulos necesarios para que se conviertan en promotores de la participación.

Finalmente, hay que generar los estímulos necesarios para que las autoridades públicas promuevan la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial, de manera que se multipliquen los encuentros entre los diferentes actores en torno a los asuntos del territorio. Ello implica realizar amplias campañas de información y sensibilización de la ciudadanía sobre el carácter y la importancia del ordenamiento territorial para la vida comunitaria y producir información clara, oportuna y de fácil acceso para el ordenamiento territorial.

La ley estatutaria de participación que cursa actualmente en el Congreso de la República puede ser una oportunidad muy propicia para repensar el marco normativo y de política de la participación en el ordenamiento territorial. En el marco de esa ley será preciso revisar la ley orgánica de planeación y la ley

de desarrollo territorial en lo que respecta a la participación ciudadana, así como articular orgánicamente los diferentes escenarios institucionales existentes, bajo un principio de economía de espacios. De igual forma, el Conpes de participación que prepara actualmente el gobierno nacional deberá incluir políticas de estímulo a la participación en el ordenamiento territorial y recursos suficientes para impulsarla y darle sostenibilidad, todo ello en el marco de las apuestas del Gobierno nacional en materia de participación, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El segundo ámbito de política de participación en el ordenamiento territorial hace referencia al fortalecimiento de los actores sociales para cualificar su participación. Teniendo en cuenta las debilidades de los actores sociales, examinadas en páginas anteriores, es preciso sumar esfuerzos desde el Estado, con el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, de los partidos políticos y de la cooperación internacional, para trabajar simultáneamente en varios frentes:

- La sensibilización de la ciudadanía en torno a sus derechos, en particular a su derecho a participar en los asuntos públicos.
- El fomento de las organizaciones y redes sociales, y su fortalecimiento en los temas del ordenamiento territorial.

- La generación de información útil y oportuna para el ordenamiento territorial y la creación de las mejores condiciones para que los ciudadanos puedan acceder a ella¹³.
- La promoción de nuevos liderazgos, su formación en valores democráticos y su capacitación para afrontar los temas del ordenamiento territorial¹⁴.
- El fortalecimiento de las redes y las organizaciones sociales para que puedan intervenir de manera más eficaz y autónoma en los procesos de ordenamiento territorial.
- La educación cívica de los niños para que tomen conciencia de la importancia de la participación ciudadana y se vuelvan sensibles a los temas territoriales, de modo que ambos asuntos se conviertan en parte de su propia cultura.

La implementación de estas estrategias supone un compromiso del Estado para sacar adelante las acciones necesarias que permitan fortalecer los espacios y los actores de la participación. Es una tarea de doble cara: institucional y cultural. Es, en consecuencia, una tarea de largo aliento que es necesario emprender desde ya.

13 Actualmente se discute en el Congreso de la República una iniciativa de varias organizaciones sociales sobre el acceso a la información pública como derecho fundamental.

14 En Bogotá, la Universidad Nacional, a solicitud de la Alcaldía de la ciudad, realizó un acompañamiento al Consejo Territorial de Planeación para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Ese es un buen ejemplo de fortalecimiento de los actores sociales para la participación.

Referencia bibliografía

- Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer, Yves (2005), "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique?", en Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer, Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris: La Découverte, 9-48.
- Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 3 tomos, Madrid: Alianza Editorial.
- Foro Nacional por Colombia (2011), "Trayectorias de la participación en Colombia" (mimeo), Bogotá.
- Fung, Archon y Wright, Eric O. (2005), "Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative", en Bacqué, M., Rey, H. y Sintomer, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris: La Découverte, pp. 49-80.
- Hilmer, Jeffrey D. (2010), "The state of participatory democratic theory", en *New Political Science. A journal of politics & Culture*, Vol 32, N° 1, Marzo, pp. 43-63.
- Hurtado, David, García, Diana y Copete, Andrés (2012), *Tercera medición de capital social en Colombia. Resultados finales, versión resumida*, Bogotá: Fundación Restrepo Barco.
- Massiris C., Angel (s.f.), "Ordenamiento Territorial y procesos de construcción regional". En medio magnético: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>.
- McLoughlin, Brian (1972), *Planification urbaine et régionale. Une approche par l'analyse de systèmes*, Paris: Dunod.
- Montañez G., Gustavo y Delgado, M., Ovidio (1998), "Espacio, Territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional", en: *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, N° 1-2, pp. 120-134.
- Santana, Pedro (1983), *Desarrollo Regional y paros cívicos en Colombia*, Bogotá: Cinep.
- Santos, Milton (1997), *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e meio técnico-científico informacional*, Sao Paulo: Editora Hucitec.
- Velásquez, Fabio (coordinador) (2009), *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*, Bogotá: Foro – GTZ.
- Velásquez, Fabio (2012), "La consulta previa en Colombia: el debate está abierto", Bogotá, Foro Nacional por Colombia (próxima publicación).
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.





Ordenamiento Territorial de territorios colectivos

Juan Felipe Guhl Samudio¹

Introducción

Para poder plantear el ordenamiento territorial (OT) en territorios colectivos, es necesario pensar que los planes que se realicen en ellos, se aplican sobre colectividades culturales, que tienen gran parte de su identidad arraigada en el territorio, como usos particulares sobre el mismo.

Son las prácticas culturales las que determinan los usos sobre los suelos y la forma de explotar los recursos naturales que allí existen. Es a partir de estas normas culturales que las sociedades indígenas, como algunas colectividades de afro descendientes se relacionan entre sí, con los demás y establecen relaciones con otras poblaciones.

Por tanto, es fundamental para poder realizar un desarrollo sostenible y sustentable a lo largo del tiempo en los diferentes territorios colectivos, el tener en cuenta las diferencias culturales frente a la búsqueda del bienestar de sus individuos y en conjunto,

buscar las acciones que generen una mejor calidad de vida.

En el país existen minorías étnicas en los 32 Departamentos, sin embargo, por tener un mayor número de resguardos por Departamento, no necesariamente quiere decir que estas colectividades cuenten con mayor extensión de territorio en los mismos. Esto es debido a que existen resguardos de 10 habitantes, en contraste con otros de más de 6 millones de habitantes.

En consecuencia, en el país contamos con los grandes resguardos en la Amazonía y la Orinoquía que en su conjunto tienen una extensión mayor a los 22 millones de ha, y en conjunto con los territorios colectivos de los afro descendientes e indígenas en la región Pacífico, los resguardos de la Guajira y la Sierra Nevada de Santa Marta, más los pequeños resguardos de la Región Andina, en



total suman el 33% del territorio continental colombiano en áreas colectivas, lo que hace que sea un tema de vital importancia en el desarrollo de los planes de OT del país.

La mayoría de los resguardos indígenas y territorios colectivos se encuentran en las regiones periféricas del país, caracterizadas por la falta de institucionalidad estatal, por causa del difícil acceso, la baja densidad demográfica y las diferencias culturales.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la Constitución Política de Colombia del año 1991 se planteó la necesidad de buscar nuevas vías para una mejor gobernabilidad, y con ella, la descentralización del país; expresada en su primer artículo, Colombia es un "Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..." y en el artículo 329 y 330 plantea la conformación de entidades territoriales indígenas. Al interior del desarrollo de la Ley 1454 de 2011 de ordenamiento territorial, se da la posibilidad de generar planes de ordenamiento territorial para los territorios colectivos en el país.

Teniendo en cuenta que existen diferentes niveles de planeación, es necesario ver que los objetivos del ordenamiento territorial de América Latina tienen 7 líneas principales:

1. Erradicación de la pobreza;
2. Aprovechamiento sostenible de recursos ambientales;
3. Ordenamiento del Territorio;
4. Desarrollo tecnológico compatible con la realidad socio ambiental y natural;
5. Nueva estrategia económica y social;
6. La organización y movilización social;
7. La reforma del Estado.

Al mismo tiempo tiene como finalidades: 1. Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales.; 2. Controlar actividades contaminantes; 3. Desconcentrar y descentralizar la economía en búsqueda de un desarrollo regional más armónico; 4. Delimitar los usos de la tierra, de acuerdo a la vocación ecológica y la demanda que hay sobre ella; 5. Señalar espacios sujetos a la conservación; 6. Equiparar el territorio con el propósito de habitarlo para el desarrollo sostenible.; 7. Proteger zonas ocupadas contra las amenazas naturales.; y 8. Preservar los monumentos arquitectónicos históricos y el paisaje.

Del mismo modo, al interior del continente suramericano se encuentran organismos y mecanismos internacionales para la planeación del desarrollo económico sostenible continental. Ejemplos claros son: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comunidad Andina (CAN), Corporación Andina de Fomento (CAF), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), entre otras, que marcan políticas supranacionales de desarrollo para la región.

Entre los planes que existen hoy y que presentan implicaciones en el territorio colombiano, uno de ellos es el plan de iniciativa para la integración de infraestructura regional suramericana (IIRSA), que para el caso colombiano abarca el eje de Amazonas, en la cual se contempla la construcción de la doble calzada Puerto Asís-Tumaco, la navegabilidad por el río Putumayo, de igual forma del río Meta hacia la cuenca del Orinoco y el paso fronterizo en Cúcuta con Venezuela. Por otra parte está el plan Puebla Panamá, el cual tiene la intención de pasar el tapón del Darién y así, integrar Sur América y Centro América. Adicionalmente a los proyectos de integración vial o de transporte, hay la construcción de hidroeléctricas e integración de su infraestructura entre los 12 países, entre otros megaproyectos.

Todas estas estrategias deben estar en estrecha relación con los planes de ordenamiento territorial de cada país. Que para el caso



colombiano tiene que ver en este momento con la formulación de una política nacional de ordenamiento del territorio, que se planteó según lo establecido en la Ley 1454 de 2011, para la cual se debe tener una visión integral, mostrando la multidimensionalidad de las políticas y planes de desarrollo departamentales y locales, para que vayan en concordancia con lo establecido desde el nivel central.

Estas políticas deben hacer un énfasis en la planificación física del territorio, dando directrices jerarquizadas en todos los niveles: local, departamental, regional y nacional. Gestionando una sólida institucionalidad que garantice que este ordenamiento se cumpla, garantizando la coordinación tanto horizontal como vertical de las políticas y planes sectoriales y territoriales en todas las regiones e instituciones.

Es necesario contar con una alta participación por parte de la ciudadanía para la formulación y concertación de los escenarios futuros del ordenamiento territorial, para lograr una estrategia de apoyo para el desarrollo sustentable y sostenible de los territorios en el tiempo.

Legislación indígena

Para contextualizar el porqué hoy en día existe una discriminación positiva hacia las poblaciones indígenas, es necesario remontarnos a los inicios de la constitución de los organismos multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo - OIT, quien en el año de 1919 comenzó a trabajar cuestiones indígenas y en el año de 1953 realizó el primer estudio en esta temática, lo que resultó en el acuerdo 107 y en la recomendación 104 del mismo año, sobre la protección e integración de las poblaciones tribales y en 1989 terminó siendo el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Posteriormente en la cumbre de la tierra celebrada en Río de Janeiro en el año de 1992,

se dio un reconocimiento al papel fundamental de los territorios indígenas frente al medio ambiente. Durante este evento se firmó el convenio de diversidad biológica, en el cual se tienen en cuenta a estas comunidades y su conocimiento sobre la biota.

Todo esto terminó en la declaración de los pueblos indígenas de Naciones Unidas, donde se tratan algunos temas en relación al territorio y los recursos naturales. Por ejemplo en el artículo 12: "Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente...". También el artículo 13: "Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos." Igualmente en el Artículo 20: "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. 2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa". Por su parte en el Artículo 25 "Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras."

El derecho colombiano reconoce en diferentes normativas jurídicas los territorios de las comunidades indígenas del país. Una que sobresale por ser de carácter constitucional es el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. En cuanto al tema que nos ocupa

en este artículo sobre ordenamiento territorial, es abordado en la segunda parte del convenio denominada 'tierras', en la que se desarrollan los siguientes puntos:

- La importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos reviste su relación con tierras y territorios.
- El territorio abarca la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna otra manera.
- Reconocimiento de procedimientos adecuados en el sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.
- Derechos y protección de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras.
- Consulta antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras.
- Respecto a las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por los mismos.
- Asignación de tierras cuando las tierras mismas sean insuficientes.

El mismo convenio en su artículo 25 señala que ninguno de los artículos mencionados anteriormente puede "limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados".

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano; la Constitución Política de Colombia en su artículo 7º consagra el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana. En lo que respecta a territorio, se plantea el ordenamiento territorial en los artículos 286

"entidades territoriales", 287 "autonomía de gobierno y administración de recursos de las Entidades Territoriales", 329 "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; Coordinación".

La Constitución Política de Colombia en su artículo 330 "Gobernabilidad en los territorios", establece:

"Que de conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán conformados por consejos y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el PND.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren y
9. Las que señalen la Constitución y La Ley.

La Constitución Política colombiana, en el artículo 246 consagra que:

"Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional".

Cuando se habla de autoridades indígenas, no se introduce ninguna restricción en cuanto a que sean los gobernadores de cabildo, ni el cabildo mismo, los encargados exclusivos de aplicar justicia, pues, de hacerlo, se desconocería el hecho, que en distintos pueblos existen otras formas de autoridad, de corte religioso, mágico, intrafamiliar, colectivo, que a su manera, también ejercen control social. Se desconocería entonces, la diversidad étnica y cultural.

Cuatro elementos centrales de la jurisdicción indígena en nuestro ordenamiento constitucional: El primero, es dar la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas; el segundo, es la potestad de estos de establecer normas y procedimientos propios; el tercero, la sujeción de dichas jurisdicción y normas a la Constitución y la ley, y el cuarto; que confiere la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

Teniendo en cuenta que es parte fundamental del territorio el medio ambiente y su relación con el pensamiento indígena. Colombia mediante la Ley 99 de 1993, Crea al Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial y organiza el sistema Nacional ambiental SINA. Esta institución tiene la función de otorgar el licenciamiento ambiental, el cual debe ser consultado, puesto que corresponde a un acto administrativo. La consulta sin licenciamiento, se rige por la Constitución Política y la Ley 21 de 1991 y es liderada por el Ministerio del interior, según el Decreto 4331 de 2005.

En el caso de consulta para licenciamiento ambiental, ésta regido por la Ley 99 de 1993

y el Decreto 1320 de 1998 y es liderado por el ministerio de ambiente y desarrollo territorial, con el acompañamiento del ministerio del interior. Derivados de los derechos territoriales, para que exista una coadministración con el Gobierno Nacional, este ha otorgado un trato especial a las comunidades indígenas en lo referente a los derechos económicos; la Ley 715 de 2001 que rige el sistema general de participaciones, y en su artículo 2º Parágrafo 1º expresa que el 0.52% de los recursos de la Nación, serán destinados a las comunidades indígenas; en el artículo 82 proclama que los resguardos legalmente constituidos serán los beneficiarios hasta que se conformen las entidades territoriales indígenas; y en el artículo 83 se hace la distribución y administración de recursos que se basa en la densidad demográfica de cada resguardo.

El SGP corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, entre otros. El 96% de estos recursos se distribuyen sectorialmente y el 4% son asignaciones especiales entre ellas las correspondientes a los resguardos indígenas.

El artículo 83 de la Ley 715 de 2001 determina:

"Que los recursos para los resguardos indígenas se deben distribuir en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora (INCODER) al DANE. Esta última entidad elabora las proyecciones anuales y las reporta al DNP para la distribución del SGP en el Conpes".

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, son administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo, estos recursos deben manejarse en cuentas separadas a las propias de las

entidades territoriales y para su ejecución debe celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo. La Ley también determina que cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Las secretarías Departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. Cabe resaltar que la participación asignada a los resguardos indígenas no exime a los Departamentos, Distritos o Municipios de asignar los recursos del SGP en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.

La Ley 756 de 2002 de Regalías, que en su artículo 7° señala que existirán unos rubros para el desenvolvimiento sostenible de los resguardos indígenas ubicados en zonas de especial significación ambiental; en su artículo 11, establece que comunidades o resguardos indígenas que se encuentren a no más de 5 km., percibirán el 5% de las regalías destinadas al Departamento y del 20% de las que son destinadas al municipio. Otros derechos económico de los que gozan los territorios indígenas legalmente constituidos están contemplados en la Ley 223 de 1995, sobre el pago del impuesto predial, la cual en su artículo 22, considera a los resguardos indígenas Entidades no contribuyentes; y en el artículo 184 establece, que la Nación girará a los municipios el impuesto predial unificado que dejen de percibir por los resguardos indígenas.

La participación comunitaria se da en Colombia desde la Ley 89 de 1890, en la cual se reconocen los cabildos indígenas como autoridades, también en el Decreto 1088 de 1993 se regula la creación de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. El Decreto 1397 de 1996 establece la normativa de la comisión nacional de territorios indígenas y la mesa permanente de concertación. El Decreto 1396 de 1996 crea la comisión

nacional de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Población y geografía de los territorios colectivos

Distribución cultural y biogeográfica de las poblaciones indígenas por regiones

Es importante anotar que Colombia presenta una población total de indígenas de 1.392.623 personas según el Censo de 2005, los cuales viven en 670 Resguardos; que cubre un área total de 30'737.427 Hectáreas; que benefician a 70.868 familias; pertenecientes a 102 pueblos indígenas reconocidos por el Estado, que tienen sus prácticas propias para recrear sus conocimientos, cosmovisiones y con ellas: la manera de relacionarse con el territorio.

Los lugares donde se presenta la más alta concentración demográfica es el norte del país en el Departamento de la Guajira, donde la mayoría de indígenas pertenecen al pueblo Wayuu, con una población aprox. de 278.254 personas; el Departamento de Córdoba es otro que presenta una alta concentración de población indígena existiendo 151.064 personas en su mayoría pertenecientes al pueblo Zenú y Embera; al sur, en los Departamentos de Cauca y Nariño con 247.987 y 154.776 indígenas respectivamente, pertenecientes a los pueblos nasa, Awa y Páez, entre otros.

El Departamento de Vaupés, presenta a su vez el mayor porcentaje de población indígena al interior de un Departamento, teniendo el 66,63% de población indígena. Guainía es el siguiente Departamento en porcentaje con 64,81%. Los demás Departamentos de la región amazónica también presentan una alta concentración de población indígena: Amazonas, Caquetá, Guaviare y Putu-

mayo; mostrando esta región geográfica la más alta confluencia de culturas ancestrales, albergando a más de 52 etnias diferentes. Los resguardos indígenas tienen una extensión de 34.845.231 ha que corresponden al 29,8% del territorio nacional. Estando concentrada la mayor cantidad de territorio en la región amazónica con más 28 millones de habitantes que corresponden al 55% del territorio amazónico-orinoquense total.

Es importante dejar en claro que nuestro país forma parte de uno de los países Andinos de la América tropical, con una estructura horizontal tridimensional, de las costas, los andes, las llanuras orientales y la región amazónica. Estas características geográficas logran que se encuentre como uno de los 10 países mega diversos; ya que al interior de sus valle, montañas, paramos, desiertos, costas y selvas, se encuentran regiones bioclimáticas diversas en las cordilleras andinas la distribución de sus especies se basa en la horizontalidad, marcada por los diferentes pisos térmicos. En otras partes del país la distribución se debe a las diferentes formaciones geológicas de sus suelos, el grado de humedad relativa (cantidad de lluvia) y los usos antrópicos.

Los resguardos se encuentran ubicados en los territorios ancestrales de cada pueblo. Un ejemplo reconocido a nivel mundial es la Sierra Nevada de Santa Marta, lugar declarado patrimonio de la humanidad por la UNESCO; y el corazón del mundo para los integrantes de los pueblos Kogui, Aruacos, Wiwas y Kanuamos que habitan el este macizo montañoso; que es el de mayor altura del mundo en cercanía del mar, encontrándose aislado de la Cordillera de los Andes, conllevando a que este territorio sea un lugar con un endemismo natural.

Igualmente el pueblo Uwa en las estribaciones de la cordillera oriental en los Departamentos de Casanare, Norte de Santander y Arauca, han realizado prácticas de relación espiritual con el territorio ubicadas en el parque Nacional del Cocuy, lugar sagrado para ellos y único en el mundo por la majestuosidad de sus montañas, en las que se puede

vislumbrar las estribaciones de la cordillera andina, mostrando una orografía muy accidentada, con una gran riqueza hídrica a causa de las fuertes pendientes desde los páramos y glaciares, con grandes riquezas naturales que nutren sus suelos y los hacen aptos para la agricultura tradicional.

La península de la Guajira en el norte del país; es un ecosistema espléndido y único en el mundo, el clima pasa de árido a seco dependiendo de la humedad que llevan los vientos alisios y es característico de este lugar la ausencia hídrica debido a su formación geológica que ha sido afectada por las fuertes corrientes eólicas que marcan dos épocas de lluvias en el año. La población Wayuu habita estos territorios desde tiempos inmemoriales. En 1964 se dio el nombre de Guajira oficialmente por la denominación colonial que se hacía de esta etnia. Es de anotar que en 1984 se entregaron 1.000.000 de has para la constitución de resguardos como resultado de la política nacional de protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos. Al interior del resguardo existen ecosistemas únicos en el mundo como la serranía de la Macuira y el santuario natural los flamencos.

Esta región es rica en minería, con una histórica relación con la explotación de sal, la cual se extrae en cantidades industriales del mar; del mismo modo, la mina de carbón del Cerrejón a cielo abierto, es una de las cuatro de mayor magnitud en el mundo, generando cambios en las estructuras sociales y ambientales de la región.

Por su parte las etnias Sikuanis, Piapoco, Guahías entre otras, se encuentran en la región oriental, que se divide en la altillanura y baja llanura. La topografía de la altillanura es parte de la cuenca del río Orinoco en el nororiente colombiano y al sur del río Meta. Su territorio se caracteriza por ser sabanas en las que predomina la vegetación herbácea, entre las que se encuentra principalmente gramíneas (pastos), bosques de galerías y matas de monte. Los primeros crecen en los bordes de ríos y quebradas, mientras los segundos son pequeños reductos de vege-

tación rodeados por sabanas. Teniendo tres cuartas partes de sabanas y el restante es el interludio con la selva húmeda tropical. Al sur de las sabanas existen ondulaciones y a esta zona se le llama serranía. Hay terrazas y cerros, algunos que se destacan son: Vichada, Mona, Matavenia y Guaripa.

La región biogeográfica de la cuenca amazónica alcanza a localizarse en el sur del Departamento del Meta; la Bota Cauca, el sur del Departamento del Vichada; y cómo muchos de los tributarios del río de mayor caudal del mundo: el Amazonas, tienen sus nacimientos en las cumbres de la cordillera de los Andes, en sus paramos a más de 5.000 MSNM, completando este complejo mosaico el departamento de Nariño. Por lo tanto hay que pensar la región amazónica, desde el páramo que en el caso colombiano se nombraría el Nudo de los Pastos, lugar de riqueza hídrica inigualable, hasta las tierras cálidas y húmedas de la selva tropical.

Teniendo en cuenta lo anterior, se deduce fácilmente por la complejidad de su geografía, que es una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo. Está compleja amalgama de fauna y flora, tiene asiento en esta región gracias a la convivencia armoniosa entre seres humanos y naturaleza. Es de resaltar que en la amazonia colombiana viven 52 etnias; muchas de ellas con sus lenguas nativas vivas y sus prácticas rituales, que logran que 155.557 personas (DANE 2005) pertenecientes a estos pueblos, tengan la valiosa responsabilidad de salvaguardar al pulmón del mundo.

El pueblo Embera, Kuna, entre otros habitan la región del pacífico biogeográfico, que son territorios que se caracterizan por su abundante selva tropical (bosque tropical, húmedo o subtropical), y las áreas ribereñas. Los climas cálidos súper húmedos, con una alta precipitación anual promedio de 5.000 a 10.000 mm de acuerdo con el área. Existen distintos tipos de suelos: las vegas de los ríos de mayor inundación, las suaves colinas y las formaciones montañosas como la serranía del Baudó. Al estar en las estribaciones del océano Pacífico, cuenta con corrientes car-

gadas de gran humedad que generan una precipitación constante durante todo el año, presentándose momentos de mayor intensidad o menor intensidad de lluvia. Está alta precipitación hace de esta región una de las más ricas del planeta en materia de biodiversidad.

La región del Pacífico cuenta con una excepcional diversidad cultural, con la mayoría de población afro descendiente del país y a su vez poblaciones indígenas (5 pueblos) y mestizas. En esta área del país se encuentran la mayoría de titulaciones de territorios colectivos pertenecientes a las comunidades afro descendientes, que poseen en total 155 titulaciones que equivalen a 5.177.603 habitantes que corresponden al 4.5% del territorio nacional y benefician a 62.474 familias. Las comunidades afro descendientes se encuentran también en la región caribe.

Diversidad lingüística

En Colombia contamos con 68 lenguas diferentes, divididas en tres grupos: 1. Criollas de grupos afro descendientes con las lenguas: palenque con 7.998 hablantes y criol con 23.396 hablantes; 2. Romaní con 4.858 hablantes; 3. indoamericanas con 850.000 hablantes con 65 variedades de lingüísticas; con 21 estirpes, trece familias de las cuales 8 son aisladas. La familia Chibcha con 7 lenguas en las que resaltan en el Darién: los tule y ocuna; y en la Sierra Nevada de Santa Marta: los kogui, arahucos y wiwas. La familia Arawak con los siguientes hablantes wayú, achagua, piapoco, curripaco, tarianos, yukunas y cabillarí. La familia carib con dos lenguas: yukpa y carijona. El quechua con los inganos como hablantes y; la lengua tupi, con los cocama como hablantes.

Entre las familias regionales están: Los Barbaços con dos lenguas: Guambianos y awa. El Embera y Waunan en el Choco; en los llanos orientales los Guahibo con tres lenguas: hitnu, guayabero y sikuaní; como las lenguas saliva y piaroa. La familia tukano con los siguientes hablantes: coreguaje, siona,

cubeo, tanimuka, tucano, desana, macuna, tatuyo, barasana, cara para, tuyuka, ywiti, siriano, piratapuyo, uwa, taiwano, wanano, risamira. La familia witoto con los ocaina y nonuya. La familia bora con los muinane, bora y miraña.

Entre las familias lingüísticas aisladas encontramos paez nasa, ticuna, kamsa, cofan, yagua, yaruro, andoque y tinigua.

Hay varios grupos que se denominan como indígenas pero que ya han perdido sus lenguas entre los cuales están: Cenues, Pastos, Coyaimas, Yanacanas, Mokaná y Catatumbos.

Entre las lenguas que se encuentran en peligro de extinción están: tinigua con un hablante, el nonuya con tres hablantes, carijona con treinta hablantes, totoro con cuatro activo y cincuenta pasivos y pasimira con veinticinco hablantes, como otras 19 que están en serio peligro como son: achagua, hitnu, andoque, bora, miraña, ocaina, nukak, yuhup, siona, coreguaje, saliva, cofan, muinane, cabiyarí, guayabero, ette o chimila, kametsá.

Derechos humanos y contexto ambiental

Intensificación del conflicto en territorios étnicos

La población indígena ha sido víctima de un constante acoso desde los primeros colonizadores que llegaron al continente americano, quienes a partir del mestizaje, el sometimiento y la propagación de enfermedades lograron diezmar radicalmente la población indígena.

Para el último decenio (2000-2010), el observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, ha realizado un análisis del conflicto en el que incluyen las minorías étnicas, mostrando una relación directa entre los actores armados ilegales, los

cultivos ilícitos, los corredores de narcotráfico, la minería y las minorías étnicas afectadas.

El primer periodo que exponen es de un año que va del 2000 a 2001, con un total del 30% de homicidios realizados en la década, equivalentes a 205 víctimas; entre las que se destaca el pueblo nasa con 104 personas asesinadas en el departamento de Cauca en su mayoría. Este Departamento ha presentado y presenta una intensidad regular del conflicto armado, teniendo en el segundo periodo que va del 2002 al 2005, 82 asesinatos correspondiendo al 16% de homicidios realizados en indígenas para ese periodo y en el tercer segmento, 52 personas de este pueblo perecieron por causas del conflicto armado, presentando un total de 240 víctimas para esta década.

El pueblo Emberakatio presenta un comportamiento similar en los tres periodos dando como resultado 44, 30 y 14 con un total 88 personas asesinadas respectivamente. Del mismo modo la etnia Emberachami, aunque en el primer año no presenta muertos reportados, en los dos siguientes segmentos asesinan a 56 y 13 personas respectivamente, teniendo un total de 69 homicidios. El pueblo Wayúu también presenta homicidios en los dos últimos periodos, con 35 y 26 individuos respectivamente, con un total de 61 personas. Hay que resaltar otros pueblos como son: Kuankuamos, quienes en el primer periodo presentan un total de 31 homicidios y en el segundo periodo con una frecuencia continua, un total de 104 homicidios, lo cual generó que la corte interamericana de derechos humanos emitiera medidas cautelares para este pueblo.

Otro caso a resaltar es el del pueblo Awa, quienes en el último periodo, como consecuencia de ser un lugar estratégico como corredor del narcotráfico para sacar sus productos por el océano pacífico, han sido víctimas de un continuo asedio por parte de grupos al margen de la ley. Este pueblo presentó un total de 91, siendo el 35% de homicidios de este periodo.

Por tanto el total de homicidios realizados en poblaciones indígenas en la última década se concentran en seis etnias principalmente: 22% Nasa con 240 homicidios; 13% Kuankuamos con 142; 9% Awa con 100 homicidios; 8% Emberakatio con 88 homicidios; Emberachamicon 86 homicidios; 7% Wayúu con 78 homicidios y un 8% de los homicidios sin etnia definida.

Estos hechos ocurrieron en los siguientes Departamentos, Cauca con 20% con 216 víctimas; 15% Cesar con 168 víctimas; 10% Nariño con 113 víctimas; 10% Guajira con 111 víctimas; 6% Caldas con 65 víctimas; 6% Córdoba con 62 víctimas. Del mismo modo estos Departamentos ocupan los primeros lugares a nivel Nacional.

De todas formas en el primer periodo participa Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca y Putumayo. Para el segundo periodo Choco, Valle del Cauca, Arauca. En el tercer periodo Antioquia, Arauca, Risaralda y Valle del Cauca.

Sobre los actores responsables de estos hechos se encuentran las autodefensas con 29% del total de asesinatos, siendo 312 las víctimas. Las Farc con 176 asesinatos, teniendo el 16% del total. Las bandas emergentes han asesinado a 22 víctimas, correspondiendo al 2% del total. Hay 104 homicidios realizados por otros actores y sin autor 462 homicidios que corresponde al 42% del total de indígenas fallecidos por causa del conflicto. Es alarmante que no se tenga razón de casi la mitad de casos que se presentan sobre estas minorías.

Por otra parte, los líderes indígenas que han fallecido por causa del conflicto son: 27 gobernadores; 6 alguaciles; 2 guardias indígenas; 1 capitán; 1 corregidor. De estos 9 eran Emberakatio; 8 Nasa; 2 Awa; 2 Embera; 2 pastos; 1 Emberachamí; 1 Hutnú; y 1 Zenu.

Cultivos ilícitos en territorios colectivos

Según la Dirección Nacional de Estupeficientes, que ha sido disuelta en este último gobierno, entre 1987 y el año 2002 se han destruido 1.700.000 hectáreas para el establecimiento de cultivos ilícitos.

Se han realizado cálculos para el establecimiento de este tipo de cultivos. En los cuales hacen mención que para el establecimiento de una hectárea de cultivos de coca, se destruyen 3 hectáreas de selvas. Del mismo modo utilizan 10 veces más plaguicidas que los cultivos corrientes y 1,7 veces más de fertilizante.

Para la elaboración de 1.45kg de cocaína es necesario usar en su procesamiento insumos químicos que son arrojados al ambiente sin ninguna precaución, entre los que se encuentran: 1.9 litros de ácido sulfúrico, 1.25 litros de amoníaco, 193.75 litros de agua contaminada, 625 kilos de residuos vegetales. Todos estos compuestos, al entrar en contacto con el medio ambiente, generan un fuerte deterioro sobre el mismo y las personas que habitan en él.

Es necesario decir que de los 55 parques naturales que tiene el país, 18 tienen presencia de cultivos ilícitos, entre los parques que además de presentar este fenómeno, tienen traslape con la titularidad de resguardo están: el parque NukakMaku, que tiene un total 1.464 hectáreas de cultivos ilícitos, la Sierra Nevada de Santa Marta, con 1.450 hectáreas.

Según el SIMCI la región que presenta una mayor concentración de cultivos ilícitos ésta la región pacífico, en la cual se encontraron para el 2009, 27.002 hectáreas y en el 2010, 25.681 hectáreas; seguida de la región central con 18.048 hectáreas en el 2009 y 15.308 hectáreas en el 2010. La región de Orinoquia cuenta con 3.658 hectáreas en el 2009 y 2.990 hectáreas en el 2010; y la Sierra Nevada de Santa Marta con 351 hectáreas y 255 respectivamente. La región amazónica la tienen dividida en tres ejes: Meta-Guaviare,

que presentó 13.128 hectáreas en el 2009 y 8.710 hectáreas en el 2010, Putumayo-Caquetá con 9.618 hectáreas en el 2009 y 7.363 hectáreas en el 2010; por último Amazonas, Vaupés y Guainía, con un total de 1.323 hectáreas en el 2009 y 1.605 hectáreas en el 2010. Cabe resaltar que la región de Amazonas-Vaupés y Guainía son poseedores de los grandes resguardos, donde las comunidades indígenas por su aislamiento han mantenido sus costumbres más arraigadas y su forma de gobierno, manteniendo un respeto con el ambiente y la naturaleza. Esto se ve reflejado en la baja intensidad de cultivos ilícitos en sus territorios.

Otra grave consecuencia de los cultivos ilícitos es la erradicación de los mismos. Existen tres modalidades de erradicación: 1. Erradicación manual voluntaria; 2. Erradicación manual forzosa; y 3. Aspersión aérea. Dentro de estos procesos se degrada no solo los cultivos ilícitos, sino también los cultivos de pancoger de estas comunidades, generando desplazamiento y NBI en la población.

Por aspersión aérea se erradicaron 109.771 hectáreas en el 2009 y 101.940 hectáreas en el 2010; por erradicación manual forzosa, 60.000 hectáreas en el 2009 y 43.690 hectáreas en el 2010. Las áreas que presentaron mayor erradicación fueron: Meta y Guaviare, en donde disminuyeron en 34% los cultivos ilícitos y la región central donde se erradicaron el 18% del total de cultivos de la zona.

Por otra parte, los Departamentos que presentan mayor concentración de cultivos ilícitos están: Nariño, Cauca, Guaviare, Antioquia, Putumayo, Córdoba, Bolívar y Choco. De estos, dos departamentos se encuentran en la región política administrativa de la amazonia, Putumayo y Guaviare, aunque Caquetá tiene a la vez una alta concentración.

Involucramiento de grupos étnicos en el conflicto armado

Teniendo en cuenta lo anterior, vemos como las personas que habitan los territorios colectivos de la región amazónica, se han visto involucradas en el conflicto interno del país. Un ejemplo dramático es el del pueblo NukakMaku, quienes están en contacto inicial con la población mayoritaria y en este momento se encuentran en su mayoría fuera de su territorio, estando en San José de Guaviare, en condiciones de miseria y desadaptación, conllevando a problemas con los colonos y fuertes enfermedades que han diezmando mucho a su población.

Del mismo modo el pueblo Guayabero, que hace un tiempo era seminomada, se ha establecido en la cercanías de San José de Guaviare, y por el incremento del conflicto, por la presencia de todos los grupos al margen de la ley y el ejército, han quedado en condiciones de hacinamiento, conllevando a la pérdida de su cultura y a vivir en condiciones paupérrimas.

Caquetá por su lado tiene una incidencia cada vez mayor del conflicto y en este momento se encuentra en el quinto lugar de los Departamentos más afectados en desplazamiento forzado con 157.621 registros. No hay que olvidar que hace un poco más de un año, asesinaron al gobernador.

Los municipios con mayores casos de desplazamiento son San Vicente del Cáguan con 22.923 desplazados; Cartagena del Chaira con 20.367 víctimas; Florencia con 12.349; y Curillo con 10.400. Estos registros son el 62% de casos; aunque estos censos se encuentran disgregados por Municipio, no tiene información sobre el origen étnico de las personas, ni la cantidad de estos caso sobre población indígena desplazada por el conflicto.

Otro de los lugares con una expulsión mayor, es el Valle del Guamuéz donde entre el 2002 y el 2005 se desplazaron un total de



10.049 personas. Puerto Asís para el mismo periodo presentó un total de 12.688 personas desplazadas y entre el 2006 y 2009 con 10.363 casos.

Estos son casos de más de 10.000 habitantes. Por su lado los Departamentos que presentaron casos de desplazamiento masivo en la región amazónica son entre el periodo de 1998 y 2009: Departamento Putumayo con un total de 10.558 personas; en el Departamento de Guainía se desplazaron 45 personas en total; el Departamento de Caquetá presentó 10.184 personas; el departamento de Guaviare 4.114. A su vez, los Departamentos que fueron receptores de población desplazada en la zona amazónica son: Caquetá con 93.901; Putumayo con 74.528; Guaviare con 21.549; Guainía con 4.463; Vaupés con 1.858; Amazonas con 904. Esto deja ver que la región Amazónica se debe dividir en zonas de conflicto, donde existe desplazamiento forzado y zonas donde son receptores del conflicto. Por tanto para la primera, se puede ver que los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo, presentan una incidencia mucho mayor que los Departamentos de Amazonas, Vaupés y Guaviare, los cuales son más receptores de personas que expulsos.

Al interior de estos Departamentos, a la vez existen áreas con minas antipersona, municion sin explotar MUSE, artefactos explosivos improvisados. De los 6 Departamentos amazónicos, cinco de ellos han presentado casos en individuos entre 1998 y el 2009. Siendo las estribaciones de la cordillera oriental el lugar donde en la última década han sembrado más de estos artefactos.

Los Departamentos de Caquetá y Guaviare han presentado un incremento, esto debido al desplazamiento del conflicto para el

sur del país, donde se han aumentado los cultivos ilícitos y con ellos, la intensificación del conflicto. Del mismo modo el departamento del Putumayo presenta presencia de estos explosivos y una intensidad como se ha mencionado, recurrente del conflicto. El departamento de Caquetá es el que tiene un mayor número de casos registrados con 336. En Guainía no se presentaron casos entre 1998 y 2001, pero desde el 2002 y hasta el 2009 se ha caracterizado por una intensificación del conflicto. El único Departamento que no presenta casos de MIAP, MUSE y AEI, es el Amazonas.

Al interior del conflicto armado y la población indígena, se encuentran otras problemáticas, como: el reclutamiento de menores; abusos sexuales por personas de los grupos armados, hacinamiento, entre otras, que hacen que se deba prestar una atención especial a estas minorías, para poder salvaguardarlas y con ellas, sus conocimientos milenarios y la riqueza cultural que caracteriza a Colombia.

Frontera agrícola y deforestación

La deforestación registrada según el IDEAM entre el año 2000 y el 2007 es de 2.356.445 hectáreas; ya que en el año 2000 se detectó una cobertura boscosa para el área continental del país de 60.818.739 hectáreas; mientras en el año 2007 la cobertura boscosa fue de 58.853.397 hectáreas. Con una tasa anual de 336.581 hectáreas deforestadas.

Hay que resaltar que la mayor deforestación se encuentra en la amazonia con 104.480 hectáreas y la menor en la Orinoquia con 36.499 hectáreas por año.

Región	Total deforestado	Por 1 año
Andes	578.627 ha	82.661 ha
Pacífico	470.897 ha	67.217 ha
Orinoquia	255.493 ha	36.449 ha
Amazonia	731.360 ha	104.480 ha



Caribe	320.068 ha	45.724 ha
Total	2.356.445 ha	336.581 ha

Cuadro No. 1 - La deforestación por regiones

Región	Total ha	Cobertura de bosque en ha en el año 2000	Cobertura de bosque en ha en el año 2007	% deforestado	Área cubierta de bosque en ha
Andes	29.338.900	10.468.022	9.889.395	6%	34%
Pacífico	6.814.490	5.406.860	4.935.963	9%	72%
Orinoquia	16.747.700	3.900.636	3.645.143	7%	22%
Amazonia	46.147.600	41.980.236	41.248.876	2%	89%
Caribe	15.113.600	2.611.432	2.291.364	12%	15%
Total	114.212.290	64.367.186	62.010.741	4%	54.1%

Cuadro No. 2 - La cobertura del bosque por región y el porcentaje deforestado entre el año 2000 y el 2007

Periodo de análisis	1990	Área %	2000	Área %	2005	Área %	2010	Área %
bosque	64.417.428 ha	56.5 %	61.732.841 ha	54%	60.206.330 ha	52%	58.633.631 ha	51.4%
No bosque	47.150.117 ha	41.3%	50.141.994 ha	44%	50.893.434 ha	44.6%	51.645.361 ha	45.3%
Sin Información	2.494.725 ha	2.2%	2.962.325 ha	1.9%	2.962.325 ha	2.6%	3.783.097 ha	3.3%

Cuadro No. 3 - El área de bosque y selvas total en el territorio continental colombiano entre el año de 1990 y el año 2010

Contexto institucional

Teniendo en cuenta que los pueblos y resguardos indígenas se encuentran divididos en varios municipios, departamentos y países, es necesario aprovechar la oportunidad que se genera hoy en día con la Ley 1454 de 2011, para dar una mejor gobernabilidad de los territorios colectivos. Partiendo de los principios de dicha ley, donde se dan los lineamientos rectores para el ordenamiento territorial del país, es necesario tener en cuenta los siguientes puntos: 1.La soberanía y unidad nacional; 2.La autonomía; 3.La descentralización; 4.Integración; 5.Regionalización; 6.Sostenibilidad; 7.Participación; 8.Solidaridad y equidad territorial; 9. Diversidad; 10.Gradualidad y flexibilidad;

11.Prospectiva; 12.Paz y convivencia; 13. Asociatividad; 14.Responsabilidad y Transparencia; 15.Equidad nacional y equilibrio territorial; 16.Economía y buen gobierno; y, 17. Multietnicidad.

Ya que las comunidades indígenas y sus territorios cuentan con una legislación particular como se expuso, se vuelve indispensable para el ordenamiento territorial, el hacer una estrategia que sea congruente con la diversidad cultural, la realidad físico-geográfica y política de sus territorios. Por lo tanto, y siguiendo los lineamientos rectores, se vislumbra la posibilidad de realizar regiones que sean co-administradas con los entes nacionales, a partir de la asociatividad y el buen gobierno. Al ser posible hacer asocio

entre las diferentes CAR, los entes territoriales y nacionales en búsqueda de un desarrollo sostenible para la Nación. Hay un gran momento de generar políticas congruentes para el sostenimiento de la región. Viendo la complejidad, que por ejemplo, representa el hacer planes de etno-educación por su simple complejidad cultural. Toca sumarle a esto, que los alcaldes de los municipios en los cuales está establecido el resguardo estén de acuerdo, pero en muchas ocasiones los municipios duplican los esfuerzos, ya que para una misma población, cada alcaldía realiza el mismo trabajo, entonces, es necesario el generar asociaciones entre ellas para no malgastar recursos y hacer el mismo trabajo de manera repetida.

Del mismo modo, los municipios pasan sus planes a las secretarías de educación de las gobernaciones, ya que en varias ocasiones los territorios colectivos se encuentran en dos o tres Departamentos, generan planes duplicados y se malgastan los recursos. Igualmente estos planes departamentales deben estar contemplados en los lineamientos nacionales. Adicionalmente, si las poblaciones se encuentran divididas por las fronteras nacionales, los pobladores se registran a ambos lados y escogen las medidas que les conviene de cada país. Teniendo en cuenta lo anterior y que la Constitución Política Nacional da la posibilidad de crear entidades territoriales indígenas, es necesario simplificar los diferentes trámites, haciéndolos desde el nivel central de manera directa con las entidades que los formulan.

Como ya se mencionó, el país cuenta con una extensión muy grande en territorios colectivos, los cuales salvaguardan no solo a las comunidades indígenas, sino gran parte de la biodiversidad que posee el país. Es por tanto, desde el sistema escalar, el gobierno central colombiano debe formular ecoregiones, entre las que se encuentran los territorios colectivos, para realizar los planes de ordenamiento territorial que en el tiempo perduren y sean benéficos para las generaciones venideras.

Es necesario recalcar que muchos de los pueblos indígenas como se ha mostrado, se encuentran fuera de sus territorios por causas del conflicto armado y el narcotráfico, del mismo modo, en épocas anteriores por motivos como la chuchería y la colonización, muchos pueblos han tenido que migrar de sus lugares de origen. A quienes hay que relocalizar y devolver a sus territorios, fortalecer sus costumbres y buscar una convivencia pacífica entre sus pobladores. Por tanto, y siguiendo la Constitución Política Nacional, es necesario comenzar a co-administrar estos territorios de manera más eficiente. Teniendo en cuenta las diferencias culturales, sus prácticas y modos de gobierno, para que los recursos administrativos que se destinan a los resguardos, lleguen a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas que requieren estas poblaciones.

El modo en el cual se desarrollan los planes de desarrollo, por lo general se encuentran en disonancia con los planes de vida que han planteado las organizaciones indígenas. Es por lo mismo, más que necesario, implementar los planes de una manera horizontal y vertical, en la cual, las comunidades indígenas que mantienen una relación espiritual con el territorio, puedan mantener su cosmología y manejo territorial, con su lengua y costumbres, logrando desarrollar el ordenamiento del mismo, de la manera especial que dictan las normas constitucionales.

Teniendo en cuenta que los recursos que perciben estas territorialidades son ejecutados de manera conjunta con las municipalidades y las gobernaciones, los trámites para su ejecución son complejos y muchas veces descontextualizados entre dos entidades territoriales distintas y conjuntas, que comparten entre ellas un territorio colectivo, por lo cual se hace necesario buscar nuevas alternativas para su real gobernanza.

Una gran cantidad de estas selvas, paramos, desiertos, bosques, manglares, etc., se encuentran en áreas denominadas como territorios colectivos, los cuales han sido otorgadas en 806 títulos; de los cuales: 670 son resguardos indígenas y 136 títulos a

comunidades negras. De éstas, aproximadamente 31 millones pertenecen a resguardos indígenas; 5.5 millones a territorios de afrodescendientes y 10 millones a Parques Nacionales, de los cuales toca restar 2.4 millones que se encuentran en traslape entre dos de estas figuras, lo que genera que los procesos participativos sean fundamentales en la conservación, ya que el país cuenta con 102 etnias indígenas reconocidas oficialmente, que son aproximadamente el 4% de la población nacional; y la población afrodescendiente es aproximadamente el 8% de la población nacional. El país consta de 55 áreas administradas por la Unidad Especial de Áreas y Parques Nacionales Naturales (UEAPNN), con un área de 101.871,56Km² de las cuales 22 se traslapan con resguardos indígenas; que abarcan el 27% del territorio nacional y en sus territorios se encuentra salvaguardada gran parte de la biodiversidad del planeta. La diferencia tangencial en el modo en el cual las comunidades indígenas se relacionan con el medio ambiente, genera una prioridad en el buscar alternativas de un desarrollo sustentable a largo plazo, conservando el conocimiento milenario que las comunidades traen por su bagaje cultural. Teniendo en cuenta lo anterior, hay que fortalecer políticas que incluyan a las comunidades campesinas y afrodescendientes en estos modelos de conservación y convivencia con la naturaleza.

Es necesario comenzar a buscar distintas alternativas de aprovechamiento del medio que sean acordes a los principios constitucionales sobre el respeto a las comunidades indígenas, afrodescendientes y cómo se menciono anteriormente campesinas, para darle un aprovechamiento sustentable al ambiente. Cuando hablamos de poblaciones indígenas, inmediatamente llega a la mente de las personas, que son comunidades desadaptadas para el momento en el cual nos encontramos, pero en su mayoría nunca se ponen a pensar, que es gracias a sus conocimientos ancestrales sobre el territorio y la naturaleza, que las selvas y estas poblaciones persisten en el tiempo.

Sin embargo, ya después de 20 años de la Constitución Política Nacional, se ha entrado en una nueva etapa, en la cual, los indígenas dejaron de ser vistos como menores de edad y han comenzado a guiar los porvenires de sus pueblos. Partiendo de que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que son estas entidades territoriales que se van a crear, las responsables del cuidado del medio ambiente; es necesario ver la manera en la cual se establecen mecanismos para que sea a partir de sus prácticas culturales, que se generen mecanismos de mercado justo, en los cuales estas poblaciones puedan producir productos y recibir dividendos para la mejora de su calidad de vida.

Es por tanto, que siguiendo los convenios internacionales que ha firmado Colombia, que se pueden comenzar a explorar rutas en las cuales los recursos genéticos, el medio ambiente, las artesanías y sus productos sean una fuente de ingreso para este segmento de la población. Por ende, para que estas grandes extensiones de tierras dejen de ser vistas como un gasto para la Nación, y comiencen a ser aportantes a los fondos de la misma y con ellos, se dé el reconocimiento a su autonomía y autogobierno. Por tanto, creo que la estrategia de reducciones de emisiones por degradación y deforestación (REDD+) que se está implementando, y en la cual se contempla la compensación económica de los países industrializados (anexo 1) por emisiones de CO₂ a países en vías de desarrollo (anexo 2) por captura de CO₂ en sus selvas y bosques; como una posibilidad única para conservar el medio ambiente, mitigar el calentamiento global y dar un mejor mundo para las generaciones venideras, teniendo como mecanismo fundamental el fortalecimiento del conocimiento de las culturas ancestrales de acuerdo a sus pautas cosmológicas de relación con el medio ambiente y el cuidado con la madre tierra y la naturaleza.

Referencia bibliografía:

2010. Presidencia de la República. "Impacto de la política de seguridad democrática sobre la violencia y los derechos humanos". Impreso en Colombia.



<http://www.unodc.org/colombia/es/simci/simci.html>

<http://www.dane.gov.co>

<http://www.un.org/es/globalissues/indigenas/index.shtml>

<http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/169.pdf>

www.un.redd.org

DISCUSIONES SOBRE
DESARROLLO Y OT

capítulo

5





Evolución y visiones territoriales del Ordenamiento Territorial: la historia de la regionalización del país

César Vallejo Mejía¹

Desde hace más de veinte años, en Colombia se ha venido abordando el tema del ordenamiento territorial. Si bien es cierto que, como antecedente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, durante los últimos veinte años, a partir del mandato constitucional de 1991, se desarrolló una corriente de pensamiento con distintos matices, dirigida a la formulación de proyectos de ley que, a pesar de ser analizados ampliamente en distintos momentos y foros, nunca lograron convertirse en ley, los debates sobre la cuestión regional y el desarrollo territorial del país tienen una historia que se identifica con la historia de la República. Desde cuando el país vivía la descentralización en el siglo XIX, descentralización sin centro o descentralización por falta de centro, uno de los temas siempre presentes en el proceso de formación y consolidación de la nación fue el del papel de las regiones y del gobierno central en el desarrollo y las relaciones territoriales que esa división de funciones implicaba. La construcción del centro, que ocupó más de

la mitad del siglo XX y que llegó a su mayor nivel de desarrollo durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, muy pronto empezó a acusar saturación y a mostrar excesos centralistas, que dieron lugar a quejas y clamores de comunidades regionales, algunas de ellas con acentos separatistas, que reanimaron la discusión sobre el ordenamiento territorial y dieron lugar a respuestas conciliadoras del gobierno nacional.

Fue así como, durante el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen, se generaron novedosas propuestas para la conformación de polos de desarrollo alrededor de ciudades intermedias que nunca se concretaron; durante el gobierno de Julio César Turbay se adelantó el Plan de Integración Nacional con énfasis en la conexión vial de la periferia; durante el gobierno de Belisario Betancur se expidió la ley del situado fiscal, se crearon los Corpes y se inició el proceso de descentralización política y administrativa del país, controlado por el Gobierno Nacional, inclu-

¹ Experto en temas de desarrollo regional, Economista.

yendo la reforma constitucional que abrió paso a la elección popular de alcaldes; durante el gobierno de Virgilio Barco se reglamentaron las transferencias del presupuesto nacional a los departamentos y municipios y, finalmente, durante el gobierno de César Gaviria se logró incluir, en la nueva Constitución, el mandato para la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que solo veinte años después logró ser cumplido.

Mirando en perspectiva, es fácil darse cuenta que tanta reflexión y debate sobre el ordenamiento territorial, tanta profusión de ideas y proyectos de ley y tanta dilación para lograr un texto que pudiera ser sancionado como ley orgánica fue el resultado de la oposición velada del centro (sucesivos gobiernos), de algunos tecnócratas y funcionarios del Gobierno Nacional, que, partiendo de ideas preconcebidas sobre la idoneidad de las regiones y sus dinámicas, no lograban concebir un mayor grado de autonomía regional, como lo proponían los promotores de la ley. Era la misma mentalidad centralista que años antes había logrado concebir una descentralización sin profundidad y que, paradójicamente, también compartían algunos dirigentes regionales. Mentalidad que, hay que reconocerlo, dejó también su huella en la ley que finalmente se expidió: ley con demasiados objetivos, demasiados principios, demasiado aparato institucional, sin recursos ni enfoque regional. Todos esos factores contribuirán a entorpecer y dilatar la puesta en marcha y funcionamiento de la LOOT y dificultarán el logro de los beneficios que está llamada a traer para el desarrollo del país y el mayor bienestar de sus comunidades.

Si bien la ley presenta algunas contradicciones, no podemos dejar pasar que hoy en día tenemos una ley que debemos aprovechar. Nuestra responsabilidad es contribuir para que se ponga en marcha, allanando el camino y tratando de suplir los vacíos y deficiencias que indudablemente tiene. Aunque suene contradictorio, La Ley de Ordenamiento Territorial carece de enfoque regional y se centra en un concepto de región elaborado exclusivamente desde el interés y la visión

nacional. Es evidente que sigue predominando en ella la desconfianza del centro en relación con las comunidades locales.

Ahora bien, no puede desconocerse la necesidad e importancia del enfoque nacional para el desarrollo territorial, es preciso fundamentar la necesidad de darle a la ejecución de la ley un enfoque regional que no tiene en el texto, es decir, un enfoque basado en un concepto de región elaborado desde la región misma, desde su propia naturaleza. Según lo anterior, se plantearan seis hipótesis que serán desarrolladas a continuación.

Primera hipótesis: Los proyectos de ley y la actual Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no han tenido un enfoque regional, si por región se entiende un proyecto colectivo de largo plazo de una comunidad situada.

Cuando la ley habla de ordenamiento territorial, habla de proyectos colectivos, pero le quita importancia al actor de esos proyectos colectivos; ni siquiera lo menciona; es como si se sobreentendiera quién hace el proyecto colectivo. En realidad, la comunidad no es entendible si no es situada, es decir, comunidad con entorno espacial concreto, geografía, historia y costumbres concretas; con racionalidad propia, condicionada por ese escenario geográfico, por el territorio y la apropiación que de él hace la gente. Eso es región: no existe ex ante, sino que se construye en un territorio en el que puede no haber regiones. En ese sentido, están ausentes en la LOOT tanto el concepto de región, entendido como un "proyecto colectivo de largo plazo de una comunidad situada", como el contenido que ese concepto le debe dar al enfoque regional del ordenamiento territorial. La ley concibe la región como una suma de departamentos o de municipios, y no como una comunidad que ocupa un territorio con sentido de pertenencia e identidad, alrededor de un proyecto colectivo. Eso es lo que le hace falta a la LOOT, recientemente promulgada, quizás por causa de la misma Constitución, que nos dejó un concepto muy pobre de región, si es que dejó alguno.

Segunda hipótesis: La falta de ese enfoque regional se debe, en parte, al conflicto conceptual entre desarrollo, concebido desde la nación, es decir, ordenamiento territorial en función de una visión uniforme proveniente del centro, que no diferencia entre regiones, y desarrollo visto desde la región, es decir, ordenamiento territorial en función de la visión situada y diversa de la comunidad. Conflicto que ha sido resuelto en favor del primero.

En el primer caso, el desarrollo es el resultado de políticas sectoriales, la competitividad está basada en ventajas comparativas, en polos y ejes estratégicos, troncales y macroproyectos de infraestructura, productos de talla mundial y planes nacionales de ordenamiento territorial (de todo lo cual habla la ley). La prioridad se da al medio ambiente, a las locomotoras (como las denomina el actual Plan Nacional de Desarrollo) y a muchos de los temas. La nación es la protagonista principal del desarrollo, con el sector público como eje y un concepto de Estado fundado principalmente en valores de soberanía. Y la equidad territorial, de la que tanto se habla en los proyectos de ley (y en la propia LOOT), basada en transferencias del presupuesto nacional, se mide por el logro de parámetros mínimos de bienestar y satisfacción de necesidades básicas (un buen ejemplo son los Objetivos del Milenio, promovidos por Naciones Unidas, de los que aún estamos lejos). Visión necesaria, pero insuficiente, especialmente cuando se trata de ordenamiento territorial en función del desarrollo regional.

En el segundo caso, el desarrollo es, principalmente, el resultado de dinámicas regionales, no de políticas nacionales, lo cual no quiere decir que no se necesiten las políticas nacionales. La competitividad está basada en ventajas adquiridas y es el resultado de decisiones de los actores económicos, de la comunidad y de los individuos que la integran; se es competitivo cuando se toman decisiones de calidad (competitividad es precisamente la capacidad de tomar esas decisiones). El protagonista del desarrollo es el ciudadano, la comunidad, el sector privado,

con participación subsidiaria de la nación, actor absolutamente necesario, que tiene la responsabilidad de formular y ejecutar proyectos de carácter nacional, capacitar y fortalecer a las regiones para que cumplan con su papel y suplirlas (sustituirlas) solo mientras ellas adquieren esa capacidad. En ese sentido, el protagonista del desarrollo es el ciudadano, no la nación, ni el gobierno. Los valores predominantes son la autonomía, la participación y la identidad. Esta es la fuerza que mueve las dinámicas regionales, en cumplimiento de un proyecto colectivo de largo plazo, que se convierte en la visión propia e irreplicable de la región, porque está condicionada por el paisaje, la historia, la cultura y todo lo que forma la identidad regional.

Con este enfoque, la nación, antes que lo que representan la Constitución y los símbolos externos, como el himno, el escudo y la bandera, es la unión de regiones que resulta de la adhesión de comunidades con identidades diversas. Y la equidad territorial, antes que el logro de "mínimos", como resultado de transferencias cruzadas de recursos entre entes territoriales, es el resultado del apoyo del centro a las regiones para crear en ellas condiciones (erradicación de la pobreza y acumulación de capital humano, fortalecimiento institucional, ciencia y tecnología, construcción de infraestructura) y capacidad de tomar decisiones de calidad y de asumir el protagonismo que les corresponde en relación con su desarrollo propio, caracterizado por "máximos" irreplicables, que definen su visión colectiva y su identidad regional. Así entendido, y esa es la esencia del enfoque regional, el desarrollo no estandariza a las regiones (en el cumplimiento de mínimos), sino que las diferencia en el logro de máximos; y la equidad territorial no se caracteriza por la uniformidad, sino por la diversidad y el sello propio que dinamiza las regiones, desde lo que las diferencia (lo que les da una racionalidad e identidad propias). La tarea subsidiaria del centro no consiste, entonces, en resolverle los problemas a las regiones, sino en ayudarles para que ellas los resuelvan. Es en función de ese objetivo como se debe construir la organización po-



lítico-administrativa del ordenamiento territorial, cuya base deben ser la comunidad y el municipio: una organización político-administrativa de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo, como lo plantea la LOOT.

El conflicto se ha resuelto a favor de la visión centralista; se veía en los proyectos de ley y se ve claramente en la actual ley, que acrecienta la desconfianza en relación con las regiones. Los dos enfoques son necesarios y es indispensable armonizarlos para el ordenamiento territorial: la visión regional y la visión nacional. No haberlo logrado ha llevado, en los proyectos de ley y en la LOOT, a priorizar y a darle tanta importancia a la organización político-administrativa. El enfoque nacional, que predomina en esta última, se apoya en un interés político, no raras veces electorero, que satisface las aspiraciones y los intereses de muchos integrantes de la clase política y aprovecha la dificultad que tienen los tecnócratas en armonizar los dos enfoques. Por eso en el articulado de la ley priman principios de la organización político-administrativa y el aparato institucional que la respalda. El ordenamiento territorial sigue siendo pensado desde lo nacional, no desde la región.

Tercera hipótesis: El enfoque regional es necesario para lograr los objetivos de la LOOT: la construcción colectiva de país, el desarrollo económico y social sostenible, el fortalecimiento de la identidad cultural.

La construcción colectiva no involucra únicamente a los organismos de representación. Ella implica pasar efectivamente de la democracia representativa a una democracia participativa, que a mucha gente le molesta, para lograr el desarrollo económico y social sostenible y el fortalecimiento de la identidad cultural; desarrollo en función de la persona humana que, además de crecimiento económico, significa despliegue de las potencialidades enormes de cada individuo, para lo cual es indispensable el enfoque regional, porque no puede pensarse en la gente si no es referida a un territorio, ni en el territorio sin la gente que lo habita y se apropia de él, completando y haciendo explícita

la identidad que lo transforma en región. En ese sentido, la región, como sociedad territorialmente organizada, no existe, sino que se construye; y en ese proceso se genera el más importante de los activos de la nación, la diversidad regional.

Se habla mucho de diversidad, pero frecuentemente olvidamos que la especie humana es el mejor ejemplo de diversidad, el que constituye el activo más importante de un país, el que generan las comunidades regionales. Entender esa diversidad e incorporarla, sin modelos estandarizantes, a las estrategias de desarrollo nacional es la clave de la viabilidad política, social y productiva del país, así como de su sostenibilidad. En el caso de la viabilidad política, por ejemplo, es necesario el reconocimiento y el fortalecimiento de la diversidad, generándole espacios a identidades y dinámicas regionales diferentes, sin miedo a las diferencias. No es posible comprender y entender cabalmente el país, el funcionamiento de su economía, su racionalidad y su dinamismo, si no es desde las regiones; no desde los ministerios sectoriales, ni desde Planeación Nacional, el Ministerio de Hacienda o el Banco de la República, sin que ello desconozca, por supuesto, la necesidad de las visiones sectoriales.

Cuarta hipótesis: La necesaria complementación entre el enfoque regional y el enfoque nacional del ordenamiento territorial se logra mediante la aplicación del principio de subsidiaridad.

La articulación de las regiones con el centro se logra mediante el principio de subsidiaridad, que respeta la naturaleza y la identidad de cada instancia territorial y reconoce la jerarquía de los actores del desarrollo, cuya importancia desciende a medida que se asciende hacia las instancias territoriales, menos concretas y más formales: desde el ciudadano, la comunidad y la región, hasta el departamento y la nación. El despliegue de potencialidades se da de abajo hacia arriba: las individuales son base del desarrollo de las sociales y las regionales; y éstas son base del desarrollo de las potencialidades y

fortalezas nacionales, no al contrario, como lo han supuesto los modelos y planes de desarrollo hasta ahora. En cumplimiento de su función subsidiaria, el Estado interviene para suplir carencias en la capacidad de las regiones y solo por el tiempo necesario para que ellas adquieran esa capacidad. De esa manera el Estado, sin sustituir a las regiones ni violentar la naturaleza individual y colectiva de los individuos, cumple con su responsabilidad de velar por la eficacia y la eficiencia en el logro de bienestar para los ciudadanos, respetando la autonomía a la que aspiran y tienen derecho. En otras palabras, ni individuo a costa de la sociedad, ni sociedad a costa del individuo.

La comprensión y profundización del principio de subsidiaridad, y de la manera como complementa las otras funciones indispensables del centro, resulta así de vital importancia para lograr los objetivos de la Ley de Ordenamiento Territorial. Porque el centro, la nación o los departamentos y sus entidades, además de propiciar la formulación de una visión estratégica de nación, por parte de las regiones, y contribuir a desarrollarla a través de proyectos estratégicos de unidad nacional, debe crear las condiciones necesarias para que las regiones, sus comunidades e individuos puedan construir sus visiones específicas, desplegar sus dinámicas y alcanzar sus metas de progreso. Y en esta tarea es fundamental aplicar el principio de subsidiaridad.

Quinta hipótesis: El enfoque regional del ordenamiento territorial cifra la solidaridad regional y la equidad, más que en la compensación de atrasos relativos o pérdidas coyunturales, en mejorar la calidad de la gestión y de las decisiones de la región en relación con los factores que explican las diferencias entre regiones: capital humano, instituciones, capital social.

De acuerdo con el concepto de región antes mencionado, la equidad territorial no se alcanza mediante transferencias de las regiones ricas hacia las regiones pobres, por ejemplo, a través de un fondo de compensación, como es propuesto por la visión

nacional del desarrollo. Equidad, desde el punto de vista regional, significa que todas las regiones cuentan con las condiciones necesarias para ser protagonistas de su propio desarrollo, que, en relación con sus objetivos "máximos" no se parece al de las otras regiones; condiciones a través de las cuales fortalece las distintas formas de capital que la caracterizan: humano, social, institucional, natural y físico. Así es como se debe entender la expresión de la ley cuando define equidad como "garantizar el acceso equitativo de las entidades de menor desarrollo relativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo para elevar la calidad de vida de la población". En aras de la equidad no se debe incentivar, a través de transferencias permanentes, el atraso y la pobreza en las regiones más rezagadas.

Sexta y última hipótesis: El enfoque regional en "el cómo" del ordenamiento territorial exige superar el prejuicio de que la iniciativa de la nación predomina sobre la de la región y la del sector público sobre la del privado; que Estado social de derecho es incompatible con lógica económica y de mercado.

El gran vacío de la ley y de los proyectos que la han antecedido es el cómo, más que el qué y sus objetivos. La ley abunda en objetivos y principios, compatibles con un enfoque regional, pero su articulado, más regido por la visión nacional, profundiza poco en el cómo, mucho más complejo en el enfoque regional que en el nacional. Es necesario superar el prejuicio de que la iniciativa de la nación es superior y debe predominar sobre la de la región, que la del sector público debe predominar sobre la del sector privado, y que Estado social de derecho es incompatible con la lógica económica de mercado. Este es un prejuicio común en la mente de muchos colombianos, que se trasluce en algunas posiciones de las autoridades y, frecuentemente, en opiniones de miembros del magisterio y de la rama judicial e incluso en algunas sentencias de las cortes. Reconocer el papel protagónico del sector privado, de los individuos y las comunidades, como lo hace el enfoque regional del ordenamiento



territorial, no solo no contradice el Estado social de derecho, ni obstaculiza la construcción de un proyecto de nación, sino que los hace más eficientes y eficaces.

Es deber del estado democrático hacer posible y defender el protagonismo de todos los individuos en el logro de su desarrollo y de su bienestar contra la concentración de poder, las fallas del mercado, la captura del Estado por parte de intereses particulares y contra la violencia como medio para imponer ideas y opiniones. Parte del problema, en relación con el prejuicio mencionado, radica en que confundimos el mercado, la participación privada y de las regiones, con las "fallas del mercado" que impiden que funcione adecuadamente y cumpla con su papel de asignar recursos escasos con eficiencia. Como el mercado no es perfecto, lo rechazamos, y con él la participación privada y de las comunidades, en lugar de corregir sus fallas, y optamos por entregarle al sector público y a la nación las riendas del desarrollo con el argumento de que ellos son garantes del interés nacional y del bienestar de la gente. El enfoque regional de ordenamiento territorial exige superar ese prejuicio.

Según las hipótesis anteriormente planteadas, surgen una serie de recomendaciones que serán expuestas a continuación.

1. Revisar el concepto de región, asimilándolo al proyecto colectivo de largo plazo de una comunidad situada; las regiones se construyen; puede haber espacio territorial sin regiones.
2. Fortalecer la unidad nacional desde la identidad y la adhesión de las regiones. La Constitución habla de la República unitaria y la ley se propone preservar la unidad nacional. Pero para lograrla es necesario construirla desde la identidad de las regiones, no solamente desde símbolos patrios como el himno, el escudo, la bandera y la misma Constitución.
3. Redefinir la relación del centro, nación y departamentos con las regio-

nes, de acuerdo con el concepto de subsidiaridad, como apoyo para crear condiciones que hagan posible el protagonismo y las decisiones de calidad de las regiones.

4. Fortalecer el enfoque regional de las asociaciones entre entes territoriales, previstas en la ley, respetando la iniciativa y autonomía de las regiones y estimulándolas mediante cofinanciación por parte del Gobierno nacional. La cofinanciación se convierte en estímulo a la creación de asociaciones.
5. Promover la cultura del desarrollo regional, como base del ordenamiento territorial, para lograr la convergencia ciudadana y la voluntad política necesarias en la construcción de propósitos colectivos. El país cuenta con experiencias valiosas en regiones como el Eje Cafetero y Santander.
6. Subordinar a la autoridad y coordinación de los gobernadores las oficinas sectoriales del orden nacional presentes en los departamentos, como ha sido propuesto en varios foros sobre ordenamiento territorial. La planeación hay que horizontalizarla, ponerla al servicio de los intereses de las regiones y ajustarla a las restricciones y oportunidades propias de su "situación", sin que ello signifique desconocer los lineamientos dados por la nación.
7. Utilizar los convenios y contratos plan previstos en la ley, con los estímulos de la cofinanciación, como instrumento para armonizar la visión regional del desarrollo con las prioridades estratégicas de la nación.
8. Redefinir el papel de las capitales de los entes territoriales y su función con respecto al resto del territorio.
9. Superar la dicotomía entre funcionamiento e inversión, propia de los presupuestos públicos, y, lamentablemente, presente en la LOOT. En la

programación, en la ejecución, en el seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos, poner el énfasis en los resultados sobre el cumplimiento de las metas, no en que haya más inversión que gastos de funcionamiento.

10. Está bien que el Congreso controle la creación de tributos regionales y que el gobierno nacional controle la deuda y el déficit presupuestal de las regiones.

Bibliografía

Matus, Carlos, "Política, Planificación y Gobierno", ILPES, Fundación Altadir, Caracas, 1992, p.257 ss.

Vallejo, César, "Desarrollo económico local y globalización" en "Desarrollo regional y planificación del territorio. Cuadernos de Clase No.2", Universidad Autónoma de Manizales, 2009, p.33





El nivel local en la política de desarrollo territorial. Perspectivas y retos a la luz de la Ley 1454 de 2011

Carlos Zorro Sánchez¹

Resumen

La adopción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) al poco tiempo de haber sido aprobado el Plan de Desarrollo 2010-2014 y poco antes de los comicios para elegir autoridades municipales ha vuelto a poner en primer plano el papel del municipio en la vida nacional. Evidentemente, este papel no puede estar al margen de la realidad contemporánea, y por tal razón es pertinente preguntarse hasta qué punto los nuevos instrumentos de política territorial tienen en cuenta esta realidad, en qué medida permiten formular políticas y estrategias coherentes con ella y cuáles podrían ser algunos de los lineamientos que, necesariamente, debieran hacer parte de esas políticas y estrategias.

Este documento pretende llamar la atención sobre el papel del municipio en los procesos de desarrollo contemporáneos signados por la globalización y confrontarlo con el marco legal y las orientaciones de política para detectar fortalezas, oportunidades y eventuales ajustes.

El nivel local en el desarrollo contemporáneo

Si bien el concepto de desarrollo ha venido siendo cuestionado desde diversas posiciones², se considera aquí que desde una perspectiva centrada no en la dinámica de la

1 Doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo, Escuela de Altos Estudios de Sociales de París. Doctor en Economía del Desarrollo, Universidad de París I (Panthéon - Sorbonne). Profesor Universidad de los Andes.

2 Se considera por algunos autores que su origen dentro de la racionalidad occidental capitalista lo convierte en un concepto inaplicable a culturas cuya visión no coincide con esa racionalidad (por ejemplo, Escobar, 199...); igualmente, sostienen algunos que la idea de desarrollo lleva implícito un modelo que está conduciendo inevitablemente a la catástrofe de la humanidad.

producción de bienes y servicios materiales, sino en un proceso de perfeccionamiento de las diversas dimensiones del ser humano³, mantiene su vigencia y puede seguir siendo una referencia válida para orientar las transformaciones de la sociedad humana en el mundo contemporáneo.

Ahora bien, este proceso exhibe hoy rasgos que lo diferencian profundamente de aquellos que lo caracterizaron hasta la segunda mitad del siglo XX, no en términos de fines y contenidos básicos, pero sí de sus expresiones en los distintos ámbitos que incorpora. A continuación se hacen explícitas algunas de estas diferencias, se discute su razón de ser a la luz de algunas de las principales teorías que se han elaborado sobre el particular y se discuten las implicaciones de las transformaciones observadas, desde la perspectiva de las políticas territoriales de desarrollo.

Desarrollo en la globalización: evidencias empíricas e interpretaciones conceptuales

La dinámica del proceso de desarrollo, entendido en los términos arriba indicados, difiere de la que lo caracterizó hasta la década de los setenta del siglo XX. Lo anterior no quiere decir que no perduren muchos aspectos de la dinámica precedente, pero sí que esta ha cambiado aceleradamente en el curso de las últimas décadas y que la tendencia hacia nuevas transformaciones se mantiene. Entre los cambios más relevantes están algunos que afectan directamente la espacialidad del desarrollo y, por ende, la localización de los procesos respectivos. A continuación, se hace una breve referencia a estos cambios.

a. Las relaciones sociales, incluyendo las de tipo económico, tienden a concretarse cada vez con mayor frecuencia no en función de la distancia física que separa a los agentes que en ellas intervienen,

sino de la proximidad virtual hecha posible por la revolución de las nuevas tecnologías tanto de la información y la comunicación, TIC, como de la producción. Esto no desconoce la persistencia de los fenómenos de aglomeración geográfica estudiados por diversos autores, incluyendo a Krugman entre los más recientes, pero sí incorpora nuevas formas de difusión territorial de las dinámicas sociales. Generalizando, es posible afirmar que, si bien la geografía no ha desaparecido como se llegó a aseverar en un momento dado, ha variado la manera como ella afecta los procesos sociales.

- b. Si bien es posible entender que las relaciones entre los seres humanos desde tiempos inmemoriales se organizan en forma de red, este hecho no adquiere mayor relieve sino en el momento en que comienza a generalizarse la existencia de redes de esta naturaleza que se configuran independientemente de la distancia física que separa a quienes hacen parte de ellas. Mientras que, tal como se mencionó en el punto A. precedente, antes la inmensa mayoría de tales redes surgían por el conocimiento personal entre quienes las integraban, atribuible a la proximidad física que existía entre ellos; hoy esa cercanía territorial no es relevante en muchos casos y la intensidad de las relaciones entre tales integrantes resulta independiente de la distancia física que los separa.
- c. La ingeniería de la producción ha hecho posible la "deslocalización" de los componentes de las cadenas de producción típicas de la organización fordista. La producción en serie en enormes plantas industriales tiende cada vez más a ser cosa del pasado –aunque subsiste en no pocos casos– y la informatización de los procesos

productivos hace posible que las actividades que antes hacían parte de esas cadenas se realicen en sitios diferentes, muchas veces separados por miles de kilómetros. De esta manera, procesos productivos que anteriormente exigían una enorme planta de cincuenta mil trabajadores pueden fragmentarse en cincuenta o más plantas de mil o menos trabajadores cada una, sin que se pierda la unidad de mando, cuyo ejercicio es hecho posible por medio de las TIC.

- d. Lo anterior tiene implicaciones importantes desde el punto de vista de la localización de las actividades productivas en cuanto se multiplica el número de lugares donde estas son posibles, ya que no es necesario contar con el soporte de enormes y pesadas infraestructuras de apoyo ni la exigencia de una gran cantidad de fuerza de trabajo disponible con diversos niveles de calificación. De esta manera, localidades que antes no hubieran tenido mayores posibilidades de albergar cierto tipo de industrias pueden aspirar a ser sede de plantas de esta naturaleza.
- e. Lógicamente, la desmembración y deslocalización de las grandes plantas de la primera mitad del siglo XX implica que las redes que anteriormente se tejían dentro del espacio reducido de un gran establecimiento industrial se extiendan ahora muchas veces sobre varios continentes. Cada uno de los nuevos establecimientos resultantes del proceso en cuestión se convierte en un nodo que se articula con los otros establecimientos mediante canales de distinta naturaleza (desde el ya antiguo teléfono hasta los más modernos sistemas de comunicación virtual) por los que circulan flujos muy diversos, de los que se desprenden interacciones heterogéneas entre los referidos nodos, que de una u otra forma inciden sobre el crecimiento económico de estos. Generalizando,

cabe afirmar que este proceso depende en gran medida de la inserción de los nodos en las mencionadas redes.

- f. Como el crecimiento de estos nodos tiene con frecuencia algún tipo de incidencia sobre los procesos sociales que ocurren en su entorno, en este caso, por ejemplo, la cultura, las formas de relacionamiento no económicas o la organización político-institucional, cabe afirmar que los procesos de crecimiento y desarrollo de los lugares afectados –que según la definición consignada anteriormente– hacen parte de la dinámica social, sufren la influencia positiva o negativa de lo que ocurre en otras localizaciones.
- g. Las consideraciones contenidas en los puntos C a F anteriores han tomado como referencia la deslocalización de los procesos productivos. No obstante, las expresiones y los efectos de la creciente virtualización de las relaciones sociales no están en modo alguno circunscritos a los procesos de naturaleza esencialmente económica. De hecho, unas y otros se han extendido a los más diversos campos de la actividad humana como lo atestiguan el surgimiento de comunidades virtuales o de movilizaciones coyunturales organizadas por medio de estas TIC en torno a temas que se involucran en múltiples esferas de la vida cotidiana, la política, la cultura y el medio ambiente.
- h. Desde un punto de vista territorial, la creciente importancia de las redes virtuales, cuyos canales se articulan en lugares distantes de la geografía nacional o mundial, tiende a realzar la relevancia de estos lugares que, en la realidad, son localidades que no solamente sufren la influencia de los flujos que les llegan por los canales de la red –tal como se indicó anteriormente–, sino que a su vez tienen la posibilidad de influir sobre otras localidades, bien

3 Entre los numerosos autores que en diversos libros y artículos han venido construyendo esta perspectiva desde fines del siglo XX pueden mencionarse, simplemente a título de ejemplo, a A. Sen (2002), M. Nussbaum (...) y S. Alkire (...).

sea como consecuencia de nuevos impulsos originales que envían por los referidos canales, o bien de la retransmisión modificada o no de aquellos que reciben. De esta manera, los lugares, localidades o aglomeraciones, independientemente de su tamaño demográfico o de su configuración geográfica, pueden convertirse en centros de generación o difusión de procesos que inciden sobre el desarrollo a lo largo y ancho de la red.

- i. Las redes a las que se está haciendo referencia tienden cada vez más frecuentemente a tener un carácter transnacional, o sea, que va más allá de las fronteras políticas de los estados nacionales. Estos se han visto simplemente inmersos en esta lógica y, por lo general, han venido aceptándola y, de hecho, favoreciéndola mediante una creciente desregulación, característica del neoliberalismo, aunque hoy no exclusiva de esta práctica política. De esta manera, los nodos más importantes en términos de articulaciones reciben un número cada vez mayor de impulsos provenientes de fuera del Estado en que se ubican y, a su vez, generan o transmiten impulsos que pueden ir más allá de este. Obsérvese, sin embargo, que la existencia de flujos transnacionales no impide, en absoluto, la presencia de flujos que circulan entre localidades dentro del país, los departamentos o en el interior de una misma localidad, cuando existen en estos ámbitos actores sociales interrelacionados; ahora bien, estas interrelaciones pueden potenciarse como consecuencia de la aglomeración geográfica, conforme a lo mencionado en el punto A.
- j. Lo anterior no basta para dar un panorama completo del papel de tales localidades –que en el caso colombiano bien pueden corresponder a los municipios o a asociaciones de municipios, por ejemplo–. En efecto, los impulsos que entran a ellas por

los canales de la red encuentran, necesariamente, algún tipo de actitud y suscitan, muy probablemente, alguna reacción por parte de los actores sociales ubicados en ellas. Las actitudes pueden variar desde la aceptación pasiva de los referidos impulsos y de las consecuencias de su irrupción en un determinado medio social, económico, político y cultural, hasta la oposición radical a tales impulsos, pasando por una aceptación condicionada de estos o por su transformación para adecuarlos a las exigencias de uno o varios grupos o de la comunidad local en su conjunto. Tanto la oposición como la aceptación condicionada o la transformación de los impulsos recibidos implican un papel activo de la comunidad local o de algunos de sus integrantes.

- k. Téngase en cuenta que en muchísimos casos la incidencia de los flujos no se extingue en el primer nodo que los recibe, sino que este retransmite los impulsos respectivos a otro u otros nodos. Esta retransmisión puede producir de manera idéntica el impulso original o, más frecuentemente, hacerlo con modificaciones introducidas voluntaria o involuntariamente por el agente que retransmite. Es así como las influencias recibidas en el o los nodos afectados en primera instancia pueden repercutir, por la reacción de estos, en otros nodos que no fueron afectados por el impulso original; ahora bien, como este puede modificarse, amplificarse o reducirse en su paso a lo largo de la cadena de emisores–receptores y re–emisores, no es extraño que, como en cualquier proceso de comunicación, pueda llegar a sus receptores finales de manera completamente distorsionada.
- l. La capacidad de juzgar adecuadamente acerca de la actitud y del tipo de reacción más convenientes para el desarrollo local frente a cada uno de los impulsos recibidos depende justa-

mente de la pertinencia y de la calidad de los elementos de juicio de que dispongan los miembros de las comunidades receptoras. A este respecto es preciso destacar la importancia de los llamados procesos de desarrollo “endógeno”⁴, que, según los autores que se ocupan de ellos, tienden a generar dinámicas de crecimiento económico, en sentido más amplio, de desarrollo humano en el interior de las regiones y localidades. Estas dinámicas, autosostenidas por la acción misma de quienes hacen parte de las comunidades que habitan en estas regiones y localidades, no implican que ellas estén cerradas a los flujos de distinta índole provenientes de su exterior; por el contrario, dentro de la lógica de tales dinámicas se acepta que estos flujos pueden ser bienvenidos, siempre que los actores locales tengan la capacidad de reaccionar frente a ellos con conocimientos y herramientas que hagan posible que su reacción favorezca de manera efectiva el desarrollo de la localidad respectiva.

- m. Si se acepta la lógica que sustenta las consideraciones anteriores, es preciso concluir que los procesos inherentes a la globalización contemporánea tienden a realzar de manera creciente la importancia de las redes como forma de entender y explicar los procesos sociales, incluyendo el crecimiento y el desarrollo. En esas redes globales, el papel de lo local tiende a ser cada vez más fundamental, ya no como simple lugar de articulación de las dinámicas globales, sino como un agente capaz no solo de aprovecharlas o rechazarlas en función de los intereses de sus habitantes, sino de influir sobre el curso futuro de tales dinámicas.

- n. Tal como se indicó anteriormente, no todas estas dinámicas implican grandes discontinuidades territoriales; los procesos de aglomeración ya mencionados pueden dar lugar a configuraciones territoriales en las que prevalece una territorialidad continua, como la que reflejan, por ejemplo, los esquemas de Christaller y las distribuciones de la demanda propuestas por Lösch. De esta manera, las redes articulan diversas formas de espacialidad.
- o. Resumiendo, los procesos de desarrollo contemporáneos tienen lugar bajo nuevas formas de espacialidad que podrían caracterizarse por el paso de una territorialidad contigua a una espacialidad compleja (continuidad–discontinuidad) en la que nuevas formas de interrelación entre lugares, surgidas de la expansión de la virtualidad y las transformaciones en la tecnología de la producción, ganan terreno pero no destruyen las formas tradicionales de interrelación basadas en la proximidad geográfica. Esto constituye el paso del “territorio” al “espacio” como referente del surgimiento y difusión de las dinámicas de desarrollo que, a su vez, dependen de dos tipos de procesos, basados unos en lógicas internas de unidades territoriales que cabría identificar como “lugares” o “nodos” y otros en la lógica de los procesos globales en los que estos lugares están inmersos.

Implicaciones para una política de ordenamiento territorial con miras al desarrollo humano

Desde la perspectiva de las políticas de desarrollo, es preciso entender el ordenamiento del territorio como un conjunto de orientaciones, estrategias e instrumentos dirigidos

4 Estos procesos han sido examinados tanto desde una perspectiva estrictamente económica (Romer y Lucas, por ejemplo), como desde aproximaciones más amplias por autores como Sunkel y Matos, así como por Beccatini, Garofoli, Vázquez Barquero y Porter, entre otros, vinculados los tres primeros a la llamada teoría del desarrollo económico local, que, en algunos aspectos, coincide con los planteamientos del cuarto. A ellos habría que sumar a Aydalot, Maillat y Crevoisier, entre otros, con sus aproximaciones a la lógica del “entorno innovador”.

a facilitar la generación y difusión de los procesos de desarrollo sobre un territorio determinado. En otros términos, las acciones de ordenamiento territorial tienen sentido en cuanto faciliten el desarrollo humano en un ámbito geográfico dado y, desde una perspectiva más amplia, en cuanto contribuyan a él en un sistema de territorios heterogéneos, de diferente jerarquía en términos políticos y administrativos, pero estrechamente imbricados entre sí. Por esta razón, los criterios tendientes a definir las modalidades de este ordenamiento y a valorar la pertinencia de sus características dependen de los objetivos de desarrollo que se adopten en cada uno de los ámbitos territoriales específicos considerados o en sistemas o subsistemas que articulen varios de estos ámbitos.

Ahora bien, siendo el desarrollo un proceso inseparable del tiempo y del espacio en que tiene lugar, resulta estrechamente ligado a la globalización contemporánea, que se ha convertido en la expresión emblemática del tiempo y el espacio del mundo de hoy. Se desprende de lo anterior que cualquier política de ordenamiento territorial debe, necesariamente, comprender la manera como este tiempo y este espacio condicionan hoy las modalidades de los procesos de desarrollo, en cualquier ámbito territorial, y las implicaciones que de tales modalidades se derivan para efectos de la formulación e implementación de las políticas de desarrollo. A continuación se enuncian de manera muy breve algunas de tales implicaciones.

a. Las políticas de desarrollo deben formularse teniendo presentes las características de la espacialidad contemporánea, en la que se articulan de manera compleja las dinámicas territoriales puestas de relieve por las teorías de la localización, con nuevas dinámicas surgidas de la virtualidad que se ha generalizado en todos los niveles territoriales a lo largo de las tres últimas décadas.

- b. Las políticas de ordenamiento territorial deben, necesariamente, formularse y ejecutarse teniendo en cuenta su carácter instrumental con respecto a los procesos de desarrollo humano. En otros términos, el ordenamiento territorial debe proveer soporte adecuado para que los procesos de desarrollo lleguen a la población en el ámbito territorial en que se encuentre.
- c. En tal virtud, las políticas territoriales tienen que tener en cuenta, de manera simultánea y complementaria, las dinámicas internas de las localidades y el papel de estas en las redes de diverso nivel a las que se articulan.
- d. La promoción de las dinámicas internas es necesaria si se pretende que cada una de las localidades pueda afrontar las eventuales presiones de diversa índole que se desprenden de los impulsos recibidos por las redes nacionales, regionales o globales.
- e. Las políticas respectivas, y en particular las relativas al ordenamiento territorial, deben tener en cuenta que los procesos de desarrollo difieren de una localidad a otra, tanto dentro de la lógica que los preside en el interior de cada una de ellas, como en las características de sus articulaciones con otras localidades. Desde el punto de vista territorial, esta diferenciación exige que las políticas en cuestión hayan de adecuarse a tales especificidades.
- f. La promoción de las dinámicas internas no implica cerrarse a los impulsos externos, sino dotar a las localidades de la capacidad necesaria para separar aquellos flujos de una u otra naturaleza que se ajustan a los fines y estrategias de desarrollo adoptados por sus comunidades y que, en consecuencia, son adoptados por estas, de aquellos que se oponen a tales fines y

estrategias y que por esa misma razón han de ser rechazados por tales comunidades.

- g. Teniendo en cuenta que tanto el grado de articulación a las redes como la complejidad de estas y, por ende, el nivel de exposición a los efectos de estas tiende a aumentar en función del tamaño de los centros urbanos, se requieren estrategias diferenciales para asumir la globalización: no puede ser igual una estrategia de desarrollo territorial en la globalización para una gran ciudad que para una pequeña localidad, pero todas deben tener las herramientas mínimas para estar alerta con respecto a la influencia de los procesos globales —o de aquellos que provienen de otros ámbitos territoriales externos al de la respectiva localidad— y para reaccionar adecuadamente frente a ella.
- h. Todos los municipios deben definir en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial los grandes lineamientos para la ocupación de las áreas rurales; en esta forma, el espacio como superficie geográfica o continuum territorial sigue vigente. Más aún, el papel del territorio como distancia y como superficie en los procesos sociales y económicos realza el interés de figuras previstas en la legislación colombiana, tales como las asociaciones de municipios o, eventualmente, las provincias.
- i. Dada la existencia de diversas escalas territoriales, es indispensable definir la lógica de cada una de ellas dentro del conjunto y las responsabilidades, funciones, atribuciones y recursos que de esa lógica se desprenden. Esto implica, naturalmente, un planteamiento de las articulaciones entre las entidades que se ubican en las diferentes escalas.

Sintetizando, cabe decir que, desde la perspectiva del desarrollo, el ordenamiento territorial debe favorecer procesos tanto internos (que tienen lugar en ámbitos institucionales geográficamente continuos en distintos niveles) como procesos que reflejan una espacialidad discontinua más específicamente ligados a las modalidades propias de la globalización contemporánea.

La institucionalidad formal del ordenamiento territorial en Colombia y su relación con el proceso de desarrollo

En esta sección se hará, en primer lugar, una somera revisión del marco jurídico del ordenamiento territorial en Colombia, con énfasis en las modificaciones que recientemente le han sido introducidas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT (Ley 1454 de 2011), y, en segundo lugar, una referencia a las orientaciones que en materia territorial brinda el Plan Nacional de Desarrollo, "Prosperidad para todos 2010-2014".

El marco jurídico

La Constitución de 1991 define el marco de la institucionalidad territorial en Colombia y a ella deben sumarse dos tipos de normas que la desarrollan: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT (Ley 1454 de 2011), y las normas sobre descentralización que rigen el proceso de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos del nivel central a los otros niveles: departamentos y, especialmente, municipios. En este aparte se hará, por una parte, una somera referencia a las disposiciones constitucionales, incluyendo las que definen la naturaleza de la descentralización y las competencias de los diversos niveles territoriales incorporados en ella, y, por otra, una revisión de la LOOT desde la perspectiva de su apertura a las nuevas



expresiones espacio-temporales asociadas con la globalización contemporánea.

Marco constitucional

Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, es posible sintetizar así los elementos principales contenidos en la Constitución colombiana, principalmente en su Título XI:

- a. Sin renunciar a la identificación de Colombia como un estado unitario por oposición al sistema federal (artículo 1), la Constitución plantea un marco descentralizado de acción de las llamadas “entidades territoriales”⁵, tanto desde una perspectiva política como desde una perspectiva de gestión administrativa. En este sentido, las referidas entidades no solo gozan de una personería jurídica que les permite adquirir compromisos, independientemente del gobierno central, sino que pueden gobernarse por autoridades propias y cuentan con una serie de responsabilidades, funciones y recursos que deben ejecutar de manera relativamente autónoma, dentro de los límites que les fijen la Constitución y la ley (artículo 287).
- b. Aunque según el artículo 288 de la Constitución, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales será establecida por la LOOT, esta solo se ocupa de tales competencias en lo relativo al ordenamiento territorial (artículo 29). De todas maneras, la Constitución en sus artículos 298 y 311 fija el marco de estas competencias para los departamentos y los municipios, respectivamente. Los primeros “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”, en cuanto que al municipio “como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.
- c. El último de los artículos citados ubica al municipio como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. En desarrollo de este principio, la descentralización que tiene lugar en Colombia ha privilegiado claramente al municipio sobre el departamento, pese a tener este, como se vio en el literal anterior, funciones de coordinación de la acción municipal y de intermediación entre los municipios y el Gobierno nacional. Ahora bien, es claro que la prioridad otorgada al municipio sigue una tendencia que se manifiesta en diversos países y que se ajusta a la lógica de la globalización contemporánea dentro de la cual los centros urbanos (cabeceras municipales) son los nodos de las redes que traducen la dinámica de los procesos de desarrollo.
- d. Por definición, las entidades territoriales ejercen de manera autónoma dentro del marco establecido por la Constitución y la ley (artículo 287) las funciones que les han sido fijadas por estas en el territorio puesto bajo su jurisdicción. En ejercicio de esta auto-

5 De acuerdo con el Artículo 286 de la Constitución, “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.



nomía, las entidades territoriales tienen la facultad de celebrar contratos y convenios, incluyendo los de asociación con otras entidades territoriales prevista expresamente por la Constitución. Esta facultad será ampliamente desarrollada por la LOOT, tal como se verá más adelante⁶.

- e. Además de las entidades territoriales existentes en el momento de promulgación de la Constitución, es posible, bajo ciertas condiciones, que la ley está llamada a definir, conformar otras nuevas entidades que gozarían de los mismos atributos de las primeras. Tal es el caso, según el artículo 286, de las regiones concretamente de las “Regiones Administrativas y de Planificación” y de las provincias y, según el artículo 329, de los territorios indígenas, siempre que unas y otros se instituyan en los términos de la Constitución y de la ley.
- f. Como la Constitución delega en la ley tanto el establecimiento de las condiciones para la creación de nuevas unidades territoriales⁷ como la fijación del marco de las actividades que les corresponden, a partir de la expedición de la Constitución de 1991 fueron sometidos a consideración del Congreso Nacional más de 19 proyectos de ley dirigidos a hacer efectiva esta delegación (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011); en curso de este proceso se expidió la Ley 388 de 1997, que adoptó una serie de medidas específicamente referidas al ordenamiento municipal⁸ pero solo con
- g. Por otra parte, numerosas disposiciones han venido siendo promulgadas para precisar la manera como han de hacerse operativas las normas que dan soporte a la descentralización propuesta por la Constitución. Aunque no está dentro de los propósitos de este artículo comentar tales disposiciones, es del caso señalar que indudablemente el proceso de descentralización ha avanzado considerablemente en Colombia, fortaleciendo, tal como se esperaba, la instancia municipal, pese a numerosas restricciones, tropiezos y vaivenes⁹.
- h. Finalmente, a manera de conclusión, puede afirmarse que la Constitución colombiana ha adoptado el marco de una organización territorial del país al cual deben ajustarse las normas que han de especificar las modalidades operativas de dicha organización. Este marco establece unas categorías rígidas a las que deben ajustarse las referidas normas, pero, al mismo tiempo, es flexible tanto en cuanto a la posibilidad de dar contenido a algunas de esas categorías –tal es el caso de las regiones, por ejemplo– como a la de incorporar nuevas unidades a estas categorías y a la de dar a estas algunas herramientas de manejo territorial adecuadas para la promoción de sus procesos de desarrollo.

6 No obstante, tal como lo subraya Maldonado (2011), figuras como las asociaciones de municipios ya estaban reglamentadas en la ley 136 de 1994; los convenios entre departamentos en el código de régimen departamental, y los convenios entre todo tipo de entidades en la ley 489 de 1998.

7 “Art. 307.- Creación de regiones. 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”.

8 El objeto de esta ley, de carácter eminentemente físico, es establecer “los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes” (artículo 1, numeral 2).

9 Diversos trabajos se han ocupado de este tema y de evaluar diferentes aspectos del avance y los resultados del referido proceso. Entre ellos se mencionan los siguientes: World Bank, Fedesarrollo (2009), Konrad Adenauer Stiftung (2010), Maldonado (2011b).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

Tal como ya se indicó, la mencionada Ley 1454 de 2011 fue la culminación del largo proceso tendiente a expedir una norma reguladora de todas las actividades de ordenamiento territorial en Colombia. No obstante, la mayoría de los comentaristas coincide en que dista mucho de cubrir la mayor parte de los aspectos indispensables para dar forma a este ordenamiento¹⁰. Este artículo no pretende hacer un análisis de las disposiciones de la ley, sino, simplemente, contribuir a dar respuesta a la pregunta relativa a las posibilidades que ella ofrece desde la perspectiva de un ordenamiento territorial que tenga en cuenta las nuevas exigencias de la espacio-temporalidad contemporánea, al menos en parte esbozadas en el numeral 1 anterior.

En términos generales, todos los analistas coinciden en que el énfasis de la LOOT está puesto sobre la promoción de la asociatividad entre las diversas entidades territoriales, a la que algunos autores suman lo relativo a la financiación de las unidades territoriales.

Aunque la figura de la asociatividad no es nueva, la LOOT hace una precisión importante: si bien las Regiones Administrativas y de Planificación exigen continuidad geográfica entre los departamentos que las conformen, esto no impide que entidades territoriales que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar “alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (artículo 9). Por lo demás, la promoción de este tipo de procesos asociativos por parte del gobierno nacional no se limita a las entidades territoriales nacionales, sino que ha de extenderse a las de países vecinos y fronteras para promover el desarrollo social, económico y cultural. Probablemente, esta es la expresión más clara de un principio de reconocimiento, por parte de la LOOT, de

que la nueva espacialidad obliga a pensar en procesos articulados entre unidades territoriales subnacionales, así sean territorialmente discontinuas, inclusive si hacen parte de países diferentes, lo que, automáticamente, está abriendo la puerta a procesos de carácter transnacional.

De acuerdo con el artículo 10, las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios –previstas en la Constitución Política– y las regiones de planeación y gestión – creadas por la LOOT– constituyen esquemas asociativos territoriales que “se conformarán libremente por dos o más entes territoriales 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 planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios” (artículo 11). Conforme al artículo 17 de la LOOT, para estos efectos, las entidades territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado, tal como está previsto por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

Aunque, tal como ha podido apreciarse, estas formas asociativas no constituyen ninguna novedad en el marco institucional colombiano, debe destacarse que la vinculación expresa que hace la ley entre ellas y los convenios o contratos plan entre entidades territoriales, incluyendo entre estas la nación, y el hecho de que en tales contratos hayan de establecerse los aportes a cargo de las entidades intervinientes así como las fuentes de financiación respectivas (artículo 18 de la LOOT), tiende a fortalecer la estabilidad política y jurídica de la que actualmente carecen muchas asociaciones que operan –cuando lo hacen– sujetas al vaivén de la

política electoral y a las rigideces en materia de asignación y destinación de los recursos de las entidades involucradas.

Para concluir esta breve revisión del contenido de la LOOT desde la perspectiva de la nueva espacio-temporalidad, cabe destacar que la ley, en sus artículos 27 y 29, entre otros, refrenda la escalabilidad entre los distintos niveles territoriales¹¹. Este último artículo, en particular, recoge la tradición característica de la institucionalidad formal colombiana desde el comienzo de su existencia republicana al distribuir competencias entre los diversos niveles territoriales (nación, departamentos, distritos especiales y municipios), en este caso para efectos del ordenamiento territorial. De esta manera, la LOOT desconoce, de hecho, la bipolaridad global-local criticada por diversos autores cuando se aplica a la formulación, diseño e implementación de políticas de desarrollo¹².

Sintetizando, es indudable que la Ley 1454 de 2011 dejó pendientes numerosos asuntos relevantes en términos de la organización territorial colombiana, pero que al regular el tema de la asociatividad entre los entes territoriales, al que dedica su mayor atención, deja entrever un nuevo entendimiento de la espacialidad al aceptar expresamente la conformación de esquemas asociativos territorialmente discontinuos que pueden tener un carácter internacional o, incluso, transnacional. Cabe por tanto afirmar que la ley que se comenta reiteró, sin agregar precisiones particularmente relevantes, los lineamientos establecidos por la Constitución Política para el ordenamiento territorial, pero que, pese a sus limitaciones, abre la posibilidad de formas organizativas territorialmente novedosas ligadas a las transformaciones de la espacio-temporalidad contemporánea. De hecho:

- Reafirma la existencia de niveles territoriales intermedios (escalabilidad).

- Fortalece y flexibiliza la asociatividad entre entidades territoriales del mismo o de diferente nivel.
- Refrenda el proceso de descentralización y no altera su carácter predominantemente municipalista.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el ordenamiento territorial

Evidentemente, desde la institucionalidad formal, las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, constituyen el marco fundamental de la política de desarrollo territorial en Colombia. Por esta razón, conviene preguntarse en qué medida se reflejan en este instrumento las transformaciones en la espacialidad que resultan del proceso de globalización y, en particular, lo relativo a la incorporación de las redes dentro del análisis territorial y la manera como esta incorporación puede incidir en el ejercicio de las funciones propias de los diversos niveles territoriales y, evidentemente, en la manera como ella puede afectar los procesos de desarrollo en tales ámbitos.

En su capítulo dos, “Convergencia y desarrollo regional-caracterización, dinámica y desafíos”, el Plan se autocaracteriza como “un plan nacional de desarrollo con enfoque regional” que parte “de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas” (PND 2010-2014, p. 24). El componente territorial es así puesto en relieve desde el comienzo del documento.

Ahora bien, a partir de una referencia al Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009 (Banco Mundial, 2008), señala el plan que para:

11 El tema de la escalabilidad ha sido recientemente objeto de amplia discusión teórica; en términos elementales, implica la existencia de varios niveles en la organización territorial, que van desde lo local hasta lo global. A él se hará una breve referencia adicional más adelante.

12 Entre ellos se destaca el grupo que ha venido trabajando en torno al profesor Víctor Ramiro Fernández (Fernández, Ash, Vigil, 2008; Fernández, Brandao, 2010).

10 Entre las críticas más agudas se cuentan las de Alberto Maldonado (2011a).

Lograr un crecimiento espacial más equilibrado, es estratégico consolidar las áreas de mayor desarrollo relativo, promover el desarrollo local de las áreas de menor desarrollo y articular dichas áreas, para aprovechar las capacidades funcionales y externalidades positivas de las primeras, de manera que irradian crecimiento y desarrollo en su área de influencia. Esto significa reducir las distancias físicas entre los centros urbanos y entre estos y sus áreas de influencia (...) Para el efecto, una estrategia territorial potente es el aprovechamiento de los ejes de integración física (p. 41).

Con base en lo anterior, precisa que la estructuración del sistema urbano regional “se soporta en la articulación intra e interregional por medio de la infraestructura vial y de comunicaciones intermodal, buscando generar desarrollo regional y local alrededor de las zonas de influencia de dichas infraestructuras” (Ibíd.). Finalmente, define que “los medios, instrumentos y/o procesos que se pondrán en interacción son las redes de infraestructuras y equipamientos, el sistema logístico nacional, la red de ciudades, los encadenamientos productivos, los clústers territoriales, las iniciativas regionales y subregionales de desarrollo y de ordenamiento territorial” (Ibíd.), a los que agrega la figura del convenio o contrato plan, incluido en la LOOT, para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo regional (p. 48).

Por otra parte, en el capítulo siete, “Soportes transversales de la prosperidad democrática”, el Plan incluye entre sus lineamientos y estrategias, por una parte, la formulación de una política que consolide el sistema de ciudades, incluyendo para tal efecto la idea de eje o corredor de integración de desarrollo, “Conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre sí a través de corredores de movilidad o rutas de transporte” (p. 554) y, por otra parte, la articulación del sistema de ciudades con corredores de conectividad, infraestructura y competitividad, mediante políticas que permitan “alinear las estrategias e incentivos para la localización industrial y de zonas francas

en consideración a los objetivos, potencialidades y sus impactos sobre el sistema de ciudades” así como “apoyar a las entidades territoriales en la articulación de los planes logísticos y de infraestructura con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad” (p. 556).

Al examinar estos apartes, en los que se presentan los elementos esenciales que caracterizan la visión territorial del Plan, puede apreciarse que no se incorporan realmente elementos novedosos que reflejen los cambios propios de la espacio-temporalidad contemporánea, aunque hay elementos con una cierta tradición en Colombia que se ajustan bien a esta nueva lógica. Tres elementos se destacan desde esta perspectiva:

- Las redes de ciudades.
- Los encadenamientos productivos.
- Los clústers territoriales.

Todos estos elementos tienen en común la referencia al concepto de “red”, pero, tal como ya se indicó, no constituyen ninguna novedad en los enunciados de los planes de desarrollo de la nación e, inclusive, de las entidades territoriales. En efecto, el tema de las redes o sistemas de ciudades fue incluido desde el plan de desarrollo de 1969-72 en el llamado “modelo de regionalización” (DNP, 1969), y la aproximación al crecimiento desde la perspectiva de los encadenamientos productivos y los clústers territoriales hace parte desde hace más de una década de los enunciados de las políticas públicas. Con respecto a ninguno de ellos presenta el plan actual precisiones conceptuales, metodológicas o instrumentales que vayan más allá de los enunciados tradicionales y que tiendan a hacerlos operativos.

Por lo demás, los textos transcritos, e incluso el resto del documento, permiten apreciar la referencia sistemática a los corredores viales y a procesos propios de la contigüidad geográfica, mientras se dejan de lado los elementos propios de la nueva espacialidad, tales como la virtualidad y la dinámica te-

rritorialmente discontinua que se deriva de las interacciones de muy distinta naturaleza entre localidades que pueden estar muy distantes una de otra.

Es posible afirmar, en consecuencia, que las orientaciones de la política territorial contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo no han considerado en su formulación algunos elementos básicos tanto de las nuevas realidades impuestas por el contexto global en que se inserta Colombia, como de las mismas políticas nacionales, ya que llama la atención la escasa referencia a las disposiciones que han formalizado y regulado el proceso de descentralización.

Los anteriores vacíos no implican que se hayan cerrado las puertas a los elementos mencionados; de hecho, la referencia a redes urbanas y a sistemas productivos debería, necesariamente, conducir a estructurarlos como un complemento a las definiciones y orientaciones contenidas en el Plan. La tercera y última parte de este artículo contiene precisamente algunas reflexiones sobre la manera como podrían incorporarse varios de tales elementos en el marco de las normas y políticas vigentes.

Algunos aspectos de la estructura multiescalar del territorio colombiano hoy: perspectivas y desafíos

Una vez planteados algunos elementos propios de la nueva espacio-temporalidad que se deriva de los procesos inherentes a la globalización contemporánea y de haber realizado una revisión sucinta de la manera como la normatividad y las políticas colombianas que enmarcan los procesos de ordenamiento territorial toman en consideración tales elementos, este artículo se propone resaltar de manera muy breve la importancia de la multiescalaridad territorial en el diseño de los instrumentos de ordenamiento territorial destinados a apoyar la dinámica del desarrollo y, para concluir, presentar algunas

sugerencias relativas a la adecuación de los niveles territoriales en Colombia a las exigencias del desarrollo contemporáneo.

La multiescalaridad territorial en la globalización contemporánea y sus implicaciones para Colombia

La emergencia de redes globales de importancia creciente, por cuyos canales circulan flujos de diversa índole de carácter cada vez más frecuentemente transnacional, que provienen de nodos que en su inmensa mayoría son centros urbanos (localidades) y cuyo destino son otros centros urbanos, ha llevado a algunos autores a concentrar su atención en esos dos niveles territoriales: global y local y a desconocer o a minimizar la importancia de los otros niveles que, en algunos casos, han sido vistos como restos de un pasado que ha perdido su razón de ser.

No obstante, tal como lo señala Dallabrida, (2010, pp. 185-186), “la reestructuración económica que impacta los territorios o regiones no se debe a procesos monolíticos, sino que es el resultado de un entramado de interrelaciones multiescales”. Se considera aquí que esta afirmación, más allá de lo puramente económico, tiene validez con respecto a los distintos elementos o dimensiones que hacen parte del proceso de desarrollo. Sin entrar en la discusión conceptual (Fernández y Brandao, 2010) y adaptando los planteamientos de Taylor (citado por Fernández en Fernández y Brandao, 2010, p. 307), cabe reconocer la existencia de por lo menos tres niveles escalares de carácter territorial: la supra escala global, la macro escala nacional y la meso escala regional-local; a estas habría que sumar una escala micro que corresponde a las expresiones territoriales de otras redes que se ubican en el interior de la escala o ámbito local.

En el caso colombiano, el problema no se plantea por desconocimiento de las escalas inferiores, sino por no tener en cuenta que estas son elementos en permanente transformación, asociadas a procesos sociales de diversa naturaleza vinculados hoy a la esca-

la global que, por el contrario, permanece ausente de los análisis, propuestas e instrumentos dirigidos a orientar el ordenamiento territorial. En otros términos, mantiene una escalaridad incompleta en la medida en que no incorpora el nivel superior, el global, surgido justamente de las transformaciones en la espacio-temporalidad contemporánea, que fueron resultado de la revolución tecnológica ocurrida en la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, tal como ha sido puesto de presente en las secciones anteriores de este artículo, la normatividad y las políticas colombianas parecen por lo general no haber tomado plena conciencia de los cambios ocurridos en la espacialidad, principalmente en el curso de los últimos cuarenta años, y mantienen una organización territorial que, salvo por las transformaciones atribuibles al proceso de descentralización, es la misma que regía en los años setenta, no solo en cuanto a su estructura, sino en cuanto a la lógica de sus funciones y de los procedimientos llamados a articularlas. De esta manera, mientras la dinámica territorial va generando procesos cada vez más importantes al margen de la institucionalidad formal vigente, esta se aprecia cada vez más insuficiente para hacer frente de manera sistemática a las transformaciones espaciales derivadas de la globalización.

Ahora bien, aunque la incorporación de la escala global implica, necesariamente, una revisión de las competencias y formas de operación de cada uno de los niveles o escalas territoriales, que lejos de desconocerlas permita ajustarlas a la nueva realidad, es posible reconocer que la institucionalidad vigente exhibe una cierta flexibilidad, derivada justamente de la apertura descentralizadora, que haría posible introducirle adecuaciones importantes sin romper el marco actualmente en vigor. De hecho, tal como se mencionó antes, algunos enunciados de política –no recogidos pero tampoco incompatibles con los lineamientos del actual PND– muestran que esta puede ser desarrollada en forma

tal que refleje de manera más adecuada las exigencias de los procesos de desarrollo contemporáneos a escala global, sin violentar las grandes líneas del referido marco.

A partir de las consideraciones anteriores, se estima necesario plantear algunos cambios o especificar algunos contenidos de la organización territorial colombiana, preservando las grandes líneas de esta.

Algunos elementos estratégicos para la adecuación de los niveles territoriales en Colombia a las exigencias del desarrollo contemporáneo

Los cambios a los que se refiere la conclusión del punto precedente tendrían por objeto reconocer el cambiante papel de las diferentes escalas territoriales en los procesos de desarrollo contemporáneos, ya que si bien el nivel local tiende a asumir progresivamente mayores y más importantes funciones dentro de la estructura institucional, ello no hace sino realzar la necesidad de fortalecer las instancias de coordinación entre las acciones de los municipios, en ausencia de la cual tendería a perderse la gobernabilidad de la nación en su conjunto. Si bien es cierto que los estados nacionales están en crisis como institución¹³, el hecho es que todavía existen, que probablemente habrán de persistir aún durante un periodo largo, que siguen siendo al menos formalmente los agentes principales dentro de la geopolítica mundial y que continúan jugando el papel de coordinadores de la acción de los distintos agentes que operan en distintas escalas territoriales dentro del ámbito de su jurisdicción. Más aún, en los estados relativamente extensos, las necesidades de una buena administración y gestión de lo público hacen necesaria la presencia de niveles intermedios de articulación y coordinación que en muchas ocasiones son además un reflejo de la historia y de las especificidades propias de la población, lo que les otorga un sentido

13 Esta afirmación ha sido objeto de un amplio debate; entre numerosos autores que han planteado las expresiones y causas de la crisis baste aquí citar a Beck (1998).

que trasciende la mera práctica institucional formal. Ahora bien, antes de plantear algunos elementos que pudieran ser tomados en consideración en el momento de adoptar los cambios requeridos, cabe retomar algunos elementos conceptuales que se desprenden de lo expuesto en la primera sección de este artículo.

Soportes conceptuales para una propuesta¹⁴

Los procesos de desarrollo contemporáneos tienen lugar tanto en el plano local-regional como en el global y en la proyección de este hacia los ámbitos regionales y locales¹⁵. El impacto de esta proyección sobre estos últimos ámbitos depende tanto de las características de cada uno de ellos (incluyendo su posición frente a las fuerzas centrípetas promotoras de la aglomeración) como del juego entre las dinámicas globales, nacionales y locales. Estas, movidas por intereses de distinta naturaleza, afectan en uno u otro sentido los procesos propios de cada una de las dimensiones del desarrollo y los que tienden a articularlas de manera interdimensional.

Los procesos en cuestión combinan expresiones tradicionales del espacio-tiempo en las que los costos y los beneficios inherentes a determinados procesos están en función de la distancia física o de otras expresiones que la reflejan y que han sido tenidas en cuenta desde tiempo atrás en las llamadas ciencias sociales –especialmente en la economía– (distancia costo o distancia tiempo), con expresiones más recientes de esta dimensión espacio-temporal en las que tienden a prevalecer elementos que, como la virtualidad, rompen los paradigmas tradicionalmente asociados a aquella y tienden a favorecer la multiplicación de contactos de toda índole entre territorios inclusive geográficamente muy distantes entre sí.

A manera de síntesis, los factores que inciden sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial podrían organizarse en un esquema como el representado en la figura 1, que, aunque absolutamente preliminar, registra de manera relativamente simple algunos de los elementos esenciales que deben ser tenidos en cuenta para reconfigurar el diseño de las normas sobre ordenamiento territorial en función de las exigencias del desarrollo contemporáneo en los distintos ámbitos territoriales. Los elementos que figuran en la mencionada representación, siguiendo una dirección de afuera hacia dentro, son los siguientes.

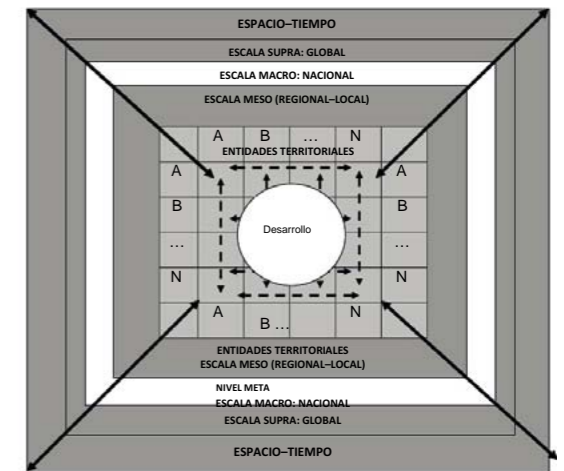


Figura 1^o.

- a. El espacio-tiempo, contexto general de los procesos de desarrollo humano. Estos solo pueden entenderse en relación con el momento histórico y el ámbito territorial en que tienen lugar.
- b. La escala macro, correspondiente al ámbito de las unidades políticas superiores –estados nacionales en el mundo contemporáneo– en las que tiende a normarse y a formalizarse una institucionalidad habitualmente surgida de la cultura dominante entre la población que ocupa el territorio de

14 En este literal se han tomado elementos de la ponencia del autor “espacio-tiempo en los procesos de desarrollo humano”, Buenos Aires, mayo del 2012.
 15 Esto no excluye el nivel nacional, en el marco de la lógica de la escalaridad a la que se hace referencia posteriormente.
 16 Este esquema refleja algunos de los planteamientos de Essex (1996).

- tales unidades (“jurisdicción”). Se ubican en ellas la Constitución y las leyes que expresan las condiciones del pacto de convivencia –acordado en un momento histórico o materializado progresivamente de manera consuetudinaria– a las que deben someterse todos los habitantes de la respectiva jurisdicción, así como las políticas adoptadas, democráticamente o no, para garantizar el cumplimiento de ese pacto social en sus diversos componentes, que generalmente conciernen elementos asociados de una u otra manera con las dimensiones del desarrollo arriba mencionadas.
- c. La escala meso, en la que se desenvuelven las dinámicas de los procesos propios de los ámbitos territoriales regionales y locales. Es en esta escala donde tienden a reflejarse de manera más directa los procesos en red propios de la espacialidad contemporánea debido a que en ella se ubican los nodos, que, tal como se indicó anteriormente, son a la vez emisores y receptores de los flujos de distinta naturaleza que circulan por las redes y que tienden a dinamizar o a frenar los procesos de desarrollo humano. En estas condiciones, es claro que los procesos que tienen lugar en esta escala ni son independientes de aquellos que ocurren en los niveles arriba mencionados, ni están absolutamente condicionados por estos. Al hacer todos ellos parte de un sistema de redes, se dan entre todas las escalas y entre los ámbitos territoriales que componen cada una de ellas interacciones verticales y horizontales, las primeras de las cuales reflejan la escalabilidad en los procesos de desarrollo, que supone flujos ascendentes y descendentes entre los diversos niveles territoriales y ámbitos de concertación entre las instancias ubicadas en los escalones superiores e inferiores de la escala.
- d. Para algunos, el nivel meso va más allá de la institucionalidad pública formal e incluye redes diversas cuyo alcance principal está concentrado –aunque cada vez menos de manera exclusiva– en los ámbitos regional o local. En el campo económico, este es el caso de los conjuntos de empresas articuladas entre sí como cadenas productivas o cadenas de valor que, para estas últimas, tienden a conformar clústers si a sus enlaces como aparatos de producción suman una proximidad física que les genera ventajas aprovechadas por los respectivos establecimientos (economías externas de aglomeración).
- e. La escala micro, no registrada en la figura, corresponde fundamentalmente a los individuos y a las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro que, aunque inmersas en el contexto de los niveles mencionados anteriormente, están en la base de todo el proceso de desarrollo.
- f. Tal como se indicó anteriormente, los flujos que circulan por la red articulando nodos que son individuos u organizaciones de diversa índole pueden clasificarse a la luz de las distintas dimensiones del desarrollo. Habrá en consecuencia flujos que podrán asociarse básicamente con el ejercicio del poder político y el imperio de las normas de convivencia; otros reflejarán la dinámica económica determinada en el sistema capitalista por las condiciones de los mercados; otros expresarán las interacciones entre el ser humano y otros elementos de la naturaleza y otros, por último, las formas de relacionamiento entre los individuos y los grupos humanos. Evidentemente, tal como se observó en la primera sección de este artículo, los atributos de tales flujos estarán condicionados por el momento histórico y el ámbito territorial en que ellos se manifiestan.

- g. Las interacciones entre las diversas unidades territoriales de igual o diferente nivel –materializadas en los flujos que circulan entre ellas– pueden representarse en matrices –una de las varias formas posibles de expresión de las redes–. La que está en el centro de la figura 1 muestra justamente, si se lee en línea, la influencia ejercida por cada una de las unidades territoriales A, B, ..., N sobre las otras y, si se lee en columna, la influencia que cada una de estas recibe de las restantes. En diagonal (A con A, B con B, y así sucesivamente) se leen los procesos que resultan tanto de la dinámica interna de cada unidad territorial, como de la influencia que esta recibe de las restantes. En la medida en que la respectiva unidad interiorice y asimile tales influencias y las ponga al servicio de sus propios objetivos, podrá hablarse de un proceso de desarrollo endógeno. Este tipo de procesos podría representarse en cada una de las casillas de la diagonal, y si estas se conectan con las restantes de su respectivo ámbito territorial y con los flujos provenientes de unidades ubicadas en niveles superiores, se podría condensar el conjunto de los factores de los que depende la dinámica del desarrollo de una localidad o región. Cabe insistir, por lo demás, en que las unidades territoriales que se representan en la matriz no necesariamente tienen que hacer parte de un mismo estado nacional.
- a. Se mantiene la estructura territorial vigente para Colombia, basada en entidades territoriales autónomas. En sentido ascendente por su cobertura geográfica, ella incluye los municipios y los distritos municipales, los departamentos y las regiones. Figuras complementarias como las provincias, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, que pueden en algunos casos convertirse en entidades territoriales, deben mantenerse por cuanto pueden ser de gran interés en ciertos momentos y lugares.
- b. Se precisa la nomenclatura regional en la siguiente forma:
- Las regiones son organismos de carácter supradepartamental integradas por municipios de dos o más departamentos; ellas están definidas en la Constitución Política como regiones administrativas y de planificación. Por el contrario, las llamadas regiones de planeación y gestión, establecidas en la LOOT, parecen innecesarias y su nombre lleva a confusión.
 - Las regiones deben surgir en todos los casos de decisiones tomadas democráticamente por la población de los municipios que se incluyen en ellas.
 - Se excluyen expresamente de la denominación “regiones” todas las circunscripciones territorialmente delimitadas, cualquiera que sea el ámbito de su jurisdicción, que surjan de decisiones del gobierno central, como las actuales Corporaciones Regionales de Desarrollo, o, eventualmente, de acuerdos entre entidades territoriales, distintas a las mencionadas en el primer punto. Esto implicaría ajustar la terminología utilizada, por ejemplo, en el caso de las referidas corporaciones.
 - Desde el punto de vista de sus objetivos, las “regiones” serían entidades territoriales con objetivos de largo

Elementos para una propuesta

De manera tentativa, y con el simple ánimo de impulsar una reflexión sobre el tema, se proponen algunos elementos que cabría tener en cuenta en el diseño de la normatividad y las políticas de ordenamiento territorial en Colombia, siempre con miras a dar un marco adecuado a los procesos de desarrollo nacional.

- plazo, definidos de manera democrática por la población de los municipios incluidos en cada una de ellas, enmarcadas dentro de las orientaciones de los instrumentos prospectivos que se adopten para el ámbito nacional y, lógicamente, compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo. Las regiones estarían así llamadas a reflejar la cultura y las aspiraciones de las poblaciones que en ellas se ubican, y a dar en esta forma un marco de largo plazo a las acciones de los departamentos y los municipios que de ellas hagan parte.
- Entre las funciones de las regiones se contarían las siguientes:
 - * Preparar y adoptar de manera participativa los planes prospectivos de los municipios y departamentos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.
 - * Asesorar a los departamentos y municipios en la concreción de los planes prospectivos mediante sus planes y programas de mediano y corto plazo.
 - * Planificar, promover, financiar y coordinar la ejecución de las obras de importancia regional que no hayan sido definidas como de prioridad nacional y que cubran territorio de más de dos de los departamentos que hacen parte de la región.
 - Entre las funciones de las regiones, estaría la asesoría que habrían de brindar a los municipios y departamentos para lograr una articulación constructiva a los procesos de globalización. Entre los criterios para esta asesoría se encuentran los siguientes:
 - * Identificar oportunidades de distinta naturaleza que se encuentren en el ámbito global (sociales, culturales, ambientales, económicos y políticos) para fortalecer los procesos de desarrollo municipal y departamental.
- * Promover el fortalecimiento de los actores locales y departamentales con el fin de que estén en capacidad de aprovechar las oportunidades identificadas en el ámbito global.
 - * Asesorar a los municipios y departamentos que se encuentren dentro del ámbito de sus competencias, para que logren una articulación satisfactoria en el plano global.
- c. Los departamentos.
- Los departamentos son entidades territoriales llamadas a coordinar, promover y completar la acción de los municipios en los siguientes aspectos:
- Garantizar el ajuste de sus planes a las orientaciones estratégicas del PND y de los planes regionales, cuando fuere del caso.
 - Asesorar su gestión en las distintas etapas del proceso administrativo, con el fin de que se realice de manera eficiente y eficaz, respetando las orientaciones.
 - Definir y promover la realización de las obras necesarias para el desarrollo de los municipios, que cubran territorio de dos o más municipios que no hagan parte de una asociación de municipios, de un municipio y una asociación de municipios o de dos o más asociaciones de municipios.
- d. Los municipios
- No es del caso repetir la lista de funciones de los municipios, que paulatinamente ha venido ajustándose con base en las decisiones relativas al proceso de descentralización, pero sí es pertinente agregar algunas funciones que no han sido expresamente consideradas y que es preciso atribuirles de manera expresa dentro de las nuevas realidades generadas por la descentralización. Dos de esas funciones se consideran particular-

mente relevantes desde la perspectiva de este artículo:

- Promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales y locales para entender y adoptar posiciones debidamente sustentadas frente a los estímulos de diversa naturaleza que lleguen al municipio por los canales de las redes que en él se articulen.
- Promover, con el apoyo de las regiones y departamentos cuando fuere del caso, articulaciones con otros ámbitos territoriales nacionales, internacionales o transnacionales susceptibles de contribuir al desarrollo local.

Téngase en cuenta, por lo demás, el papel de las asociaciones de municipios como instrumento para incorporar la territorialidad de los espacios contiguos en la promoción de la dinámica del desarrollo local.

Conclusión

La nueva espacio-temporalidad surgida de la globalización contemporánea exige una reconsideración de los patrones de ordenamiento territorial en cuanto instrumento para facilitar los procesos de desarrollo en distintos ámbitos. La normatividad y las políticas colombianas han incorporado tímidamente algunos de los elementos relevantes a este respecto, pero son claramente insuficientes en la forma como tienden a aproximarse a los procesos de desarrollo que ocurren en el mundo contemporáneo y a las exigencias que de ellos se desprenden en términos espaciales. Es necesaria, en consecuencia, una reflexión que ponga en primer plano estas exigencias con el fin de llegar a propuestas que corrijan, complementen y enriquezcan las orientaciones que han venido aplicándose desde esta perspectiva y que, en consecuencia, faciliten la formulación de estrategias de desarrollo que aprovechen el enorme potencial ofrecido por esa nueva espacio-temporalidad y que, simultáneamente, hagan posible evitar los riesgos, también enormes, asociados a los procesos en curso.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2008). Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica, panorama general. Banco Mundial: Washington D.C.
- Bebbington, A. (2003). Global Networks and Local Developments: Agendas for development geography. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 94(3), pp. 297-309.
- Beck, U. (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós.
- Carrión Barrero, G. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad político administrativa y de usos del suelo. *ACE*, III(7), pp. 145-166.
- Crevosier, O. (2004). The Innovative Milieus Approach: Toward a Territorialized Understanding of the Economy?. *Economic Geography*, pp. 367-379.
- Dallabrida. (2010). "La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación". En Fernández y Brandao, (2010). Escalas y políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina pp. 185-216.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para todos". Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (1969). Planes y programas de desarrollo (1969-72). Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- Esser, K. et. ál. (1994). Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fernández, V. Amín, A. & Vigil, J. (Comp.). (2008).
- Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Fernández, V. & Brandao, C. (2010). Escalas y políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Fernández, V. (2010). "Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?". En Fernández, V. & Brandao, C. (2010). Escalas y políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina pp.301-341.
- Konrad, A. (2010). 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Graficolor.
- Krugman, P. (1997). Desarrollo, geografía y teoría económica. Barcelona: Antoni Bosch.
- Maldonado, A. (2011a). en "Razón Pública", julio 18 al 24, edición virtual.[LRC2]
- Maldonado, A.(2011b). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Bogotá: Fescol.

- Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Ministerio del Interior y de Justicia: Bogotá.
- Sala-i-Martin, X. (2000). Apuntes de crecimiento económico. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz Conocimiento.
- Sassen, S. (2010). Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Madrid: Katz Editores.
- Vásquez Barquero, A. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid: Ediciones Pirámide S.A.
- Vásquez Barquero, A. (2001). "Desarrollo Endógeno y Globalización". en Vásquez A. y Madoery O., Transformaciones globales, instituciones y políticas. Madrid.
- World Bank, Fedesarrollo. (2009). Colombia Decentralization. Options and Incentives for Efficiency. Report N.º 39832-CO.





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)

Edgard Moncayo Jiménez¹

Distribución espacial de las actividades económicas

Cambios en la distribución espacial del PIB

En los últimos treinta años, uno de los rasgos más sobresalientes de la geografía económica de Colombia ha sido la concentración de la actividad productiva en cinco entidades territoriales situadas en el llamado 'Trapecio Andino': Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca en su orden respectivamente. En conjunto representaron

el 61% del PIB nacional en el año 2005 y han sido las cinco economías sub-nacionales más grandes del país desde el año 1975, año en el cual Atlántico salió del grupo líder para ceder su lugar a Cundinamarca (véase cuadro 1).

En este contexto, la primacía de Bogotá que se consolidó desde la década de los sesenta, ha permanecido desde entonces inamovible². En el otro extremo, Chocó mantuvo durante todo el período analizado la posición postrera.

1 Economista de la Universidad del Rosario. Ha cursado maestrías en las universidades de Georgetown y Harvard. Candidato a Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Es Miembro de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

2 Sobre el ascenso y consolidación de la primacía en Bogotá, véase también: Gouësset (1998).

Depto	1975		1990		2000		2005		Cambio de puesto 1990-2005	Cambio de puesto 1975-2005
	Orden	Part	Orden	Part	Orden	Part	Orden	Part		
Bogotá	1	22,4%	1	23,8%	1	23,6%	1	24,4%	0	0
Antioquia	2	15,3%	2	15,8%	2	14,4%	2	15,0%	0	0
Valle	3	13,2%	3	12,7%	3	11,4%	3	10,3%	0	0
Santander	5	5,2%	5	4,7%	5	5,0%	4	5,9%	0	1
Cundinamarca	6	4,8%	4	5,1%	4	5,7%	5	5,3%	0	1
Nuevos	19	1,3%	7	3,5%	6	4,7%	6	5,0%	1	13
Bolívar	7	4,0%	8	3,5%	8	4,1%	7	4,9%	0	0
Atlántico	4	5,3%	6	4,4%	7	4,3%	8	4,4%	-1	-4
Boyacá	8	3,8%	9	3,0%	9	2,9%	9	2,5%	0	-1
Tolima	9	3,2%	10	2,5%	10	2,6%	10	2,2%	0	-1
Córdoba	11	2,0%	18	1,5%	12	1,9%	11	1,9%	6	0
Meta	21	1,2%	16	1,6%	18	1,5%	12	1,9%	-2	9
Caldas	10	2,5%	11	2,2%	11	2,0%	13	1,8%	0	-3
Cesar	18	1,6%	21	1,2%	20	1,5%	14	1,8%	1	4
Risaralda	12	2,0%	12	1,9%	13	1,9%	15	1,6%	-1	-3
Huila	17	1,6%	14	1,8%	16	1,7%	16	1,6%	-2	1
Cauca	14	1,8%	20	1,4%	14	1,9%	17	1,6%	6	-3
N. de santander	13	2,0%	13	1,9%	15	1,8%	18	1,5%	-2	-5
Guajira	24	0,4%	19	1,5%	21	1,3%	19	1,4%	-2	5
Nariño	16	1,6%	15	1,7%	17	1,6%	20	1,4%	-2	-4
Magdalena	15	1,8%	17	1,5%	19	1,5%	21	1,4%	-2	-6
Quindío	20	1,2%	22	1,0%	22	1,1%	22	0,8%	0	-2
Sucre	22	1,0%	23	0,8%	23	0,7%	23	0,6%	0	-1
Caquetá	23	0,5%	24	0,6%	24	0,5%	24	0,5%	0	-1
Chocó	25	0,4%	25	0,5%	25	0,3%	25	0,4%	0	0

Cuadro 1. Escalafón de participación en el PIB.³

3 Elaboración propia a partir de Cega (2004) y actualización hasta 2005.

La Inercia espacial de la economía colombiana

En general, la estructura de participación Departamental en el PIB no experimentó cambios muy significativos en el período que va de 1975 a 2005⁴. Tal como puede observarse en el cuadro anterior y en los gráficos 1 y 2, la posición en el escalafón del PIB no se alteró en el caso de seis departamentos y se modificó en sólo dos puestos (hacia arriba o hacia abajo) en doce departamentos más.

En este panorama de alta estabilidad, la única alteración realmente importante se presentó con el grupo de los nuevos departamentos, el cual saltó de los últimos lugares en 1975 al puesto 6 en 2005. Los otros cinco departamentos ganadores fueron La Guajira, Meta, Cesar, Huila, Santander y Cundinamarca, pero de estos, Guajira y Huila perdieron dinamismo en los años 90.

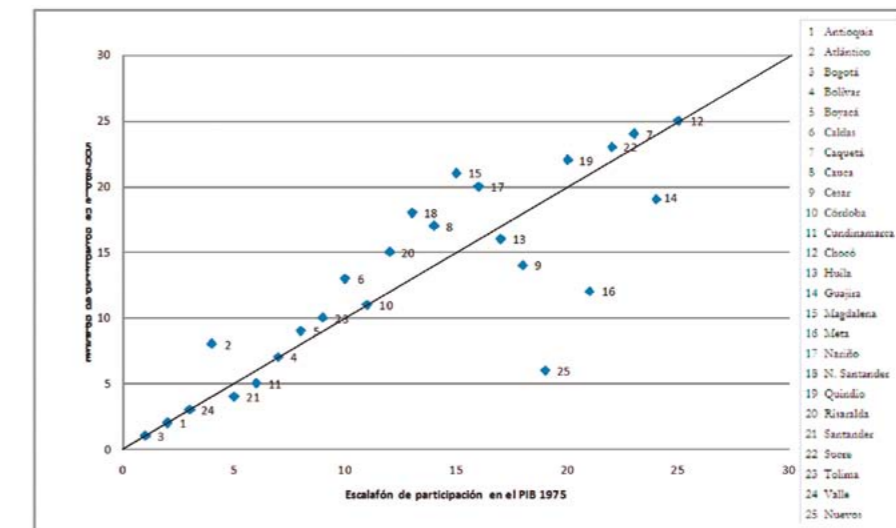


Gráfico 1 - Persistencia de las participaciones en el PIB total 1975 vs 2005⁵

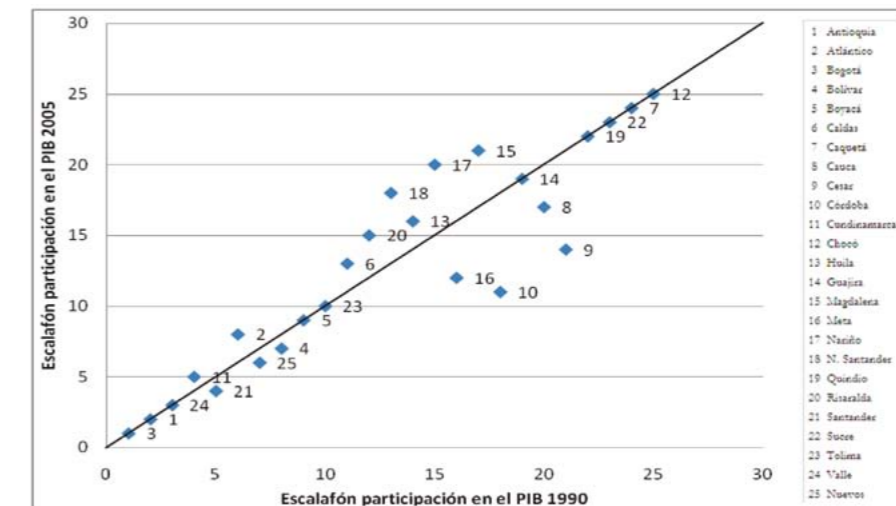


Gráfico 2 - Persistencia de las participaciones en el PIB total 1990 vs 2005⁶

4 En realidad, la inercia espacial de la economía colombiana es un rasgo característico de todo el siglo XX y que incluso puede remontarse hasta la segunda mitad del siglo XIX. Véase: Revéz y Montenegro (1983) y Jaramillo y Cuervo (1986).
 5 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005
 6 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005



Por su parte, los departamentos del Magdalena, Atlántico y Norte de Santander son los que muestran la caída más pronunciada en el escalafón. Al distinguir entre los sub-períodos que van de 1975 a 1990 y de 1991 a 2005, se encuentra que el decenio de los noventa donde se efectuaron las reformas estructurales fue paradójicamente el más estable.

Redistribución del valor agregado departamental por sectores

En el contexto de la relativa estabilidad de las participaciones departamentales en el PIB nacional, en los periodos de referencia, que se anotó en la sección primera supra, la distribución departamental por sectores presentó una mayor movilidad. Es notorio el caso de la minería y del sector secundario sin manufacturas, en los que entre el año 1975 a 2005 se redistribuyeron 68 y 21 puntos porcentuales del valor agregado sectorial, respectivamente. Otros dos sectores en los que se presentó una redistribución fuerte fueron manufactura y gobierno (véase cuadro 2).

AGREGADOS ECONÓMICOS	1975-1990	1991-2005	2001-2005	1975-2005
PIB	6,3%	6,3%	2,8%	9,3%
Valor agregado	6,1%	6,8%	2,9%	8,5%
Agropecuario y pesca	10,8%	6,7%	2,3%	13,9%
Minería	47,9%	34,6%	14,1%	67,6%
Industria manufacturera (Energía, gas y agua y Construcción y obras civiles)	5,3%	17,9%	8,9%	17,4%
Secundario sin manufactura	15,4%	17,2%	9,0%	21,4%
Financiero y servicios a las empresas	5,5%	2,3%	0,0%	7,8%
Gobierno	5,9%	6,9%	0,0%	10,0%
Otros servicios	4,2%	4,8%	1,5%	5,4%

Cuadro 2 - Redistribución del PIB y del valor agregado total y sectorial entre departamentos⁷

7 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005.

Tasas departamentales de crecimiento global

Las posiciones y las variaciones de los departamentos en el escalafón nacional son el resultado de las tasas de crecimiento que se muestran en los cuadros 3 y 4, en los cuales se aprecia que los nuevos como son la Guajira, Meta, Bolívar, Santander y Cesar fueron los que exhibieron las tasas de crecimiento más altas en el período comprendido entre los años de 1975 a 2005. Por el contrario, los departamentos de Sucre, Boyacá y Tolima fueron los más rezagados. Llama la atención que dos de los cinco departamentos de mayor tamaño económico como lo son Antioquia y Valle crecieron por debajo del promedio nacional.

En lo que concierne al sub-período que comprende de los años de 1991 a 2005, tres departamentos de la Costa Atlántica (Córdoba, Cesar y Bolívar), junto con los nuevos, Santander, Cauca y Cundinamarca, estuvieron entre los más dinámicos. La evolución favorable de estas entidades se debe principalmente al sector minero, en los casos de Cesar y Santander; y a la industria manufacturera en los departamentos de Bolívar, Cauca, Córdoba y Cundinamarca.

En contraste, Valle, Norte de Santander, Caldas, Tolima, Boyacá, Sucre y Quindío fueron los de crecimiento más lento. En los gráficos 3 y 4 se verifica el fenómeno que había sido

detectado en estudios anteriores, consistente en que los departamentos más dinámicos cambian de un período al siguiente (Cárdenas y Pontón, 1993).

Departamento	1975-1990	1991-2005	2001-2005	1975-2005
Sucre	3,46%	1,51%	0,97%	2,48%
Boyacá	3,37%	2,13%	0,54%	2,75%
Tolima	3,48%	2,30%	0,61%	2,89%
Quindío	4,28%	1,76%	-2,49%	3,02%
Caldas	4,52%	1,85%	1,41%	3,19%
N. Santander	4,69%	1,79%	0,29%	3,24%
Valle	4,80%	1,77%	1,65%	3,29%
Magdalena	4,36%	2,54%	1,79%	3,45%
Atlántico	3,77%	3,20%	4,20%	3,49%
Risaralda	5,02%	1,98%	0,90%	3,50%
Cauca	3,40%	3,92%	0,23%	3,66%
Nariño	5,42%	2,02%	1,02%	3,72%
Chocó	6,53%	1,58%	5,48%	4,06%
Antioquia	5,36%	2,76%	4,43%	4,06%
Colombia	5,03%	3,14%	3,70%	4,08%
Huila	6,02%	2,40%	2,33%	4,21%
Córdoba	3,30%	5,18%	4,67%	4,24%
Bogotá	5,51%	3,34%	4,37%	4,43%
Cundinamarca	5,47%	3,49%	2,17%	4,48%
Caquetá	6,63%	2,50%	4,45%	4,56%
Cesar	3,40%	5,76%	7,23%	4,58%
Santander	4,40%	4,80%	7,17%	4,60%
Bolívar	4,21%	5,64%	7,66%	4,93%
Meta	6,97%	4,74%	8,56%	5,85%
Guajira	14,52%	3,60%	6,42%	9,06%
Nuevos	13,14%	6,62%	5,25%	9,88%

Cuadro 3 -Crecimiento del PIB departamental por periodos⁸

8 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005.





Depto	1975-1990		1991-2005		2001-2005		1975-2005	
	Orden	Crecimiento	Orden	Crecimiento	Orden	Crecimiento	Orden	Crecimiento
Antioquia	10	5,36%	12	2,76%	10	4,43%	12	4,06%
Atlántico	19	3,77%	11	3,20%	12	4,20%	17	3,49%
Bogotá	7	5,51%	10	3,34%	11	4,37%	9	4,43%
Bolívar	18	4,21%	3	5,64%	2	7,66%	4	4,93%
Boyacá	24	3,37%	17	2,13%	22	0,54%	24	2,75%
Caldas	14	4,52%	20	1,85%	17	1,41%	21	3,19%
Caquetá	4	6,63%	14	2,50%	9	4,45%	7	4,56%
Cauca	23	3,40%	7	3,92%	24	0,23%	15	3,66%
Cesar	22	3,40%	2	5,76%	3	7,23%	6	4,58%
Chocó	5	6,53%	24	1,58%	6	5,48%	13	4,06%
Colombia		5,03%		3,14%		3,70%		4,08%
Córdoba	25	3,30%	4	5,18%	8	4,67%	10	4,24%
Cundinamarca	8	5,47%	9	3,49%	14	2,17%	8	4,48%
Guajira	1	14,52%	8	3,60%	5	6,42%	2	9,06%
Huila	6	6,02%	15	2,40%	13	2,33%	11	4,21%
Magdalena	16	4,36%	13	2,54%	15	1,79%	18	3,45%
Meta	3	6,97%	6	4,74%	1	8,56%	3	5,85%
N. de Santander	13	4,69%	21	1,79%	23	0,29%	20	3,24%
Nariño	9	5,42%	18	2,02%	18	1,02%	14	3,72%
Nuevos	2	13,14%	1	6,62%	7	5,25%	1	9,88%
Quindío	17	4,28%	23	1,76%	25	-2,49%	22	3,02%
Risaralda	11	5,02%	19	1,98%	20	0,90%	16	3,50%
Santander	15	4,40%	5	4,80%	4	7,17%	5	4,60%
Sucre	21	3,46%	25	1,51%	19	0,97%	25	2,48%
Tolima	20	3,48%	16	2,30%	21	0,61%	23	2,89%
Valle	12	4,80%	22	1,77%	16	1,65%	19	3,29%

Cuadro 4 - Escalafón de crecimiento del PIB departamental⁹

9 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005.



Grado de concentración regional del PIB nacional

Es interesante indagar si la actividad económica del país tiende a la concentración o a la dispersión. Al efecto, hemos calculado el índice de Herfindahl-Hirschman (H-H) para 14 sectores económicos en el periodo que comprende entre los años de 1975 a 2005¹⁰.

En el cuadro 5 se aprecia que el índice H-H para el Valor Agregado Total (VAT) disminu-

yó ligeramente en el periodo que comprende entre los años de 1975 a 2005, a pesar de que entre los años de 1999 a 2005 se registró un ascenso del índice. Un estudio de los años ochenta (Thoumí, 1983)¹¹ y otro de los noventa (Meisel, 1993)¹² habían encontrado una tendencia hacia la concentración. El cuadro 5 también muestra que los sectores de Hotelería y restaurantes; Energía, gas y agua; Construcción y obras civiles, son los que experimentaron una desconcentración más pronunciada. La industria manufacturera también se desconcentró ligeramente.

AGREGADOS ECONÓMICOS	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Valor agregado	0,107	0,113	0,116	0,109	0,114	0,102	0,104
Agropecuario	0,061	0,063	0,069	0,067	0,068	0,070	0,077
Pesca	0,131	0,115	0,149	0,159	0,134	0,131	0,128
Minería	0,125	0,132	0,149	0,181	0,190	0,330	0,250
Industria manufacturera	0,158	0,167	0,170	0,163	0,154	0,134	0,130
Energía, gas y agua	0,176	0,157	0,161	0,151	0,138	0,115	0,116
Construcción y obras civiles	0,188	0,134	0,147	0,158	0,142	0,127	0,126
Comercio	0,123	0,129	0,129	0,127	0,124	0,111	0,115
Hoteles y restaurantes	0,301	0,312	0,309	0,245	0,241	0,212	0,215
Transporte y comunicaciones	0,084	0,091	0,103	0,110	0,109	0,150	0,125
Financiero y servicios a las empresas	0,203	0,238	0,234	0,240	0,256	0,252	0,255
Alquiler de vivienda	0,109	0,111	0,131	0,123	0,113	0,107	0,107
Servicios domesticos	0,232	0,226	0,225	0,222	0,212	0,189	0,189
Servicios sociales, comunales y personales	0,196	0,180	0,172	0,179	0,186	0,173	0,174
Gobierno	0,121	0,127	0,110	0,112	0,114	0,100	0,100

Cuadro 5 - Indicador Herfindahl-Hirschman para el agregado nacional¹³

10 El coeficiente H-H se define como: $\sum_{i=1}^n S_i^2 / \sum_{i=1}^n S_i$, donde S es la participación del departamento i en el Valor Agregado total y/o por sectores. Puesto que se tiene información para 25 departamentos, el indicador fluctúa entre 0.04 y 1.0.

11 Thoumí, F. (1983). La Estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia 1960 - 1975. Desarrollo y Sociedad

12 Un trabajo más reciente encuentra una tendencia hacia la concentración en el decenio de los noventa (Bonet y Meisel, 2001). La discrepancia entre estos resultados y los nuestros puede obedecer a que Bonet trabajó con las cuentas regionales del DANE, en tanto que este estudio utiliza las del Cega, como ya se advirtió.

13 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005.

Por su parte, los sectores que escapan a la tendencia desconcertadora descrita son: la Minería; Transporte y comunicaciones; Finanzas y servicios a las empresas; y la Agricultura.

Escalafón del PIB per cápita departamental

La movilidad en el escalafón departamental del PIB per cápita fue mayor que la del

Depto	1975	Puesto	1990	Puesto	2000	Puesto	2005	Puesto	Cambio puesto 75-05
Nuevos	1.109.492	7	2.207.996	2	2.832.228	1	3.160.242	1	6
Bogotá	2.039.282	1	2.753.380	1	2.800.291	2	3.050.419	2	-1
Santander	1.122.189	6	1.565.148	7	1.942.700	7	2.591.710	3	3
Guajira	436.188	24	2.059.580	4	2.006.906	6	2.472.336	4	20
Antioquia	1.281.378	4	1.974.790	5	2.047.026	4	2.387.625	5	-1
Meta	1.159.646	5	1.542.372	8	1.662.846	8	2.253.564	6	-1
Valle	1.461.230	2	2.071.975	3	2.078.254	3	2.092.150	7	-5
Cundinamarca	1.070.822	8	1.634.051	6	2.035.811	5	2.071.844	8	0
Bolívar	1.064.069	9	1.270.203	15	1.546.288	10	2.008.507	9	0
Atlántico	1.341.954	3	1.484.130	9	1.537.579	11	1.704.334	10	-7
Boyacá	996.754	11	1.331.895	11	1.633.559	9	1.608.516	11	0
Tolima	903.119	13	1.150.951	16	1.510.486	13	1.533.132	12	1
Cesar	862.241	15	891.496	19	1.181.713	17	1.527.309	13	2
Huila	855.184	16	1.309.857	13	1.428.669	15	1.487.991	14	2
Risaralda	1.060.134	10	1.422.319	10	1.507.701	14	1.451.810	15	-5
Caldas	888.898	14	1.296.684	14	1.395.627	16	1.413.508	16	-2
Córdoba	711.463	17	718.981	23	1.092.864	19	1.284.785	17	0
Quindío	950.815	12	1.325.242	12	1.523.773	12	1.211.300	18	-6
Cauca	676.785	19	773.352	21	1.127.897	18	1.046.069	19	0
Caquetá	670.919	20	968.366	18	903.633	22	1.008.695	20	0
N. Santander	693.191	18	993.955	17	1.010.315	20	923.125	21	-3
Magdalena	649.291	22	847.996	20	903.671	21	908.030	22	0
Chocó	413.959	25	648.419	25	623.254	25	796.273	23	2
Nariño	490.793	23	738.430	22	761.789	23	731.069	24	-1
Sucre	651.578	21	681.360	24	664.970	24	636.319	25	-4
Colombia	1.155.348		1.623.401		1.804.792		1.988.542		

Cuadro 6 - PIB per cápita departamental (pesos constantes de 1994)¹⁴

14 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005.

escalafón del PIB total, que se comentó en la sección primera supra. Así, en el período comprendido entre los años de 1975 a 2005, La Guajira y los nuevos departamentos, ganaron 20 y 6 puestos en el escalafón, respectivamente, con lo cual este último grupo de departamentos desplazó a Bogotá del primer lugar desde el año 2000. Así mismo, la guajira, saltó de la posición 24 en el año 1975 a la posición cuarta en el año 2005 (véase cuadro 6).

En contraste, el departamento que cedió más terreno fue Atlántico, al pasar de la posición 3 en el año 1975 a la posición 10 en el año 2005. En este desempeño negativo le siguen los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle que perdieron 6, 5 y 5 posiciones, respectivamente.

La mayor parte de los cambios mencionados se produjo en el decenio de los ochenta, porque el de los noventa, al igual que en el caso de las variaciones en el escalafón del PIB total, fue considerablemente más estable.

Las posiciones y las variaciones de los departamentos en el escalafón del PIB per cápita son el reflejo de las tasas de crecimiento que se muestran en el cuadro 7, en el cual se aprecia que en todo el período comprendido entre los años de 1975 a 2005, los departamentos más dinámicos fueron La Guajira y los nuevos departamentos, seguidos de Santander y sorprendentemente por Chocó¹⁵.

Las economías sub-nacionales más afectadas por el comportamiento de la demografía son los departamentos de Bogotá y Caquetá, en tanto que los más favorecidos son los departamentos del Tolima y Boyacá. El caso de Bogotá se explica por el impacto de la migración procedente del resto del país, al punto de que casi un 50% de los emigrantes de 'toda la vida' escogieron en su momento a la Capital como su lugar de residencia. Por el contrario, los departamentos de Boyacá

y Tolima han sido por lo general expulsores netos de población (DANE, 2003 cit.:18)¹⁶.

En el sub-período de post-apertura, cuatro de los departamentos con mayor crecimiento en su PIB total Nuevos, Guajira, Cesar y Meta están también entre los más dinámicos en términos del PIB per cápita. A este último grupo también pertenece Tolima.

Dinámicas del crecimiento departamental y especialización productiva

Para entrar en el análisis de la conexión entre el dinamismo en el crecimiento de los departamentos y las tendencias de la especialización productiva, procedemos a calcular el coeficiente de especialización (CE), que refleja el peso relativo de un sector dentro de un departamento, comparado con la participación porcentual de este sector en la economía colombiana. Una expresión genérica del coeficiente de especialización (CE) es:

$$CE_{ij} = \frac{\frac{V_{ij}}{\sum_{i=1}^n V_{ij}}}{\frac{\sum_{j=1}^{25} V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}}}$$

Siendo i el sector considerado, j el indicativo departamental, V el valor agregado departamental. Este coeficiente varía en relación con el tiempo, por lo que está calculado para cada año t. El valor es positivo y cuando es mayor que la unidad puede afirmarse que el departamento j presenta especialización en el sector i para el año t.

15 Recuérdese que las tasas de crecimiento corresponden al promedio de las tasas interanuales de crecimiento.
16 Dane. (2003). Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia, a partir de la encuesta de hogares. Bogotá: Mimeo.



	1975-1990		1991-2005		2001-2005		1975-2005	
	Tasa	Puesto	Tasa	Puesto	Tasa	Puesto	Tasa	Puesto
Guajira	11,23%	1	1,94%	9	4,74%	6	6,58%	1
Nuevos	5,95%	2	3,37%	4	2,66%	9	4,66%	2
Santander	2,35%	13	3,53%	3	5,97%	2	2,94%	3
Chocó	3,66%	3	1,52%	12	5,22%	5	2,59%	4
Meta	2,17%	15	2,78%	6	6,47%	1	2,47%	5
Córdoba	0,43%	24	4,26%	1	3,70%	7	2,35%	6
Bolívar	1,33%	20	3,26%	5	5,46%	3	2,30%	7
Cundinamarca	2,90%	6	1,67%	10	0,37%	15	2,28%	8
Antioquia	3,02%	4	1,33%	13	3,13%	8	2,18%	9
Cesar	0,34%	25	3,75%	2	5,38%	4	2,05%	10
Huila	2,98%	5	0,94%	15	0,88%	13	1,96%	11
Tolima	1,78%	19	2,14%	8	0,42%	14	1,96%	12
Colombia	2,35%		1,36%		1,99%		1,86%	
Boyacá	2,06%	17	1,57%	11	-0,09%	19	1,82%	13
Caldas	2,80%	8	0,71%	17	0,35%	16	1,76%	14
Cauca	1,00%	21	2,26%	7	-1,36%	23	1,63%	15
Caquetá	2,70%	9	0,45%	19	2,35%	10	1,58%	16
Nariño	2,83%	7	0,18%	21	-0,51%	20	1,51%	17
Bogotá	2,07%	16	0,76%	16	1,73%	12	1,41%	18
Magdalena	2,06%	18	0,60%	18	0,17%	17	1,33%	19
Valle	2,42%	12	0,15%	22	0,15%	18	1,29%	20
Quindío	2,67%	10	-0,17%	23	-4,06%	25	1,25%	21
Risaralda	2,20%	14	0,25%	20	-0,62%	21	1,23%	22
N. Santander	2,49%	11	-0,36%	25	-1,70%	24	1,07%	23
Atlántico	0,73%	22	0,99%	14	2,09%	11	0,86%	24
Sucre	0,66%	23	-0,35%	24	-0,82%	22	0,16%	25

Cuadro 7 - Crecimiento del PIB per cápita real por departamento¹⁷

17 Elaboración propia a partir de Cega (op. cit.) y actualización hasta 2005.



Se calculó este coeficiente de especialización para catorce sectores productivos en el periodo 1990 - 2005. La información se sintetiza en el cuadro 8, de acuerdo con los siguientes criterios: para los departamentos 'ganadores' que crecen en términos per cápita por encima del promedio nacional, se presentan los sectores en los que cada de-

partamento está especializado en el año 2005, indicando si este grado de especialización se 'refuerza' o 'atenúa' con relación al valor del CE en el año 1990. En el caso de los departamentos 'perdedores' con crecimiento per cápita inferior al promedio nacional, se consignan los sectores en los que cada uno 'desespecializa' o 'atenúa'.

Ganadores					
No.	Departamento	Sectores de mejor desempeño de los Departamentos ganadores	Índice de especialización 2005	Cambio respecto a 1991	
1	Córdoba	Comercio	1,05	0,18	Especializa
		Construcción y obras civiles	1,45	0,97	Especializa
		Industria manufacturera	1,71	0,77	Refuerza
		Pesca	2,12	1,50	Refuerza
		Agropecuario	2,01	-0,08	Atenúa
		Alquiler de vivienda	1,14	-0,22	Atenúa
2	Cesar	Gobierno	1,07	0,01	Refuerza
		Minería	5,26	5,24	Especializa
		Agropecuario	1,94	-0,73	Atenúa
		Alquiler de vivienda	1,18	-0,23	Atenúa
		Transporte y comunicaciones	1,22	-0,50	Atenúa
3	Santander	Comercio	1,56	0,45	Refuerza
		Construcción y obras civiles	1,05	0,11	Especializa
		Industria manufacturera	1,97	1,07	Especializa
		Agropecuario	1,14	-0,27	Atenúa
4	Nuevos	Minería	10,40	0,89	Refuerza
		Pesca	3,41	-2,20	Atenúa
5	Bolívar	Comercio	1,51	0,29	Refuerza
		Energía, gas y agua	1,10	0,29	Especializa
		Industria manufacturera	1,54	0,78	Especializa
		Transporte y comunicaciones	1,68	0,21	Refuerza
		Pesca	2,05	-5,16	Atenúa
6	Meta	Construcción y obras civiles	1,68	0,97	Especializa
		Hoteles y restaurantes	1,08	0,44	Especializa
		Minería	5,19	2,32	Refuerza
		Pesca	2,66	1,90	Especializa
		Agropecuario	1,67	-0,30	Atenúa
7	Cauca	Comercio	1,31	0,52	Especializa
		Energía, gas y agua	1,34	0,29	Refuerza
		Industria manufacturera	1,27	0,74	Especializa
		Agropecuario	1,78	-0,28	Atenúa
		Alquiler de vivienda	1,14	-0,28	Atenúa
		Gobierno	1,64	-0,08	Atenúa



8	Tolima	Alquiler de vivienda	1,08	0,06	Refuerza
		Gobierno	1,35	0,02	Refuerza
		Minería	1,66	1,18	Especializa
		Pesca	1,14	1,09	Especializa
		Agropecuario	2,10	-0,22	Atenúa
		Transporte y comunicaciones	1,01	-0,19	Atenúa
9	Guajira	Transporte y comunicaciones	1,89	0,88	Refuerza
		Energía, gas y agua	1,41	-1,52	Atenúa
		Minería	8,59	-4,46	Atenúa
10	Cundinamarca	Agropecuario	2,73	0,28	Refuerza
		Comercio	1,58	0,29	Refuerza
		Energía, gas y agua	1,39	1,26	Especializa
		Gobierno	1,23	0,13	Refuerza
		Industria manufacturera	1,38	0,21	Refuerza
11	Boyacá	Alquiler de vivienda	1,04	0,03	Refuerza
		Gobierno	1,89	0,76	Refuerza
		Hoteles y restaurantes	1,70	1,28	Especializa
		Pesca	1,12	0,89	Especializa
		Agropecuario	1,92	-0,03	Atenúa
		Energía, gas y agua	1,80	-0,39	Atenúa
12	Chocó	Agropecuario	2,55	0,44	Refuerza
		Alquiler de vivienda	1,24	0,55	Especializa
		Gobierno	2,24	0,08	Refuerza
		Pesca	1,49	0,47	Refuerza
		Minería	1,80	-2,61	Atenúa

Perdedores				
No.	Departamento	Sectores de mal desempeño en los Departamentos perdedores	Índice de especialización 2005	Cambio respecto a 1991
1	N. Santander	Construcción y obras civiles	0,86	-0,13 Desespecializa
		Transporte y comunicaciones	1,54	-0,25 Atenúa
2	Sucre	Agropecuario	2,51	-0,21 Atenúa
		Minería	0,15	-0,00 Desespecializa
		Pesca	5,53	-2,41 Atenúa
		Transporte y comunicaciones	0,93	-0,25 Desespecializa
3	Quindío	Agropecuario	1,71	-0,19 Atenúa
		Construcción y obras civiles	1,50	-0,59 Atenúa
		Gobierno	1,31	-0,07 Atenúa
		Transporte y comunicaciones	1,15	-0,13 Atenúa
4	Valle	Comercio	1,31	-0,01 Atenúa
		Construcción y obras civiles	0,74	-0,25 Desespecializa
		Industria manufacturera	1,32	-0,18 Atenúa



5	Nariño	Pesca	7,08	-8,77	Atenúa
		Servicios sociales, comunales y personales	0,90	-0,30	Desespecializa
		Transporte y comunicaciones	1,01	-0,05	Atenúa
6	Risaralda	Agropecuario	1,07	-0,09	Atenúa
		Comercio	0,94	-0,08	Desespecializa
		Gobierno	0,98	-0,07	Desespecializa
		Hoteles y restaurantes	1,16	-0,01	Atenúa
7	Caquetá	Industria manufacturera	0,85	-0,23	Desespecializa
		Agropecuario	3,25	-0,43	Atenúa
8	Magdalena	Hoteles y restaurantes	1,48	-0,35	Atenúa
		Pesca	1,48	-0,93	Atenúa
9	Caldas	Agropecuario	1,48	-0,10	Atenúa
		Servicios sociales, comunales y personales	0,92	-0,11	Desespecializa
10	Bogotá	Alquiler de vivienda	0,93	-0,16	Desespecializa
		Construcción y obras civiles	1,00	-0,40	Atenúa
		Energía, gas y agua	0,75	-0,38	Desespecializa
		Gobierno	1,03	-0,06	Atenúa
		Hoteles y restaurantes	1,78	-0,12	Atenúa
		Industria manufacturera	0,94	-0,15	Desespecializa
		Servicios domésticos	1,58	-0,19	Atenúa
		Servicios sociales, comunales y personales	1,43	-0,03	Atenúa
11	Huila	Agropecuario	1,41	-0,07	Atenúa
		Energía, gas y agua	1,28	-0,61	Atenúa
		Minería	3,19	-0,22	Atenúa
12	Atlántico	Comercio	1,22	-0,31	Atenúa
		Hoteles y restaurantes	1,02	-0,23	Atenúa
		Industria manufacturera	1,29	-0,42	Atenúa
		Servicios sociales, comunales y personales	1,13	-0,09	Atenúa
		Transporte y comunicaciones	1,46	-0,00	Atenúa
13	Antioquia	Comercio	1,15	-0,02	Atenúa
		Industria manufacturera	1,14	-0,20	Atenúa

Especializa: cuando el indicador asciende desde un valor inferior a uno en 1990 a un valor superior a uno en 2000.
 Refuerza: cuando el indicador ya era superior a uno en 1990 y se incrementa.
 Atenúa: cuando el indicador ya era superior a uno en 1990 y sigue siéndolo en 2000, aunque en menor proporción.

Cuadro 8 - Tendencias de especialización productiva departamental¹⁸

En el subconjunto de departamentos ganadores se distinguen dos grupos: los que refuerzan su especialización en minería como lo son el Cesar y Meta y los que se especializan o refuerzan en manufactura. Lo que resulta bien interesante destacar es que estos últimos no son los entables industriales maduros del 'triángulo de oro' andino, sino departamentos de industrialización reciente o periférica como lo son Bolívar, Santander, Cundinamarca y Cauca.

En contraste, los departamentos manufactureros consolidados tales como Bogotá, Antioquia y Valle que han experimentado procesos de desindustrialización, figuran en el lado de los 'perdedores'. Estas economías tienden a especializarse 'prematadamente' en el sector terciario.

Con base en los elementos discutidos en este aparte, vale la pena reiterar que el dinamismo de los departamentos ganadores

está asociado a la especialización minera de los departamentos del Cesar y Meta y al sector manufacturero en el caso de los departamentos de Bolívar, Cauca, Córdoba, Santander y Cundinamarca. Los límites del crecimiento jalonado por la especialización minera, están claramente ejemplificados en La Guajira que, después de haber sido un departamento ganador en el sub-período que comprende entre los años de 1975 a 1990, aparece como perdedor en el sub-período que comprende entre los años de 1991 a 2005.

Conclusiones

Del análisis realizado en esta primera parte se permite estilizar los siguientes hechos:

- En el contexto de una distribución geográfica bastante estable del PIB nacional en la que prima la economía bogotana, la actividad productiva del país se mantiene concentrada en el llamado 'Trapecio Andino'.
- Las reformas estructurales introducidas a principios de los años noventa no han tenido hasta ahora consecuencias muy dramáticas, desde el punto de vista espacial. En el período analizado sólo se redistribuyen, entre departamentos, 9.31 puntos porcentuales del PIB nacional.
- El cambio más significativo en el escalafón de las participaciones departamentales PIB en el período que va de 1975 a 2005, es el ascenso de los Nuevos del puesto diecinueve al sexto. En el sub-período que va de 1990 a 2005, la principal novedad es el ascenso de Córdoba y Cauca, en ambos casos de seis puestos.
- La redistribución departamental por sectores presentó una mayor movilidad en los periodos de referencia. Las distribuciones mayores se presentaron en los casos de la minería, del se-

cundario excepto manufactura y de la industria manufacturera con redistribuciones de su PIB sectorial de 67.7, 21.4 y 17.4 puntos porcentuales respectivamente.

- En términos del PIB total, los departamentos más dinámicos del periodo que va de 1976 a 2005 fueron los especializados en recursos mineros de exportación que son Nuevos, Guajira y Meta. De éstos, Guajira y Meta pierden el impulso desde los años noventa, lapso en el cual emergen otros dos departamentos mineros que son Córdoba y Cesar y otro par que basa su dinámica en el sector manufacturero y de servicios de gobierno Cauca y Bolívar. En este contexto, tres de las cuatro economías sub-nacionales más grandes, Antioquia, Valle y Atlántico presentan tasas de crecimiento inferiores a las del promedio nacional.
- Entre los departamentos 'perdedores' se destacan los casos de Atlántico que pierde posiciones a lo largo del periodo que va de 1975 a 2005, al igual que Boyacá, Tolima, Quindío, Caldas, Norte de Santander y el Valle.
- La concentración de la actividad económica nacional tiende a disminuir.
- Las tasas de crecimiento del PIB per cápita de los departamentos se ven significativamente afectadas por el comportamiento de la demografía. Mientras que las altas tasas de crecimiento de la población tiran sensiblemente hacia abajo el PIB per cápita de Bogotá y Caquetá, por ejemplo; la expansión lenta de la población beneficia, entre otros, a Tolima y Boyacá, en términos de dicho indicador.
- Todos los departamentos de ingreso per cápita alto mayor que el promedio nacional presentan un dinamismo bajo en este indicador e inferior al promedio nacional. Por el contrario, los departamentos dinámicos son to-

dos de ingreso per cápita bajo es decir inferior al promedio nacional.

- Los departamentos que desindustrializaron presentan un crecimiento inferior a los que aumentaron su especialización en el sector industrial.
- La volatilidad del crecimiento de los departamentos mineros es mucho mayor que la de los especializados en industria.

El sector minero: aspectos territoriales y ambientales

Tendencias de especialización regional en minería

El análisis de especialización productiva permite evaluar el desempeño sectorial de cada departamento. Para tales efectos se aplicará el coeficiente de especialización (CE) que refleja el peso relativo de un sector dentro de un departamento, comparado con la participación porcentual de este sector en la economía colombiana. La fórmula de cálculo del indicador aplicado es:

$$CE_{ij} = \frac{\frac{V_{ij}}{\sum_{i=1}^n V_{ij}}}{\frac{\sum_{j=1}^{25} V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}}}$$

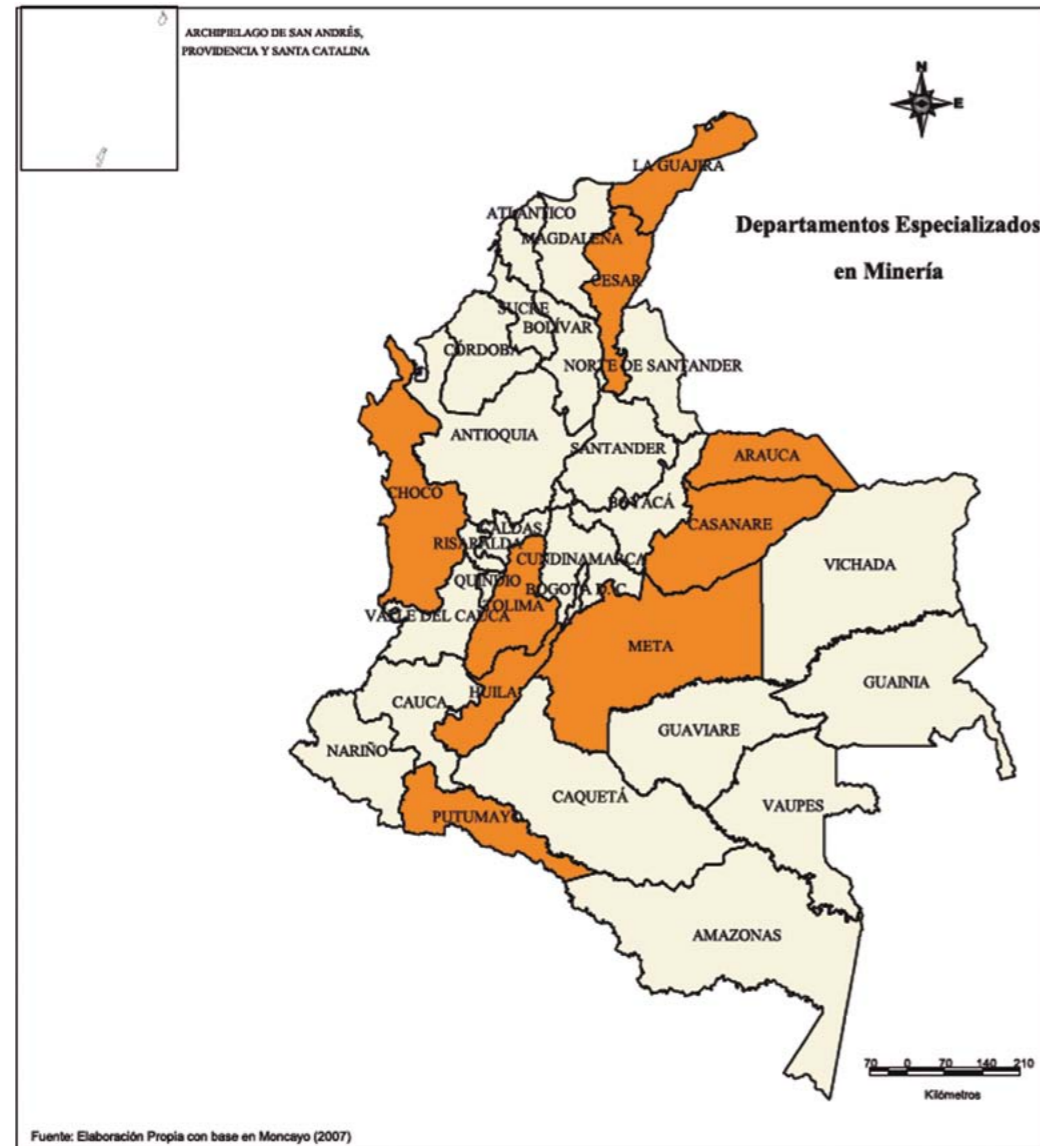
Donde: i representa al sector minero, j es el indicativo departamental, y V el Valor Agregado minero. El signo del indicador siempre es positivo y cuando es mayor que la unidad puede afirmarse que el departamento j está especializado en minería.

El mapa 1 representa los departamentos que, según el indicador, se especializan en minería en el año 2005. También se adjunta una tabla que contiene los valores del indicador para aquellos departamentos especializados en minería. Para añadir un análisis de estática comparativa, se incluye el cambio con respecto al indicador calculado en al año 2001. Los datos elaborados a partir de información de CEGA se encuentran en Moncayo (2007)¹⁹.

El cuadro y el mapa reflejan a los departamentos en los cuales predominan tendencias a especializarse en la minería. Dentro de la categoría de Nuevos departamentos se destacan los casos de Casanare, Arauca y Putumayo.

Datos más recientes refuerzan la importancia del sector de minas y canteras en la producción departamental de cada región especializada. En efecto, datos más recientes de las Cuentas Departamentales del DANE para 2009, indican que la participación de la Rama de Minas y Canteras en todos los casos supera el 10% del valor Agregado Departamental. Consultando dichos datos se encuentra que las participaciones más elevadas de la rama se registran en La Guajira (64,6%), Arauca (60,6%), Casanare (58%), Meta (46,5%), Putumayo (43,5%), Cesar (43,1), Chocó (24,3%), Huila (16,9%) y Tolima (11,7%).

19 Moncayo, E. (2007). Impactos territoriales de la globalización: Una perspectiva macro-sectorial. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.



Fuente: Elaboración Propia con base en Moncayo (2007)

UNIVERSIDAD CENTRAL
 Proyecto UTOPIA Colombia
 Grupo Territorio, Geopolítica y Fronteras
 Diciembre 2011

Mapa 1 - Departamentos especializados en minería

Departamento	Índice de Especialización 2005	Cambio con respecto a 1991
Nuevos Departamentos	10,40	0,89
Guajira	8,59	-4,46
Cesar	5,26	
Meta	5,19	2,32
Huila	3,19	-0,23
Chocó	1,80	-2,61

Cuadro 9 - Índices de especialización departamental en minería en el año 2005

Departamento	Crecimiento económico 1991-2005	Índice Departamentos Especializados en Minería 2005
Nuevos Departamentos	6,62	10,40
Cesar	5,76	5,26
Bolívar	5,64	
Córdoba	5,18	
Santander	4,8	
Meta	4,74	5,19
Cauca	3,92	
Cundinamarca	3,49	
La Guajira	3,36	8,59
Bogotá D. C.	3,34	
Atlántico	3,2	
Antioquia	2,76	
Magdalena	2,54	
Caquetá	2,5	
Huila	2,4	3,19
Tolima	2,3	1,66
Boyacá	2,13	
Nariño	2,02	
Risaralda	1,98	
Caldas	1,85	
Norte Santander	1,79	
Valle	1,77	
Quindío	1,76	
Chocó	1,58	1,80
Sucre	1,51	
Risaralda	1,98	
Caldas	1,85	
Norte Santander	1,79	
Valle	1,77	
Quindío	1,76	
Chocó	1,58	1,80
Sucre	1,51	

Cuadro 10 - Departamentos de Colombia: crecimiento económico vs especialización minera²⁰

Con respecto a la dinámica de crecimiento departamental en el periodo que va de 1991 a 2005, los datos sugieren que los dos casos en los cuales se presenta un crecimiento económico más dinámico corresponde a departamentos especializados en minería.

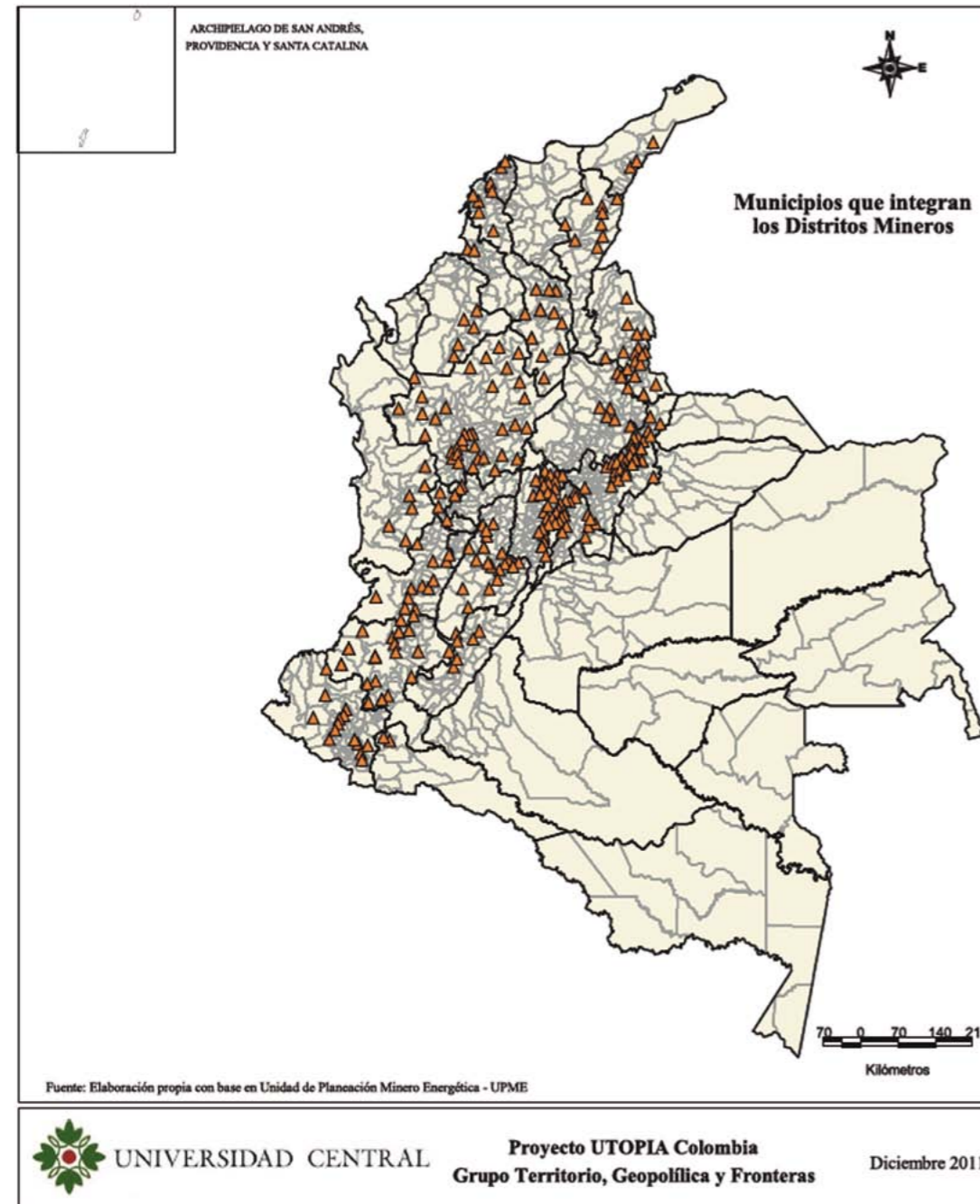
Los Nuevos Departamentos crecieron a un ritmo anual promedio de 6,62% y Cesar creció en promedio 5,76%. Otros departamentos mineros tuvieron una tasa de crecimiento intermedia como Meta (5,19%), La Guajira (8,59%), Huila (3,19%), Tolima

²⁰ Moncayo, E. (2007). Impactos territoriales de la globalización: Una perspectiva macro-sectorial. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

(1,66%). Finalmente un desempeño más bien modesto en términos de crecimiento se

registró en el Chocó cuya tasa promedio de crecimiento fue de 1,8%.

Los distritos mineros



Mapa 2 - Distritos Mineros

El mapa de Distritos Mineros dibuja una ubicación de los yacimientos mineros superpuesta al tridente andino, que son complementados con algunas zonas de explotación

en La Guajira, Atlántico y en norte de Bolívar y Sucre. Las particularidades físicas de las cordilleras son descritas por West cuando ubica los principales yacimientos auríferos:

Distrito Minero	Departamento	Municipios Incluidos	Minerales Explotados
Amagá – Medellín	Antioquia	Amagá, Angelópolis, Fredonia, Itagüí, Medellín, Bello, Copacabana, Girardota, Titiribí y Venecia	Materiales para construcción, carbón, arcilla
Puerto Nare	Antioquia	Puerto Berrío, Puerto Triunfo, San Luis y Sonsón	Piedra caliza, arcilla, arcilla ferruginosa
Oriente de Antioquia	Antioquia	Abejorral, La Unión, Carmen de Viboral, Rionegro	Material de construcción, piedra caliza, caolín, arcilla
Nordeste de Antioquia	Antioquia	Amalfi, Anori, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Henchí, Maceo, Remedios, San Roque, Segovia, Tarazá y Zaragoza	Piedra caliza, arcilla, oro
Frontino	Antioquia	Abriaquí, Anzá, Buriticá, Dabeiba, El Carmen de Atrato, Frontino, Murindó, Mutatá y Urrao	Yeso, manganeso, cobre concentrado, oro, plata y platino
San Martín de Loba	Bolívar	San Jacinto de Achí, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Río Viejo, Montecristi, Morales, Pinillos y Tiquisio	Oro y Plata
Paz del Río -Sugamuxi	Boyacá	Belén, Corrales, Duitama, Firavitoba, Iza, Jericó, Monguí, Nobsa, Paipa, Paz del Río, Pesca, Santa Rosa de Viterbo, Socotá, Socha, Tasco, Tibasosa, Tópaga	Piedra Caliza, Material para construcción, carbón, oro, plata, platino, otros
Muzo	Boyacá y Cundinamarca	Coper, Briceño, La Victoria, Maripí, Muzo, Otanche, Pauna, Quipama, San Pablo de Borbur y Yacopí	Esmeraldas
Chivor	Boyacá y Cundinamarca	Chivor, Gachalá, Guateque, Somondoco y Ubalá	Esmeraldas
Marmato	Caldas y Risaralda	Marmato, Quinchía y Supía	Oro y plata
Tambo Buenos Aires	Cauca	Buenos Aires, Cajibío, El Tambo, Morales, Patía, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez	Oro, plata, material de construcción, carbón

Cali - Dovio	Valle	Cali, Bolívar, Buenaventura, Bugalagrande, Caicedonia, Candelaria, El Dovio, Guacarí, Ginebra, Jamundí, Sevilla, Suárez, Vijes .	Piedra caliza, material de construcción, carbón, oro, plata, platino, otros
Costa Pacífica Sur	Cauca y Nariño	Barbacoas, Guapi, López de Micay, Magüí, Santa Bárbara (Iscuandé) and Timbiquí	Oro, plata y platino
Mercaderes	Cauca y Nariño	Almaguer, Balboa, Bolívar, Mercaderes y El Tambo	Oro y plata
La Jagua	Cesar	Becerril, El Paso, Codazzi, La Jagua y La Loma	Carbón
Istmina - San Juan	Chocó	Bagadó, Condoto, Istmina, Sipí y Tadó	Oro, plata y platino
Montelíbano	Córdoba	Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo y Puerto Libertador	Ferroníquel, carbón, oro y plata
Sabana de Bogotá	Cundinamarca	Bogota, D.C., Bojacá, Chía, Gachancipá, Guasca, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo y Tocancipá	Material para construcción, arcilla, otros
Barrancas	La Guajira	Barrancas, Maicao, Hato Nuevo y Albania	Carbón
La Llanada	Nariño	Cumbitara, La Llanada, Los Andes, Mallama, Samaniego y Santacruz	Oro y plata
Bermellón	Tolima	Ibagué, Cajamarca, Anzoátegui, Santa Isabel, Líbano y Murillo.	Oro y plata
Ataco - Payandé	Tolima	Ataco, Chaparral, Coello, Coyaima, El Carmen de Apicalá, Espinal, Flandes, Guamo, Ibagué, Melgar, Rovira, Saldaña, San Luis y Valle de San Juan	Piedra caliza, material para construcción, otros
Vetas	Santander	California, Vetas	Oro, plata
Zona Norte Cesar	Cesar	Valledeupar, Bosconia, Manaure, Pueblo Bello, La Paz, San Diego	Arcilla, material para construcción
Cúcuta - El Zulia	Norte	Bucarasica, Cúcuta, El Zulia, Los Patios, Salazar, San Cayetano, Sardinata, Tibú, Villa del Rosario	Arcilla, caliza, carbón, roca fosfórica, otros
Pamplona	Norte	Bochalema, Cáchira, Cinácota, Chitagá, Cucutilla, Durania, Mitiscua, Pamplona, Silos, Toledo.	Caliza, mármol, carbón, roca fosfórica, Otros

Calamari Atlántico	Atlántico	Luruaco, Repelón, Puerto Colombia	Caliza, materiales de construcción, otros.
Calamari Sucre	Sucre	Tolú, Toluviéjo	Caliza, materiales de construcción, otros.
Calamari Bolívar	Bolívar	Tubará, Cartagena, Arjona, Arroyohondo, Turbaco	Calizas, arcillas, arenas y gravas
Teruel	Huila	Aipe, Nátaga, Neiva, Paicol, Palermo, Santa Maria, Teruel, Tesalia.	Mármol, dolomita, caliza, roca fosfórica, otros
Mojana Bolivarenses	Bolívar	Achí, Montencristo, San Jacinto, Tiquisio	Oro y plata
Putumayo	Putumayo	San Francisco, Sibundoy y Villa Garzón	Oro y plata, platino, manganeso, cobre, yeso
Indígena del Cauca	Cauca	Puracé, Silvia	Azufre y caliza
Litoral Pacífico	Cauca	Gaupi, Timbiquí, López de Micai	Oro
Los Santos	Santander	Los Santos, Zapatoca, Villanueva, Curití	Yeso y caliza
Norte de Boyacá	Boyacá	Beteitiva, Boavita, Chiscas, Chita Covarachía, El Cocuy, El Espino Guican, Jericó, La Uvita, Panqueba, Paya, Paz del Río, Pisba, San Mateo, Sativanorte, Sativasur, Soatá, Socotá, Socha, Susacón, Tasco Tipacoque	Carbón, esmeraldas, arena, material para construcción
Rio Negro	Cundinamarca	Yacopí, La Palma, Topaipí, Paima, El Peñón, Villa Gómez, San Cayetano, Supatá, La Peña, Pacho.	Carbón, esmeraldas, yeso, hierro, material para construcción.
Risaralda	Risaralda	Apía, La Virginia, Mistrató Pueblo Rico, Quinchía.	Oro, manganeso, carbón, material para construcción.
Soacha Sibaté	Cundinamarca	Soacha, Sibaté	Arcilla, material para construcción
Sur Andino	Nariño	Funes, Puerres, Pasto, Tangua, Yacuanquer	Material para construcción, cobre
Zipaquirá - Samacá	Cundinamarca y Boyacá	Cocua, Cucunubá, Guachetá, Lengauzaque, Nemocón, Suesca, Sutatauzá, Tausa, Ubaté, Zipaquirá, Ráquira, Samacá.	Caliza, materiales para construcción, carbón mineral, sal
Santa Rosa - Magdalena Medio Bolivarenses	Bolívar	Morales, Rio Viejo, San Pablo, Santa Rosa, Simití, Cantagallo, Norosí	Oro y Plata

Cuadro No 11 - Colombia: Distritos Mineros y Municipios Incluidos²¹

21 UPME Ministerio de Minas y Energía y Defensoría del Pueblo (2010)

El núcleo de la cordillera occidental está cubierto casi por completo por sedimentos mesozoicos. Las corrientes que bajan por la vertiente occidental de la cordillera occidental han descubierto ocasionalmente filones de cuarzo aurífero en el complejo ígneo, haciendo aparecer ricos depósitos hacia la mitad de su curso, en la costa pacífica y en el Valle San Juan – Atrato. La cordillera central es un enorme macizo de antigua roca metamórfica e ígnea. Durante el paleozoico la cordillera fue penetrada por magmas que formaron extensos batolitos, posteriormente atravesados por filones de cuarzo aurífero. De estos cuerpos intrusivos el batolito antioqueño es el más norteño y el más rico en oro. Es la fuente de los importantes placeres del Bajo Cauca y sus tributarios.

Los batolitos de Tolima y Huila forman la principal fuente de las vetas y placeres de oro dentro de las cuencas media y alta del Magdalena y el Cauca. Como en la cordillera occidental, la mayor parte del núcleo ígneo de la cordillera oriental está cubierta por gruesos depósitos de sedimentos mesozoicos. El macizo de Santander, fuente de los depósitos de oro cerca a Bucaramanga, aflora en el extremo norte de la cordillera y en el sur del macizo de Garzón contribuye a los placeres auríferos del Valle del Alto Magdalena. (West, 2000: 20)

La definición de Distritos Mineros parte de la necesidad de ubicar en el espacio las zonas con importantes potenciales mineros y propiciar su máximo desarrollo sostenible en términos productivos, ambientales, laborales y regionales. Este enfoque se aproxima a las teorías en torno al desarrollo regional, que reconocen que las actividades productivas están localizadas geográficamente y por tanto se pretende irradiar los efectos positivos del desarrollo económico en torno al área de influencia de las actividades mineras.

Los Distritos Mineros son zonas geográficas y geológicas en las cuales la minería ejerce una incidencia importante y alrededor de los cuales se constituyen sistemas productivos, en donde se han localizado una cantidad importante de explotaciones mineras. Para la

identificación de zonas candidatas a fungir como Distritos Mineros se tiene en cuenta: el tipo de material y el volumen de producción, el grado de concentración minera y la tradición minera propia de las comunidades locales en su área de influencia (Defensoría del Pueblo, 2010: 122).

La conformación de Distritos Mineros tiene como propósito fomentar la legalidad y promover una explotación sostenible ambientalmente y competitiva. En la práctica, operan como economías de aglomeración que en torno a la explotación de un mineral o conjunto de minerales, ofrecen señales para la inversión en la zona, facilitan la planeación sectorial, articulan la acción de diferentes agentes centrados en torno al negocio minero y canalizan la ejecución de obras de infraestructura necesarias para la explotación minera, así mismo pueden aprovechar la focalización de la inversión y los bienes públicos en favor de la productividad y el bienestar de las zonas mineras .

Como puede apreciarse en el mapa 2, la localización de los Distritos Mineros en Colombia se concentra predominantemente en las tres cordilleras colombianas con gran intensidad en la cordillera oriental, la zona norte de Bolívar, la región de Barrancas en la Guajira, la zona de Montelíbano en Córdoba, la parte norte de Sucre y el Distrito de la Jagua en el Cesar.

Sin embargo, las características productivas de los diferentes Distritos Mineros difieren de manera importante. No sólo se encuentran una diversidad de minerales en cada uno de los espacios explotados, sino que la misma dimensión de la producción los distingue. En el documento de la Unidad de Planeación Minero Energética (2005) aparecen las características productivas más importantes de los diferentes distritos mineros.

Existe un primer grupo de Distritos cuya producción supera los cinco millones de toneladas y cuyo producto está netamente dirigido a la exportación. Allí se incluye al Distrito de Barrancas centrado en la producción de carbón térmico localizado en la formación

Carrejón de edad terciaria. También aparece el Distrito de la Jagua de Ibirico que explota también carbón en tres zonas diferentes La Jagua, El Alto del Becerril y La Loma

Otro grupo de Distritos Mineros de mediana escala, incluye zonas de producción cuya magnitud no supera los cinco millones de toneladas, dentro de los cuales se incluyen algunos Distritos que destinan buena parte de su producción a los mercados externos como es el caso de Montelíbano, especializado en ferroníquel, El Zulia, Zipaquirá y Paz del Río que producen carbón metalúrgico y el Distrito de Frontino, especializado en metales preciosos. Se cuentan también los Distritos de Sabana de Bogotá, Ataco - Payandé, El Tambo, Dovio, Amagá-Medellín, Puerto Nare, Los Santos y Noreste Antioqueño.

Un tercer grupo de Distritos se agrupan aquellos especializados en la producción de metales preciosos y esmeraldas. Se incluye un grupo de zonas, que junto con los Distritos Mineros del Nordeste de Antioquia y Frontino concentran la mayor producción de metales preciosos del país. Ellos son: San Martín de Loba, Santa Rosa, Costa Pacífica Sur, Mercaderes, La Llanada, Marmato, Istmina y Vetas. Además los Distritos esmeralíferos de Muzo y Chivor.

Completan el listado de 42 Distritos Mineros los casos de Oriente de Antioquia, Zona Norte del Cesar, Pamplona, Calamarí (Atlántico, Sucre y Bolívar), Teruel, Soacha-Sibaté, Sur Andino e Indígena del Cauca, en los cuales se explota principalmente material de construcción, piedra caliza, arcilla y mármol. Por su parte en los Distritos de Mojana Bolívarense, Putumayo, Risaralda y Litoral Pacífico se explotan yacimientos de minerales preciosos, y finalmente, en los Distritos de Norte de Boyacá y Río Negro se explota principalmente carbón, esmeraldas y material para construcción.

El cuadro 12 permite deducir que la demanda por infraestructura se da en función del tipo de producto, ya que predominan proyectos de infraestructura sofisticados para la exportación de altos volúmenes de carga

(distritos grupo1) en función del incremento de la demanda internacional por materias primas.

Una tendencia perversa puede predominar si el desarrollo de proyectos de infraestructura en el país se articula fuertemente a las necesidades de ampliación de la vocación exportadora de los recursos mineros en detrimento de necesidades de conexión de las comunidades locales.

Como ya se señaló, el propósito de definir y localizar un conjunto de Distritos Mineros propiciaría las debidas economías de escala y una serie de externalidades que contribuirían a una explotación tanto rentable, como sostenible ambiental y socialmente. Este tipo de aglomeraciones facilitaría acciones de políticas pública e iniciativas privadas para focalizar programas que eleven la productividad y el bienestar.

Como ya se señaló, uno de los aspectos que podrían surgir a la sombra de las actividades mineras es el desarrollo de la infraestructura y la construcción de megaproyectos. Una adecuada gestión de la conectividad de las zonas mineras contribuiría a reducir los costos de transporte y pondría rápidamente la producción minera como un bien exportable en los puertos o como un insumo interno útil para otras cadenas de valor.

Minería de hecho

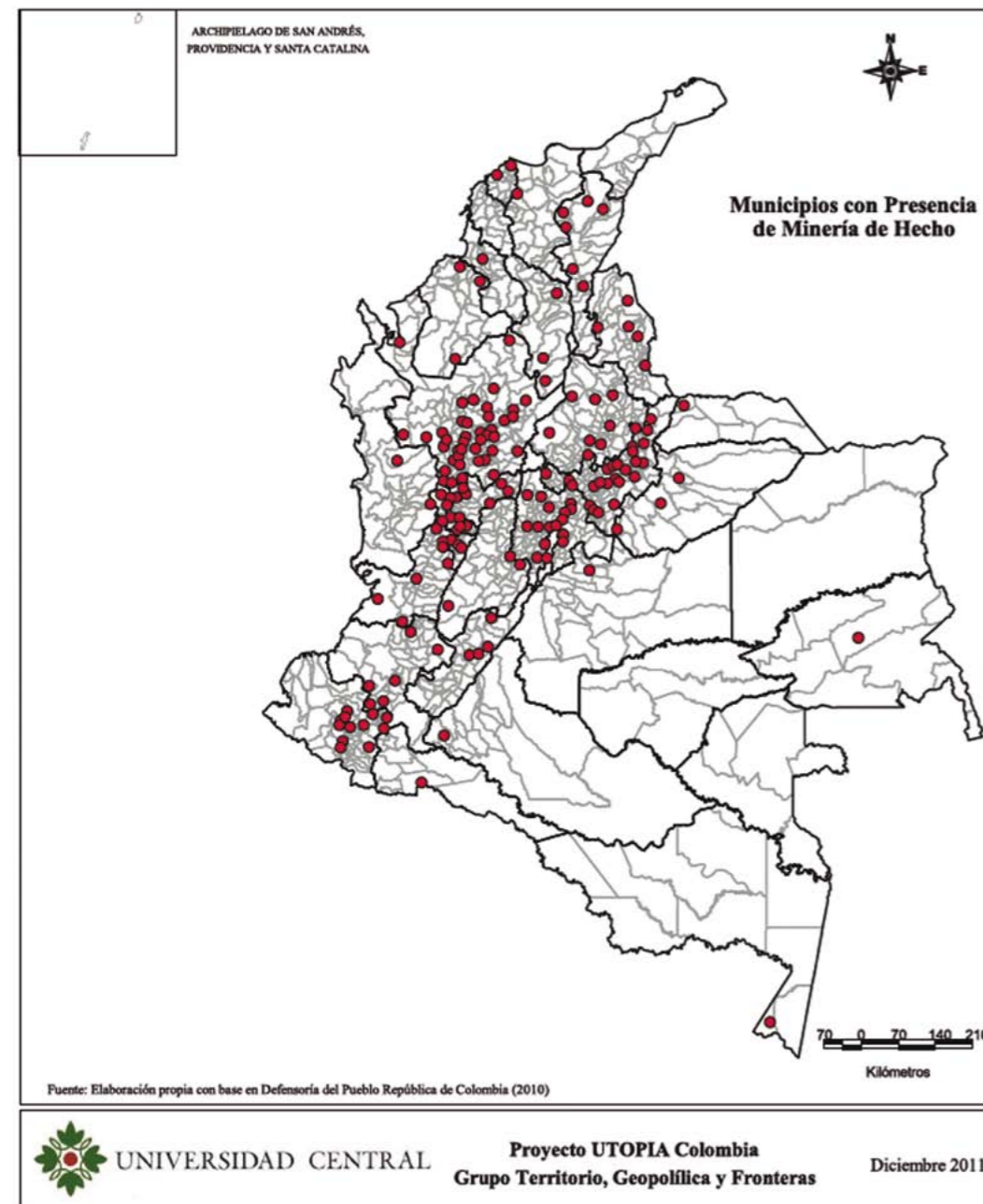
La minería ilegal y la tradicional son las que mayor deterioro ambiental originan. El mapa 3 demuestra aunque refiriéndose sólo a la información reportada, una presencia desordenada y ubicada al azar de la minería sin título minero que extiende sus efectos en bastas zonas del territorio nacional.

Esta minería a pequeña escala está caracterizada por la precariedad en su explotación, por sus deficientes técnicas de extracción, la escasa inversión en capital, la baja productividad y la amplia incidencia de la informalidad laboral. Debido a que este tipo de

producción minera está dirigida a abastecer un mercado interno relativamente pequeño, y por ello no alcanza a desarrollar suficientes economías a escala como para intensificar la inversión en capital físico. Así mismo, la escasa productividad conlleva a una deficiente rentabilidad y lo que es igualmente grave, los procesos de producción se llevan a cabo sin la observancia de las normas am-

bientales y con importantes afectaciones en los ecosistemas y sistemas hídricos.

Además de lo anteriormente descrito, este tipo de unidades productivas implican un problema serio de pérdida de recursos medidos en términos de impuestos y regalías y representan riesgos muy serios en materia de seguridad industrial y falta de protección de seguridad social.



Mapa 3 - Municipios con presencia de minería de hecho

El mapa que representa la presencia de minería de hecho en los municipios del país utiliza la información que las alcaldías municipales enviaron a la Defensoría del Pueblo y por tanto refleja sólo la información reportada. Esto conduce a concluir que el fenómeno de la minería de hecho y la minería tradicional está más difundido que lo que representa la información cartográfica.

En Colombia para ejercer legalmente la minería se requiere la concesión de un título minero, condición que define el carácter legal de una explotación. Al margen de esta condición existen otras situaciones a saber:

- La minería tradicional; se refiere a un tipo de explotación minera que se ha constituido en la forma de subsistir de un número apreciable de familias a lo largo del país. Se caracteriza por que son unidades mineras que tienen un tiempo de explotación ya largo y tienen una incidencia importante entre las comunidades étnicas y locales a lo largo del país. El decreto 2715 de 2010 le exige a este tipo de explotación la acreditación de dos requisitos para considerarla tradicional y proceder a su legalización tales como, que los trabajos se hubiesen llevado a cabo de forma continua durante 5 años y adicionalmente, que la existencia de la explotación sea de mínimo 10 años anteriores a febrero de 2010.
- La minería de hecho; es un tipo de minería que se lleva a cabo sin la posesión del título minero, sin la autorización de un propietario acreditado y sin cumplir las licencias ambientales. El ejercicio de la minería ilegalmente está tipificado como un delito de exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros.
- Aprovechamiento de recursos mineros por fuera del área de explotación cobijada por un título minero debidamente expedido. Esta situación se presta para la extracción rápida de recursos y para aprovechamiento por parte de buscadores de rentas.

La Defensoría del Pueblo (2010) estima que el número de familias involucradas en la explotación sin título minero puede ascender a 15 mil, reflejando el impacto social y local del problema. Así mismo, la gran dispersión geográfica de la minería ejercida sin título minero prendió las alarmas sobre el enorme problema social y ambiental al que está expuesto el país y sacó a la superficie la existencia de zonas de riqueza minera no referenciadas anteriormente. A juzgar por la cifra estimada por la Defensoría del Pueblo de 3.600 explotaciones mineras sin título, la incidencia regional de la situación es bastante considerable.

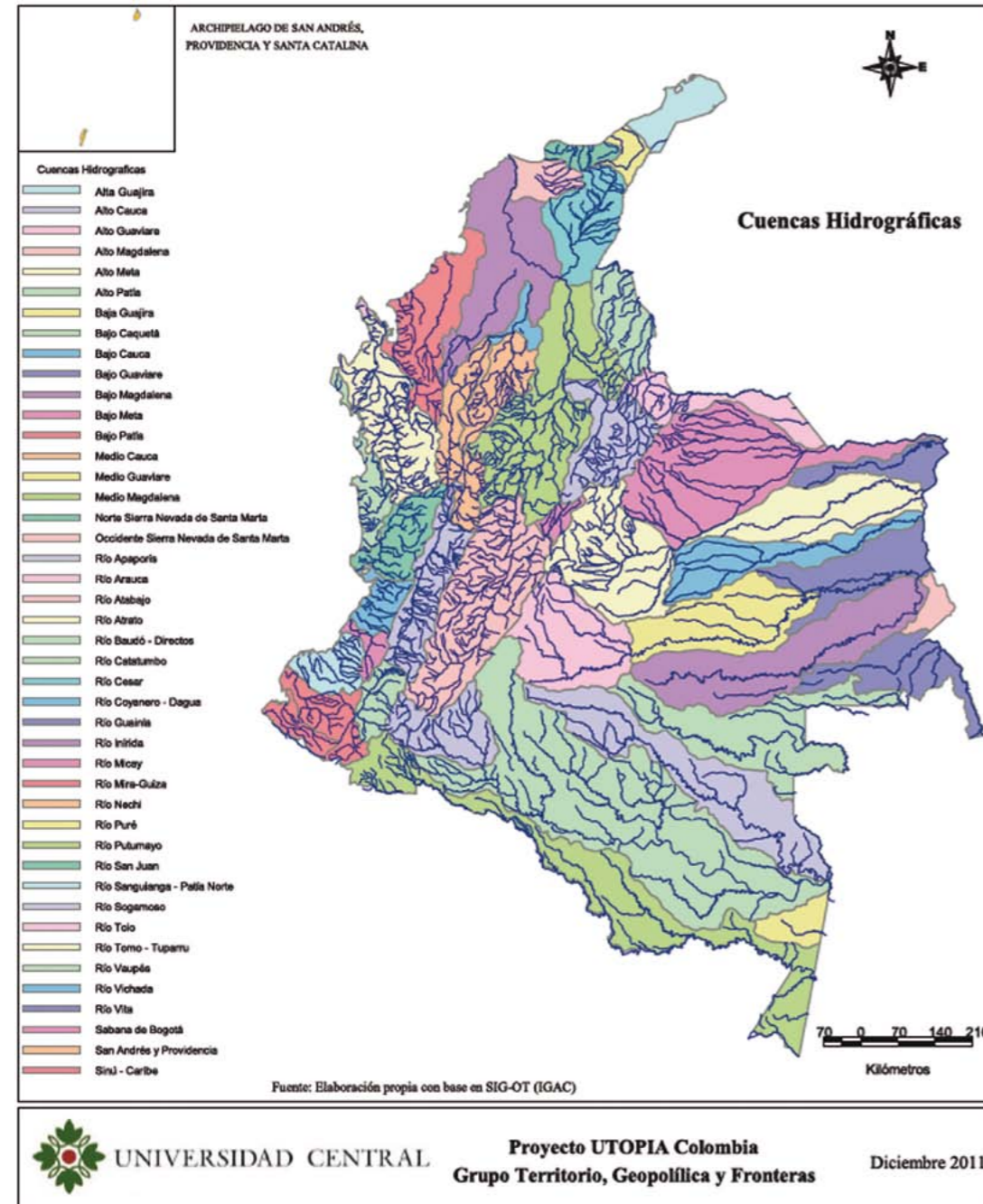
Por tal razón, se han establecido sucesivos instrumentos legales para dar la oportunidad de acogerse a la legalidad, empezando por la Ley 141 de 1994 seguida de la Ley 685 de 2001 y recientemente, la Ley 1382 de 2010, reglamentada por el Decreto 2715 de 2010, exigían requisitos de continuidad en la explotación y de antigüedad en la actividad para proceder a la legalización; Sin embargo, a juzgar por experiencias anteriores, el efecto práctico ha sido reducido en consideración a las dificultades para acreditar los requisitos exigidos. En efecto, según cifras del Ministerio de Minas y Energía y la Defensoría del Pueblo (2010) los reportes al mes de mayo del 2007 daban cuenta 3.631 solicitudes de legalización, que después de agotar los trámites respectivos, terminaron siendo legalizadas sólo 23 unidades de explotación.

Prácticas ambientales nocivas en la minería

Colombia está caracterizada por un ser un país vulnerable, en consideración a que posee un sistema geológico andino relativamente nuevo, lo que acrecienta los riesgos geológicos ante fenómenos naturales. El punto es que el manejo ambiental inadecuado incrementa la vulnerabilidad del país ante cualquier eventualidad.

Colombia es un país fragmentado ambientalmente. (Rodríguez Becerra, 2011) y el desarrollo productivo ha dibujado una cartografía de impactos ambientales muy heterogéneos. Se han formado regiones naturales bien definidas en las que se encuentran

la Amazonia y algunas áreas del Pacífico conservan zonas boscosas en buen estado relativamente, la Orinoquía como otra área semi-natural y la zona andina que ha sufrido los choques propinados por la densidad de la explotación productiva.



Mapa 4 - Cuencas hidrográficas

Ese mismo enfoque regional se aplica a otras variables ambientales. Al hablar del recurso hídrico en Colombia, es necesario referirse a las Regiones del Agua (Rodríguez Becerra: 2011). Los recursos hídricos del país han estado relativamente a salvo en las zonas de Orinoquía, Amazonía y en el Chocó biogeográfico, en donde existen considerables masas de bosques que aseguran un ciclo normal del agua. De modo opuesto, en la Región Andina y en las planicies de la zona Caribe, que corresponden a las zonas más densamente pobladas y explotadas, se han presentado afectaciones ambientales definitivas y existen unos fenómenos de desregulación de los ciclos hídricos y unos impactos persistentes sobre el agua.

Existe un agravante y el cual es que parte del agua que abunda en las zonas de llanura y de bosques de los territorios nacionales, proviene en su ciclo natural de la región andina y por esa razón, la desregulación de los ciclos hídricos de la región andina puede afectar otras regiones del país.

En el mapa 4 se representa la distribución de las cuencas hidrográficas del país, que pueden ser perfectamente ubicadas dentro de las regiones del agua de las que habla Rodríguez Becerra. Secuencialmente, en el mapa 5 se superpone a las cuencas hidrográficas, la ubicación de las zonas de explotaciones mineras tanto legales como ilegales. Esta representación cartográfica pone de presente las regiones hídricas del país que se encuentran expuestas a los efectos de la explotación minera.

Esta reflexión es importante si se tiene en cuenta que la práctica de la minería utiliza como insumos, algunos bienes ambientales que deben ser utilizados racionalmente. En el proceso de beneficio del oro se utilizan importantes cantidades de agua, así como en los procesos de limpieza de utensilios, tanques, canaletas, etc. La construcción de

socavones y de vías, presiona también la demanda de madera y la acometida de proyectos a cielo abierto implicando así la tala de bosques nativos y selvas. La instalación de minas requiere la remoción de la capa vegetal, la transformación de los entornos naturales y la afectación de las fuentes subterráneas.

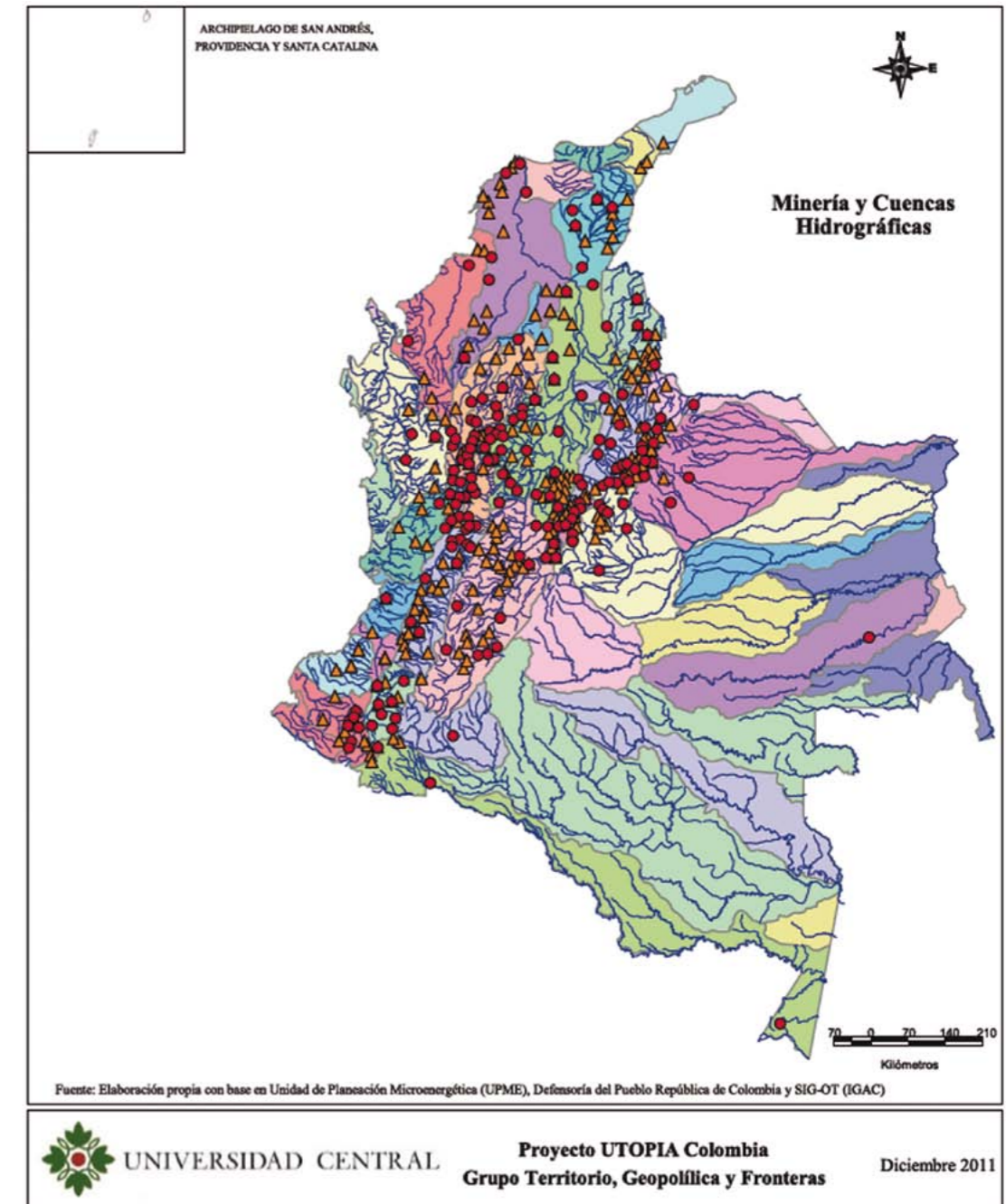
Sin embargo, las prácticas mineras ilegales y en ocasiones las legales, hacen un uso desmedido de recursos ambientales que se salen de toda estimación y de los cálculos tradicionales particularmente los de demanda de agua sectorial. El Estudio Nacional del Agua 2010 (IDEAM, 2010: 227) reconoce que en su cálculo de demanda hídrica no incluyó a los sectores mineros, de hidrocarburos y de navegabilidad. Y en consecuencia se propone a adelantar una investigación técnica independiente que aborde específicamente la gestión del recurso hídrico en el sector de la minería, que permita recabar información sobre demandas hídricas de las explotaciones emplazadas en zonas con déficit o escasez de agua o donde su actividad productiva entre en pugna e implique afectaciones para otros sectores y actividades demandantes de agua, como el agropecuario y el consumo humano.

La minería insosteniblemente explotada tiene unos efectos nocivos contra el medio ambiente y la salud humana. Los procesos más contaminantes son básicamente la amalgamación del oro y la lixiviación con cianuro; En la amalgama del oro se añade mercurio al material removido y explotado, con el fin de formar una aleación entre el mercurio y el oro, de modo que se compacte en una pasta de color blanco y brillante y que posteriormente, por un proceso de combustión, evapore el mercurio y libere el oro. Mientras que el cianuro se utiliza para la recuperación del oro muy fino remanente en las colas de material después del proceso de amalgamación.

Medio Impactado	Efectos sobre el medio
Aire	Deterioro de la calidad del aire. Contaminación con mercurio, gases nitrosos, óxidos de azufre, gases de escapes, gases de calcinación, tostación y fundición. Generación de polvo. Perforación en la explotación, transporte, beneficio, etc. Ruido por máquinas, voladuras, etc.
Tierra	Contaminación. Sólidos gruesos, relaves, escombreras, sulfuros, mercurio, lubricantes, aceites, metales pesados, etc. Erosión. Desmonte, relávelas, efectos de la deforestación, etc. Capacidad Agrológica. Remoción de la capa vegetal, cubrimiento de las capas fértiles con colas y desmontes, destrucción de tierras agrícolas por la explotación a cielo abierto, erosión, etc. Valores Geológicos. Baja recuperación de minerales valiosos, pérdida de colas, "highgrading", etc. Vibraciones. Por máquinas como chancadoras, transporte pesado, etc.
Agua	Alteración de recursos hídricos. Relleno innecesario de cuencas con colas, alteración de los cauces de los ríos, etc. Deterioro de la calidad del agua. Contaminación con mercurio, metales pesados, cianuro, sólidos finos, aguas ácidas, lubricantes, aceites, aguas servidas, etc.
Flora	Especies herbáceas. Desmonte, quema de vegetación, etc. Especies arbóreas. Deforestación, etc.
Fauna	Fauna Terrestre. Perturbación y extinción de la fauna terrestre debido a la caza, contaminación, deforestación, ruido, etc. Fauna acuática. Perturbación y extinción de la fauna acuática debido a la pesca, contaminación, alteraciones de recursos hídricos, etc.
Paisaje	Cambio en el valor paisajístico. Destrucción del paisaje, tierras fértiles, terrazas, playas, etc.

Cuadro 12 - Impactos Ambientales de la Pequeña Minería, Wotruba et al. (2010)

Explotación minera en zonas protegidas.



Mapa 5 - Minería y Cuencas Hidrográficas



Páramo	Departamento	Títulos	Hectáreas
Jurisdicciones San Turbán	Norte de Santander – Santander	44	23.380
Pisba	Boyacá	88	13.508
Guerrero	Cundinamarca	61	12.072
Guanacas-Puracé – Coconucos	Cauca – Huila	6	11.642
Tota, Bijagual, Mamapacha	Boyacá – Casanare	79	9.354
Rabanal y Río Bogotá	Boyacá – Cundinamarca	17	9.395
Almorzadero	Norte de Santander - Santander	19	6.715
Guantiva – Rusia	Boyacá - Santander	17	5.937
Nevado del Huila - Moras	Cauca – Huila – Tolima	9	5.619
Nevados	Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima	22	5.351
Chilí – Barragán	Quindío, Tolima, Valle	3	2.797
Cocuy	Boyacá	3	1.979
Chingaza	Cundinamarca	5	660
La Cocha – Patascoy	Nariño	2	517
Cruz Verde – Sumapax	Cundinamarca, Huila, Tolima	6	411
Belmira	Antioquia	2	374
Cerro Plateado	Cauca, Nariño,	1	204
Chiles – Cumbal	Nariño	2	26
Tamá	Norte de Santander	1	16
Las Hermosas	Tolima, Valle	2	8
Iguaque - Merchán	Boyacá	1	5
Doña Juana Chimayoy	Nariño	1	2
Total		391	108.972

Las hectáreas tituladas para minería en áreas de páramo, afectan principalmente a Boyacá (37%), Norte De Santander (28%), Cauca-Huila (17%) Y Cundinamarca (12%).

Cuadro 13 - Titulaciones Mineras Concedidas en Áreas de Páramo²²

Los potenciales mineros del país han despertado un interés inusitado de las inversiones en el sector, todo con el incentivo del crecimiento sostenido de las cotizaciones internacionales de los minerales. La situación ha desafiado la capacidad institucional del Es-

tado por hacer aplicar la normatividad ambiental y la rigurosidad a la hora de conceder títulos mineros.

El Código Minero en su artículo 34 modificado a su vez por la Ley 1382 de 2010,

22 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, citado en de Defensoría del Pueblo (2010). P. 47.



establecen zonas excluibles de la minería, definidas como zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables o del ambiente, dentro de las cuales se incluyen los sistemas de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional. Por tal razón se contempla que dichos ecosistemas deben ser delimitados geográficamente por la autoridad correspondiente, con el respaldo de estudios técnicos adecuados.

Rudas (2010) hace una cuantificación de la evolución de las áreas concedidas bajo titulación minera y advierte sobre el inusitado y apresurado incremento de la titulación minera y más gravemente, de la concesión de títulos en zonas protegidas. Con los datos recopilados estima que durante el Gobierno del Presidente Gaviria, las áreas tituladas crecieron cerca de 55 mil hectáreas por año, durante la administración del Gobierno del Presidente Samper, crecieron a un ritmo cercano a 70 mil hectáreas por año, mientras que en los años del Gobierno del Presidente Pastrana, se redujo el crecimiento de la titulación anual a 40 mil hectáreas. Sin embargo, el incremento más dinámico se presentó durante los años 2007 y 2008. En los primeros años de la administración del Gobierno del Presidente Uribe, donde se titularon en promedio cerca de 200 mil hectáreas por año, cifra que se multiplicó entre 2007 y 2008 hasta ascender a un millón doscientas mil hectáreas entregadas bajo título minero.

Rodríguez Becerra (2011) califica de caótica la forma en que se han concedido las titulaciones mineras, una idea la ofrece el hecho que durante 2009 la entrega de títulos se sale de toda proporción. Hasta mayo de dicho año se reportan nuevas titulaciones en una magnitud de 400 mil hectáreas y entre

julio y octubre se registran nuevos títulos autorizados equivalentes a 3,7 millones de hectáreas. Los cálculos de Rudas estiman que el área total minera titulada puede ascender a 8,4 millones de hectáreas correspondiendo al 7,4% del territorio continental del país (Rudas, 2010: 50).

No obstante las disposiciones legales, en Colombia se han otorgado títulos mineros en áreas protegidas a pesar de que está expresamente prohibida. La Defensoría del Pueblo (2010) con datos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial identificó algunos casos de sistemas de páramos en los cuales se otorgaron titulaciones mineras, que abarcaron casi 109 mil hectáreas de extensión.

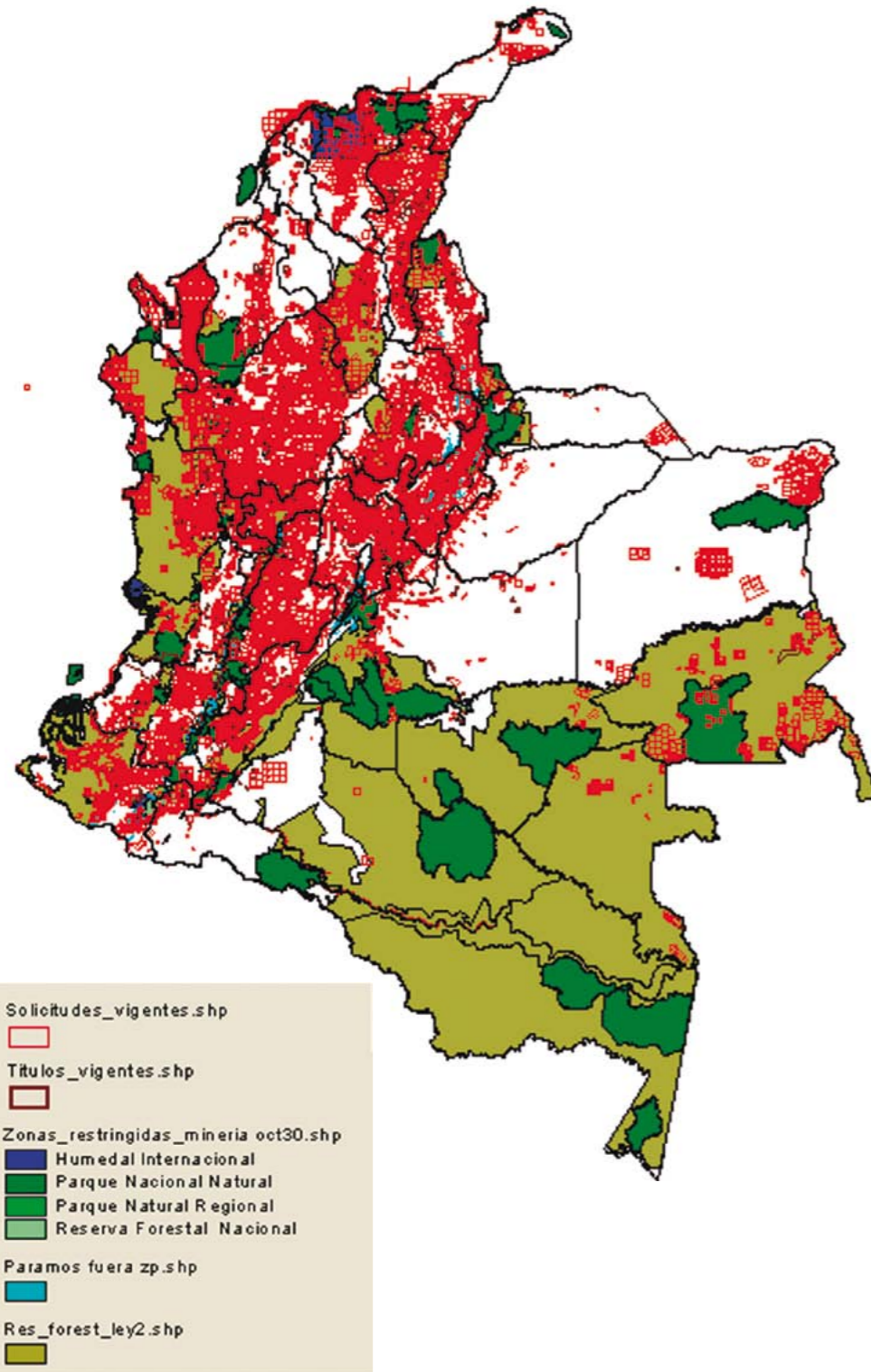
El mapa 6 pone en evidencia la presión de la actividad minera sobre el territorio y la aproximación sucesiva a las zonas protegidas expresamente los parques naturales, las reservas forestales, los páramos y los humedales. Así mismo, plantea la necesidad de fortalecer la vigilancia en materia de protección de los espacios naturales, para no subordinar los intereses ambientales a la avidez de la explotación minera.

Conclusiones y recomendaciones

La minería: un potencial y una amenaza

La actividad minera es quizás la preocupación más llamativa en la reciente ocupación productiva del territorio por diversos motivos²³:

23 La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana. Durante la última década, aumentó su contribución a Humboldt, Ingeominas y el mismo la actividad productiva y su comportamiento contrastó con el bajo desempeño de la agricultura y la moderada participación de los hidrocarburos. El grueso de los flujos de inversión extranjera directa se ha orientado al sector minero (representó el 42% del total de inversión foránea que arribó al país en 2009) y se prevé que, en el corto plazo, la actividad atraiga mayores recursos de capital extranjero.



Mapa 6 - Mapa de zonas protegidas con títulos mineros y solicitudes²⁴

24 Tomado de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con base en información: UASPNN, Instituto Ministerio.

- a. El impacto de mayores recursos externos sobre la apreciación de la moneda colombiana puede deteriorar la plataforma productiva nacional, desplazar empleo de otras actividades sin garantizar su absorción en la producción minera y reducir los niveles de bienestar de la sociedad ('enfermedad holandesa').
- b. La minería no es una actividad generadora de eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás en países en desarrollo, y tiende a generar economías de enclave, salvo que se establezcan conglomerados (clústers) productivos.
- c. La asignación indiscriminada de licencias de exploración y explotación a privados, empresas nacionales y extranjeras ha sido producto de un afán desmedido por acumular propiedades e intervenir el subsuelo con el anhelo de hallar fortuna a corto plazo. Esa excesiva expedición de licencias y títulos mineros puede tener un efecto perverso sobre los ecosistemas estratégicos y las áreas de protección ambiental.
- d. Los páramos, nacimientos de agua, cuencas de ríos, áreas de protección natural y biodiversidad están expuestos a un grave riesgo debido a la explotación de metales preciosos²⁵ usando el mercurio y el cianuro, y al derroche de recursos hídricos requerido, así como a la extracción de materiales para construcción y carbón.
- e. Las áreas en concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos de uso del suelo, debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales. La competencia por uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra.
- f. La variabilidad y cambio climático junto con las explotaciones mineras agudizarán la disponibilidad del agua hacia futuro. El aumento de la temperatura en la región Caribe, la modificación del régimen de lluvias y los niveles de precipitación, el elevado consumo de agua para posibilitar el proceso de extracción, así como la generación de acidez en el agua reducirán la oferta del recurso hídrico.
- g. La minería vulnera los derechos de la población rural cuando no se cumplen los procesos de consulta previa. La depredación de la riqueza natural puede transformarse rápidamente en regalías, como en el departamento del Cesar con el carbón, pero las opciones de desarrollo sostenible y humano no tendrán futuro en el corto plazo.

25 Aunque el proyecto minero de angostura, en Santander, presagiaba generar un elevado impacto sobre áreas importantes del páramo de Santurbán, donde se estimaban reservas equivalentes a 8,5 millones de onzas, la multinacional Greystar que adelantaría la explotación desistió de solicitar la licencia para la extracción aurífera ante las presiones de la comunidad y las normas que protegen los páramos.

Referencias bibliográficas

- Bonet, J. (2005). Desindustrialización y terciarización espuria en el departamento del Atlántico 1990-1995. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional (60).
- Bonet, J., & Adolfo, M. (2001). La Convergencia Regional en Colombia: una visión de largo plazo 1926-1995. En A. Meisel (Ed.), *Regiones, Ciudades y Crecimiento Económico en Colombia*. Cartagena: Banco de la República, CEER.
- Cárdenas, M., & Pontón, A. (1993). Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989. *Coyuntura Social* (8).
- CEGA. (2004). *Sistema simplificado de cuentas departamentales 1975-2000 (Vol. I)*. Bogotá: BBVA.
- Dane. (2003). Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia, a partir de la encuesta de hogares. Bogotá: Mimeo.
- Gouëset, V. (1998). Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX. Bogotá: Tercer Mundo editores y otros.
- Jaramillo, S., & Cuervo, L. M. (1987). *La Configuración del Espacio Regional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- Meisel, A. (1993). ¿Polarización o convergencia? A propósito de Cárdenas, Pontón y Trujillo. *Coyuntura Económica*, XXIII (2).
- Moncayo, E. (2007). *Impactos territoriales de la globalización: Una perspectiva macro-sectorial*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- Revéz, E., & Montenegro, S. (1983). Modelos de desarrollo, recomposición industrial y evolución de la concentración industrial de las ciudades en Colombia (1965-1980). *Desarrollo y Sociedad* (11).
- Silva, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Serie Gestión Pública (33).
- Thoumí, F. (1983). La Estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia 1960 – 1975. *Desarrollo y Sociedad* (10).
- Zuccardi, I. (2002). Los ciclos económicos regionales en Colombia, 1986-2000. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional (25).



La LOOT y la construcción de territorios de innovación: el naciente caso de la RINN, ¿una asociación de municipios en la Sabana de Bogotá?*

Jaime Acosta Puertas¹

Mi idea de la LOOT y su relación con la idea de la Región Innovación - RINN

Me gustaba, a pesar de su complejidad, la última versión de LOOT que se impulsó en el gobierno de Andrés Pastrana. Era más moderna, más amplia y más técnica que el escueto esbozo que se hizo en el primer gobierno de Uribe, y era mejor que la recién aprobada.

Sin embargo, esta LOOT se constata más política que técnica. Su enfoque no es suficientemente contemporáneo, visionario, complejo, desafiante, sugestivo, que refleje las nuevas condiciones de la sociedad y de la economía del conocimiento, la necesidad

de un modelo para el cambio estructural de la especialización de Colombia y de sus territorios, y las necesidades de transformación profunda de las nuevas ideas sobre el desarrollo territorial. La concepción y los temas que impulsan la integración o asociatividad regional parece que fueran para un país agrario –industrial de hace cincuenta años y no para una nación sostenible, innovadora y emergente del siglo XXI. Es una LOOT para un país recentralizado y no para un país descentralizado hacia la autonomía. No obstante, en la reglamentación se pueden subsanar vacíos.

¿Por qué la LOOT tiene estos vacíos? Porque refleja la ausencia de algo más importante: la falta de una política nacional de desarrollo regional. Si tuviéramos esa política, la LOOT

* Agradecimientos a la Gobernación de Cundinamarca, a la Agencia de Desarrollo de Cundinamarca y a Prodensa. Las opiniones consignadas en este texto son de mi autoría y no comprometen a ninguna entidad. Este artículo hace parte del proyecto DNP-IGAC de apoyo a la reglamentación de la LOOT. Su reproducción total o parcial no se puede hacer sin citar al autor.

¹ Investigador internacional independiente. Experto en temas de Innovación Territorial.

reflejaría sus contenidos. Los nuevos e importantes instrumentos para el desarrollo regional que el gobierno del presidente Santos ha impulsado, como los fondos de desarrollo regional a partir de la redistribución de las regalías, solo son medios con abundantes recursos, que si no tienen un marco adecuado de políticas, muchos de esos recursos se van a despilfarrar en los siguientes años, hasta que un nuevo gobierno, con más perspectiva de los desafíos de nuestra sociedad y de la sociedad global, haga los ajustes del caso.

Entonces, la LOOT es un reflejo de las políticas que tenemos. No podemos pedirle nada más. Pero no por ello debemos dejar de registrar que los nuevos enfoques, factores e instrumentos del desarrollo regional deben tener espacio por el expediente de la reglamentación de la ley.

Consistente con lo recién expuesto, este artículo muestra los lineamientos generales de una propuesta para la construcción de una región de innovación (RINN en adelante), entre los municipios industriales de la sabana de Bogotá y cómo se puede convertir en realidad en el marco de la LOOT.

Así las cosas, la RINN se fundamenta en tres perspectivas principales:

1. Presente: los municipios del arco de la sabana centro y occidente de la corona inmediata de Bogotá son municipios industriales sin ninguna orientación estratégica, basados solamente en estímulos económicos para atraer empresas y nada más. Esto conforma una aglomeración desordenada sin proyecto de futuro, en materia urbana, de especialización y de integración entre ellos.
2. Futuro: transformar, como un caso piloto en Colombia y como pocos existen en América Latina, los municipios industriales en municipios de la innovación, para darle una nueva orientación al urbanismo, al desarrollo productivo, a la innovación, al emprendimiento y a las necesidades de

infraestructura, con criterios de sostenibilidad, de integración y de equidad. La reglamentación de la LOOT debe incluir procesos de desarrollo endógeno de este tipo.

3. Integración regional: es un proyecto proactivo desde Cundinamarca hacia Bogotá. Abre un espacio para una agenda común entre iguales, sin la aceptada asimetría en el tamaño de las economías. Por eso, en una segunda etapa de la RINN se propone una integración con Bogotá y la conformación de una gran región de innovación que recoge procesos y proyectos previos, otros en construcción y los nuevos que vengan, para, con base en ellos, proponer una fase nueva en la evolución de la región.

La figura 1 resume las nuevas dinámicas surgidas en los últimos años en la región, y muestra la visión territorial de la RINN en sus dos etapas. Sin embargo, el esfuerzo debe concentrarse en la fase 1, porque la 2 es deseable y solo es posible si aquella se concreta y consolida, y porque la RINN ha sido pensada para Cundinamarca y Bogotá en procura de un crecimiento y desarrollo más equilibrado con la metrópoli.

La RINN de gesta a partir de tres instancias afortunadas: el interés de grandes empresas de la sabana centro asociadas a Prodensa para explorar el futuro del territorio (2009); y la buena recepción que tuvo en la Gobernación de Cundinamarca el ejercicio de Prodensa (2010), que hizo posible una elaboración más robusta dentro del acuerdo de cooperación entre la Gobernación y la Agencia de Desarrollo de Cundinamarca (2011). En el contexto de ese acuerdo se ha elaborado un marco conceptual preliminar bastante claro para que la nueva administración departamental 2012-2015 haga realidad la RINN, porque se enmarca en los ejes centrales del plan de desarrollo 2012-2015.

Este artículo recoge algunos elementos de todo este recorrido que es importante tener en cuenta porque se debe registrar

cómo emergió la RINN, dado que ahí están los basamentos de fondo de su creación y proyección.

Contexto

En este documento se consigna la propuesta para crear la región de innovación y su discusión con diversos actores públicos, privados, de la academia y la sociedad, convocada por el nuevo gobierno departamental, los nuevos gobiernos municipales y el gobierno nacional para que en el marco de la LOOT sea posible crear una asociación de municipios en torno a la innovación, el desarrollo productivo y el medio ambiente.

Si bien la RINN está inicialmente pensada como un proyecto estratégico de Cundinamarca, es deseable intentar más adelante una visión con Bogotá para integrar las localidades industriales del distrito capital (Puente Aranda y Fontibón), con los corredores del conocimiento, de la innovación y la tecnología de Bogotá (ejes de la calle 26 y de la carrera 7 con la Sabana Centro). Esta visión más amplia es factible porque la evidencia de distintas iniciativas en construcción, unas más maduras que otras, conduce a la integración estratégica entre Bogotá y Cundinamarca, como ocurre en los estados de Sao Paulo y de Río de Janeiro, para citar solo dos casos.

Nuevas dinámicas son posibles por la integración natural de la región, dado que Cundinamarca es el gran proveedor de productos y servicios para la vital existencia de los ciudadanos del Distrito Capital: alimentos, agua, energía y ruta de salida de la producción de la capital a otras regiones de Colombia y el exterior, pero también porque la producción industrial de los municipios industriales de la sabana es cada vez más importante.

Sin embargo, todos miran a la capital como el gran mercado nacional, pero no todos

miran con la misma importancia la interdependencia de Bogotá con otros territorios, sobre todo con Cundinamarca, y, por tanto, no se pone suficiente interés a esta nueva geografía de la economía de la innovación de la región capital, porque la perspectiva de análisis se hace solo por indicadores de PIB y no con visión geoestratégica y otras categorías conceptuales sobre el nuevo desarrollo de los territorios, en cuyo contexto se inscribe la creación de la RINN.

Las grandes ciudades que han mirado oportunamente su región inmediata o de interdependencia (son mejores términos que el de región periférica porque estos tienen la connotación de bordes rezagados) han logrado frenar el crecimiento de su población porque han desarrollado ciudades y regiones vecinas como opciones globales de vida para la gente de esas ciudades de menor tamaño.

Elementos conceptuales

Las fuerzas del desarrollo* y la construcción de la RINN

Cualquiera sea el rumbo que tome un territorio para configurarse como ámbito de innovación, hay fuerzas propulsoras que garantizan la conformación o consolidación de un modelo y de un proyecto de desarrollo territorial de los municipios que hacen parte del proceso. Esas fuerzas se complementan e interrelacionan para crear un sistema territorial sostenible de producción, innovación y emprendimiento con equidad.



Figura 2. Las fuerzas del desarrollo y la RINN. Fuente: Vázquez Barquero (2005).

* Vázquez Barquero (2005).

Estas cuatro fuerzas aluden a:

1. Impulsar un cambio y adaptación de las instituciones, públicas y privadas, al nuevo modelo. Por ejemplo, reformar la estructura administrativa de las alcaldías municipales para darle espacio a la ciencia y tecnología, al emprendimiento y a la transformación productiva del territorio; formar recursos humanos para aplicar el modelo; crear nuevas instituciones u organismos que movilicen el proceso de cambio, como una agencia de desarrollo regional, consolidar algunas zonas industriales mediante su transformación en parques empresariales y tecnológicos, entre otros desarrollos.
2. Generar condiciones para que existan esquemas de producción flexible en el territorio y así generar sinergias, economías de escala, integrar la producción y los servicios, hacia la conformación de clústers o sistemas productivos y de innovación territoriales (SPIT).

Impulsar redes de difusión de innovaciones y de conocimiento entre empresas, entre estas y las instituciones de educación, de investigación y de capacitación técnica y tecnológica.
3. Lo que ocurre al interior de las empresas no puede ser un mundo ajeno al tejido social, tanto las personas que están vinculadas a la producción en las organizaciones como la población en formación, pues las empresas existen porque hay una ciudadanía que demanda sus bienes y porque el ciudadano debe tener un sentido de pertenencia con la producción del territorio. El efecto económico y social por la difusión de las innovaciones es el crecimiento de la productividad y del potencial de innovación y de emprendimiento del territorio.

Lo anterior tiene implicaciones en el desarrollo urbano del territorio de la RINN en el sentido de un desarrollo urbano moderno: servicios de todo tipo; TIC; vivienda, medio ambiente, movilidad y espacio público sostenible; oferta cultural y oportunidades para incentivar las artes y las industrias creativas; organización más racional de usos del suelo acorde con las nuevas actividades relacionadas con la actividad económica más estratégica y sostenible del territorio. Esta es la concepción que subyace a la idea de la RINN.

Nuevos factores del desarrollo local*

En la sociedad del conocimiento, los factores de desarrollo más importantes son las instituciones, el conocimiento y la innovación, redes de múltiple espectro y relaciones entre diversos actores. Estos factores aluden a:

1. Instituciones y gobiernos que generan condiciones para que el desarrollo económico, la innovación y el emprendimiento sucedan en el territorio.
2. Formación de redes empresariales, de innovación, conocimiento y emprendimiento.
3. Capital social proclive a acciones colectivas que redunden en el desarrollo de la producción, de la innovación y del emprendimiento en un marco de sostenibilidad, para alcanzar altas tasas de productividad y de competitividad, ante lo cual el desarrollo del conocimiento y de la actividad productiva son las principales fuentes de generación de oportunidades y de bienestar individual y colectivo.
4. Actividades productivas estratégicas para que la especialización de la economía adquiera identidad y sea reconocida en los mercados de la región, de la nación y el exterior.

* Noguera y Espacia (2008).

5. Apropiación de las TIC como la nueva y principal infraestructura de comunicaciones en la sociedad del conocimiento y de la innovación. Las infraestructuras físicas tradicionales son importantes, pero no las más importantes. Sin embargo, en territorios con rezagos en la materia, caso de la Región Capital, se deben adelantar todos los proyectos que sean necesarios: SITP, tren-tran, autopistas, Transmilenio. Veamos ahora una adaptación de la RINN a los nuevos factores del desarrollo.
5. Faltan redes de empresas y redes de innovación: aparato productivo diversificado pero poco cohesionado con innovación difusa y escaso emprendimiento. El Corredor Tecnológico Agroindustrial (CTA en adelante) y el Parque de la Innovación de la Unimilano son excepciones nacientes.
6. Desarrollo urbano desordenado, desequilibrado y en contravía de la sostenibilidad ambiental. La ola invernal del 2011 develó la mala conducta ambiental de los actores públicos y privados del territorio.
7. Rezagó en infraestructura de TIC y en infraestructura vial: tren-tran de cercanías, ampliar vías, construir nuevas variantes y otras que la ola invernal del 2011 mostraron que no sirven, como la vía Suba-Cota o la conexión Chía-Autopista Norte.
8. Las políticas nacionales de competitividad y de innovación y la de CyT+i tampoco arrojan señales suficientes y claras para complementar el desarrollo de las regiones.

Los nuevos factores del desarrollo necesitan la RINN

1. Los municipios de la Sabana Centro y de la Sabana Occidente no están integrados a pesar de su vecindad, de problemas comunes y de oportunidades complementarias que podrían desarrollar conjuntamente. Hay agendas dispersas, pero no una convocatoria público-privada-sociedad para una integración profunda, efectiva, real y sostenida.
2. El arco industrial de la sabana no tiene estrategias propias de competitividad, de innovación y de emprendimiento.
3. No hay redes de alcaldes, ni de universidades, ni de empresas.
4. Débil institucionalidad regional para el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de la región, a pesar de organizaciones como Prodena, Prodeocsa, Asoccidente, Cámaras de Comercio y distintos gremios. Bogotá concentra el mayor interés, pero el modelo o estrategia de competitividad y de innovación atraviesa, a diciembre del 2012, por un periodo de sequía intelectual, de dinamismo, de visión y de una estrategia público-privada-sociedad.

La Triple Hélice y las nuevas fuerzas y factores del desarrollo

Sabemos que la TH enfatiza en la universidad y en las empresas como fuentes de emprendimiento, de tecnología y de investigación que se integran con el Estado para suscitar procesos virtuosos y sostenidos de innovación mediante actividades de I+D+i. En la TH, las universidades de investigación se convierten en instituciones emprendedoras, lo cual ocurre por medio de la transferencia de tecnología, la incubación de nuevas empresas innovadoras de alto valor agregado y la conducción de esfuerzos de renovación regional. Pero también las empresas se constituyen en motor de la TH desde sus potencialidades de innovación a través de sus grupos de investigación en cooperación con centros de investigación públicos, privados y de las universidades (Etzkowitz, 2009).

Conocemos también que la TH deja atrás el viejo modelo lineal de innovación mediante el cual había un flujo de conocimiento que parte de la investigación básica a la aplicada y de ahí al desarrollo de productos. La TH contempla también otro posible flujo de conocimiento a partir de las empresas hacia las universidades. Este efecto interactivo indica que la actividad de innovación mejora el desempeño de la investigación básica porque trae nuevos temas de investigación (ibíd.). Además, estos flujos bidireccionales de conocimiento e innovación se tornan más complejos, dado que vincula a los gobiernos tanto en la cofinanciación de proyectos como en el diseño de las políticas productiva, CyTi, desarrollo regional y emprendimiento, que respaldan procesos de la TH.

La gráfica resume la TH en la cual se constata la gran interrelación entre los tres actores donde cada uno asume el papel de los otros dos, conformando un sistema complejo de interrelaciones, pero eficiente en términos de alianza, confianza, cooperación y colaboración. Con base en esta sinergia, las iniciativas individuales en un cuadro

de acción colectiva, que a su vez alimenta el ecosistema de innovación, producción y de emprendimiento del territorio, porque la TH cohesionan agentes del conocimiento (centros y grupos de investigación), agentes económicos (empresas) y el Estado (regula, apoya, invierte, interviene y genera incentivos económicos y no económicos), para crear y desarrollar entornos innovadores como la RINN, pero también como Ciudad Salud Región (CSR en adelante)⁵, Innobo⁶, el PCT de la Unal, el Parque de la Innovación de la Uniminuto, como ecosistemas nacientes de creatividad, innovación, emprendimiento y con efectos en el desarrollo social y en la equidad.

Los tres actores centrales: universidad–empresa–Estado son la sociedad (S en la figura 3). Los centros de investigación y las empresas que están articuladas por nuevos proyectos innovadores derivados de investigación en las universidades, en las empresas o entre ambos (spin off) y por nuevas empresas innovadoras (startups). También los territorios de la nueva economía se expresan a través de parques tecnológicos y de ciudades

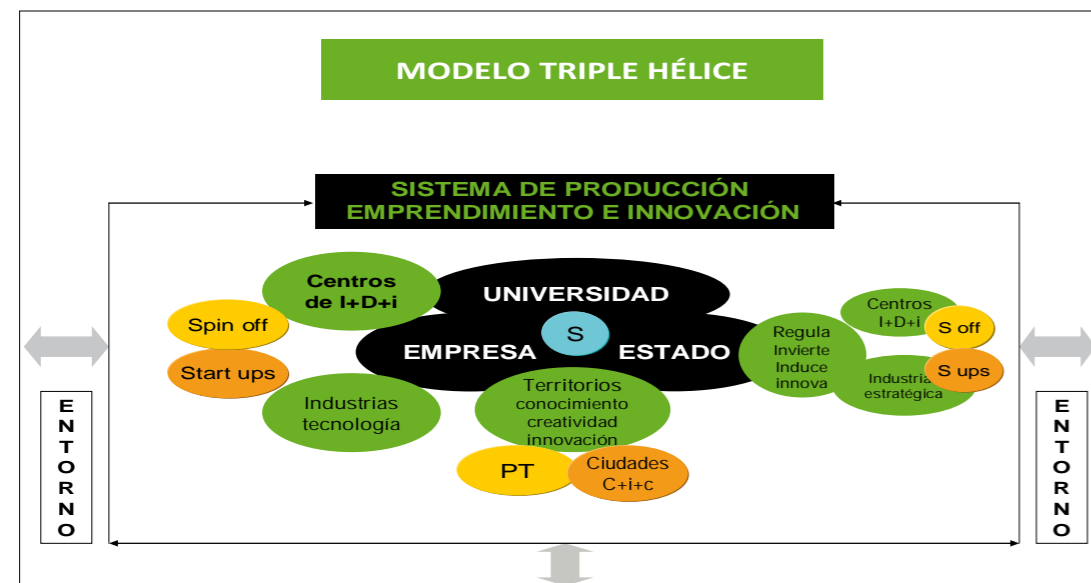


Figura 3. Modelo Triple Hélice. Fuente: Acosta (2012).

5 Este proyecto atravesaba en diciembre del 2012 por una aguda crisis debido a la falta de concertación entre el consorcio encargado del estudio de factibilidad y la administración de Bogotá, que heredó este proyecto de la anterior administración.
6 Innobo está huérfano de nuevas decisiones luego de que Corferias, con base en el estudio de prefactibilidad, decidió construir su nuevo centro de convenciones.

dentro de las ciudades. Y, por supuesto, el Estado, no solo regulando, sino también inmerso en las dinámicas de la Triple Hélice. Es el nuevo Estado del siglo XXI convertido en agente que impulsa procesos y áreas estratégicas para la nación (Acosta, 2012).

En todos los casos exitosos de desarrollo del anterior siglo, y en lo que va del presente, el Estado interviene regulando e invirtiendo en procesos y proyectos que el sector privado aún no quería arriesgar, pero que después se trasladaron a los agentes del mercado, y entonces el Estado adquiere nuevos roles según la emergencia de nuevos desarrollos. Es la dinámica imparable de la creación permanente de nuevos hallazgos. Si bien el papel del Estado es generar condiciones de política, a veces debe asumir roles que son más propios de las empresas y las universidades.

Sin ecosistema y sin emprendedores que generen un estado colectivo de conciencia innovadora y emprendedora no habrá innovación, transformación productiva de la especialización, no habrá clústers, ni mejorarán el bienestar y la equidad. Procesos como los recién mencionados en el párrafo

anterior son desarrollos complejos que implican la investigación, los servicios de excelencia y la innovación en el sentido amplio de la definición.

Tenemos claro que la TH está conformada por la triada U-E-E. Sin embargo, en cada caso, los actores tienen características singulares, según las características propias de cada proceso y de cada gran proyecto. En la RINN, así como en CSR, Innobo, el PCT de la Unal, en el CTA y en el parque de la Innovación de la Uniminuto (PI Uniminuto), intervienen los actores de la TH. Pero en cada uno su rol tiene especificidades, incluso, en tres de ellos: RINN, CSR y en el PI de la Uniminuto, el actor de la Cuarta Hélice (CH en adelante) es clave y a su vez diferente su rol en cada proyecto.

Ahora bien, ambientes de TH y de la CH no solo tienen efectos en la innovación vía actividades de I+D+i, sino que también contribuye a incrementar la capacidad de las empresas para identificar, asimilar y explorar conocimientos que existen en el entorno; el denominado papel dual de la I+D+i, basado en el incremento de la capacidad de ab-

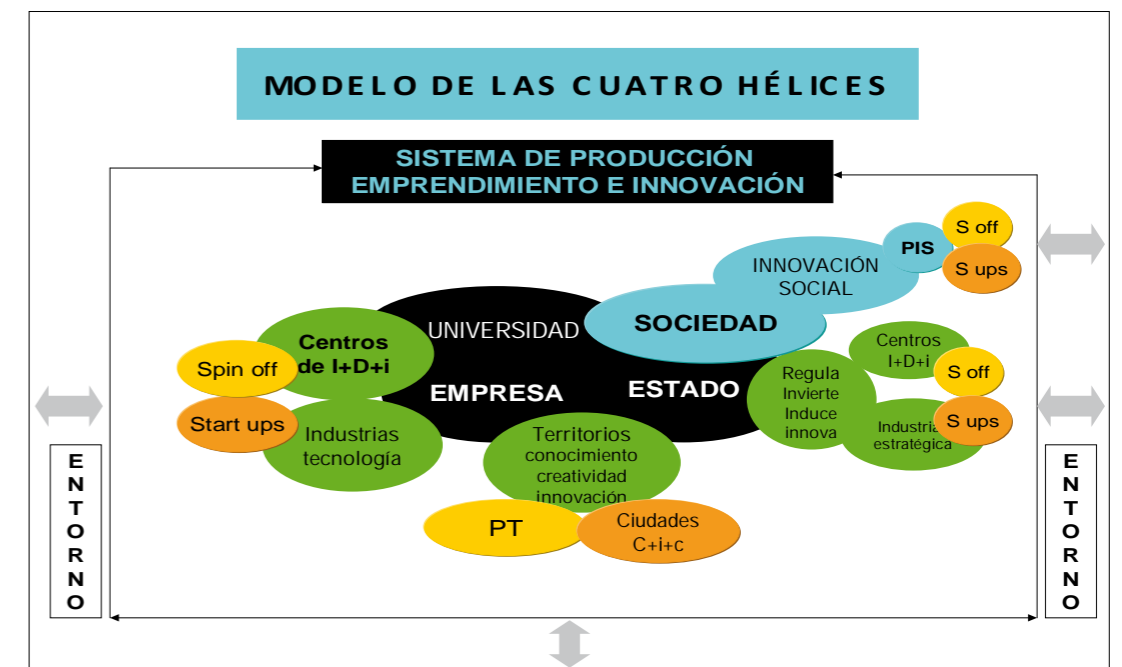


Figura 4. Modelo de las cuatro Hélices. Fuente: Acosta (2012).

sorción, que a su vez está relacionado con la innovación y la dinámica de la economía y que puede ser extrapolado a un nivel más amplio y utilizado para analizar la capacidad innovadora de un territorio (como sería el caso de la RINN). De esta manera, los mayores esfuerzos que en materia científica realiza un país deben servir para innovaciones posteriores, y sobre todo para incrementar la capacidad de sus territorios (caso de la RINN) con el fin de hacer un uso más apropiado del conocimiento generado en otros contextos geográficos (Durán, Salce y Aragón, 2011).

Por ello, la TH o la CH es un elemento teórico que se puede convertir en retórico si no se determinan los principales obstáculos que inciden en la escasa eficiencia del sistema en cuanto a la creación de innovaciones y a su impacto económico y social. En particular, la relación público-privada deberá ser objeto de mayor atención en las políticas, no solo en el sentido tradicional de la transferencia de conocimientos (modelo lineal de investigación y mercado), sino también en la dirección de crear nuevas instituciones y fomentar la fertilización cruzada entre ambos colectivos, incluidas las universidades (Ibíd.).

¿Qué es una región de innovación?

Es un medio conformado por actores sociales (ciudadanía), institucionales (públicos), tecnológicos (universidades y centros de investigación) y económicos (empresas-gremios de media alta y de alta tecnología) en el cual se generan sinergias entre Estado, empresas, universidades y sociedad, para desarrollar nuevas industrias y nuevos servicios de alto valor agregado, soportadas en la conformación de redes formales o informales de diferente tipo y múltiples entrecruzamientos.

Por qué es necesaria la RINN para Cundinamarca y Bogotá

Las razones son múltiples, pero es una conjunción de factores referidos a superar su rezago como aglomeración productiva, pero también con la oportunidad de dar un salto a partir de nuevos emprendimientos de diversa índole, que permiten pensar que Cundinamarca y la Región Capital se estarían moviendo en una buena dirección en su proceso de transformación, a pesar de cierta parsimonia y, por tanto, del peligro creciente



Figura 4. Evolución de Bogotá y Cundinamarca y la RINN
Fuente: Acosta (2012).

de abandonar proyectos como CSR, Innobo y el PCT de la Unal. Para ello, es conveniente tener como referencia la evolución de una región en su proceso de cambio como se ilustra con la figura 5, aplicada a la RINN y a la Región Capital. En ella se constatan los desarrollos que impulsan su crecimiento en el presente y los desarrollos en construcción que jalonarán la transformación en el futuro.

1. Bogotá y su corona industrial aún se comportan y crecen como en la sociedad industrial del siglo XX. Es una aglomeración industrial con zonas y parques industriales, zonas francas, naciente actividad de relaciones U-E-E, con muchas universidades, pero pocas de investigación, y con varios intentos de formar clústers. Esa es una economía del siglo anterior que no puede ser competitiva y atractiva para la localización de industrias de alta tecnología del nuevo siglo. Sobre esta realidad se concibe la RINN: llevar a un nuevo estadio evolutivo la producción de la sabana de Bogotá con efectos en toda la región.
2. Bogotá y Cundinamarca, sin un marco suficiente de políticas, pero sí muy dinámicas en la formulación de proyectos de nuevo tipo, avanzan hacia una economía de la innovación sostenible, como se desprende de acciones y proyectos que se han formulado en los tres últimos años. La RINN es una oportunidad para aglomerar e integrar algunas de esas iniciativas en el arco industrial de la sabana, y, más adelante, con las zonas industriales de Bogotá, si la capital perfecciona y saca adelante Innobo, el PCT de la Unal, CSR y revisa el Anillo de la Innovación.

La literatura, hasta el cansancio, reitera que los territorios del siglo XXI tienen como instrumentos de transformación de la actividad productiva

con innovación (I+D+i), el tipo de proyectos que se están pensando en Bogotá y en su arco industrial. Lo que sucede es que son iniciativas en fase de estudios, y, por tanto, el territorio no sabe cuáles son los efectos de esta clase de proyectos en la geografía, la economía y la sociedad.

En otras palabras, la región está haciendo la transición a una nueva economía, como lo vienen haciendo Medellín y varias ciudades de Brasil, pero también Argentina, Chile y México. Sin embargo, la transición es un estado mental que se debe reflejar en políticas público-privadas, que tiene el riesgo de contaminarse de temores y, por tanto, de resistencias propias, es decir, de los mismos actores, si no hay liderazgos claros y de largo propósito, que liberen la innovación y la transformación y relegue los temores.

3. La RINN es un proyecto estructurante que permitirá conformar una aglomeración productiva y de innovación integrada, con economías de escala, con ciudades pequeñas convertidas en polos de innovación, con redes de innovación y de emprendimiento que ayuden a organizar su dispersión y darle un norte a la especialización localizada y por localizarse. Por ello, la RINN debe tener espacio en el portafolio de proyectos estratégicos del nuevo plan de competitividad y de innovación que la región deberá rediseñar en el 2013, y en los fondos de desarrollo regional y de CyTi.
4. La RINN es una iniciativa que cabe en distintas posibilidades de asociatividad que permite la LOOT (RAPE, áreas metropolitanas...) y en cuya reglamentación deben quedar establecidas propuestas de territorios asociados como la RINN.

Génesis de la RINN*

La iniciativa nació de la reflexión adelantada por las empresas industriales asociadas a Prodensa, con el fin de mirar qué está pasando con el acelerado crecimiento urbano e industrial de la Sabana Centro², su perspectiva, y qué visión es deseable construir a largo plazo a partir de alianzas público-privadas y de acuerdos de la TH (U-E-E).

Fase 1 de la RINN: 2010

La figura 6 resume el ejercicio de Prodensa (Acosta, 2010) en cuanto a la integración de los municipios de la Sabana Centro con el norte de Bogotá para conformar el corredor tecnológico del Modelo de Ocupación Territorial (MOT)³ de la Gobernación de Cundinamarca y la propuesta de desarrollar dos pequeños parques empresariales y tecnológicos (PET en adelante) para transformar las zonas industriales en polos de innovación y emprendimiento aprovechando la concentración de universidades y colegios, sobre todo en el norte de Bogotá y en Chía, y el desarrollo de nuevos campus como el de la

Universidad Militar Nueva Granada, que sería la base del PET en el corredor de Cajicá-Zipacquirá-Cogua, por allá en la década del 2020.

Fase 2 de la RINN: 2011

Cuando Prodensa presentó el 3 de agosto del 2010 el proyecto a la Gobernación de Cundinamarca, sucedieron dos cosas: primero, nació el nombre que le da identidad al proyecto de nueva región: la RINN; y, segundo, que la iniciativa también debía cobijar los municipios industriales de la Sabana Occidente, aquellos que conforman el corredor tecnológico agroindustrial (Mosquera-Madrid-Facatativá y demás municipios de la conurbación industrial de Funza, Cota y Tenjo, y otros más), tal como lo ilustra la figura 6. Y todos aglomerados en torno al MURA (Modelo Urbano de la Región del Aeropuerto El Dorado), que haría parte de la RINN.

Fase 3 de la RINN: 2012 en adelante

En el 2011, la Gobernación de Cundinamarca y la Agencia de Desarrollo de Cundinamarca

PRIMER TERRITORIO DE LA RINN: la génesis Sabana Centro

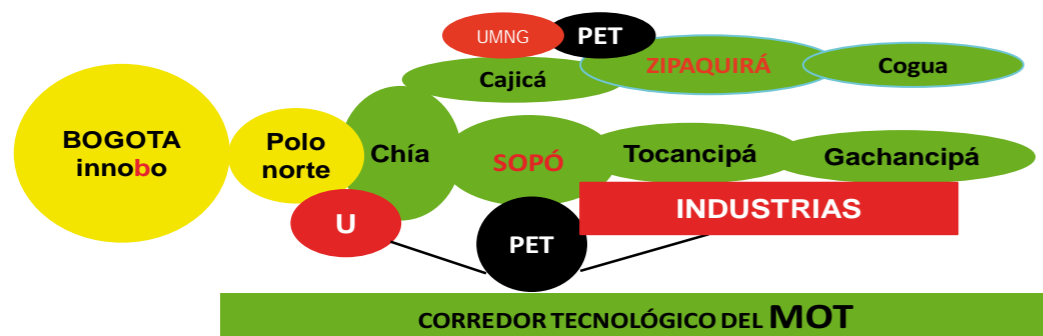


Figura 6. Primer territorio de la RINN: la génesis Sabana Centro. Fuente: Acosta (2010).

* Esta sección se basa en los trabajos pioneros de la RINN adelantados por Acosta J. para Prodensa y para la Agencia de Desarrollo de Cundinamarca, y recoge aportes de un ciclo de múltiples reuniones con la Gobernación de Cundinamarca.
 2 Región conformada por los municipios de Chía, Cajicá, Zipacquirá, Cogua, Sopó, Tocancipá y Gachancipá.
 3 Trabajo coordinado por Carmenza Saldías en el 2008 y el 2009. Exsecretaría de Hacienda y de Planeación de Bogotá.

LA RINN - Sabana Occidente CORREDOR TECNOLÓGICO AGROINDUSTRIAL CTA

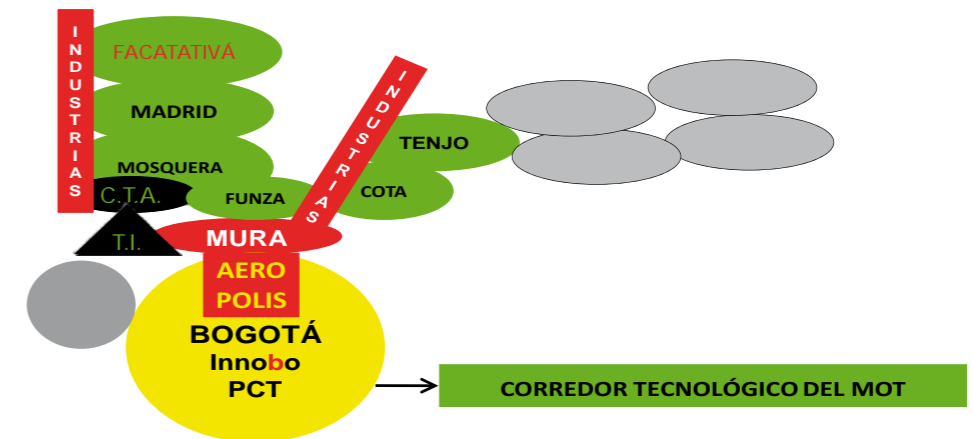


Figura 7. La RINN-Sabana Occidente. Fuente: Acosta (2010).

celebraron un acuerdo de cooperación para adelantar un proyecto que contribuya a la identificación e impulso de cuatro clústers y/o redes productivas. Dentro de los productos se incluyó disponer de un marco conceptual para el desarrollo de clústers y/o redes, y un marco conceptual para la RINN. De ambos ejercicios, por la interrelación existente entre ambos, surgió la red de industrias de innovación (REIINN) del arco industrial de la sabana (Acosta, 2012).

Aunque solo como imagen en construcción, la integración de la Sabana Centro y de la Sabana Occidente con Innobo, el PCT de la Unal, Ciudad Salud Región y el Parque de la Innovación Social arroja la siguiente figura.

Ya integrados en una visión más amplia y definida de la RINN, la figura muestra cómo estaría constituido el territorio para construir una aglomeración conformada por polos de innovación para la transformación productiva y la innovación, a la vez integrada y complementaria a la actividad productiva de Bogotá.

En la figura 8 se muestran los componentes principales de la RINN: están por un lado el territorio de cobertura del Corredor Tecnológico

Agroindustrial (CTA), que en su nueva etapa abarcará la gran mayoría de municipios agropecuarios de Cundinamarca. Por eso, en el mapa conceptual están por encima del área inicial de influencia de la RINN, aunque el núcleo de conocimiento está ubicado en Mosquera, en el Triángulo de la Innovación entre Corpoica, el Sena, y la Unal, con sus respectivos terrenos de experimentación.

Se destaca sobre todo el arco industrial de la Sabana de Bogotá con sus doce municipios, que son el objetivo inicial de la RINN, y su respectiva red de industrias de innovación que es una de las cuatro redes y/o clústers del convenio Gobernación de Cundinamarca y la Agencia, en el cual se señala la ubicación de las aglomeraciones industriales de los distintos corredores, donde existen importante universidades, las zonas donde se concentran las mayores capacidades de ciencia, tecnología innovación (CTI);, y donde están ubicados los proyectos de parques tecnológicos: el PT del Triángulo de la Innovación (TI) del CTA (ver figura 9) y el Parque de la Innovación de la Uniminuto, como proyectos de más pronta ocurrencia, pero también un eventual parque de innovación, emprendimiento y tecnología en el corredor norte de Bogotá y de la Sabana Centro.

TERRITORIO DE LA RINN Sabana Centro y Occidente

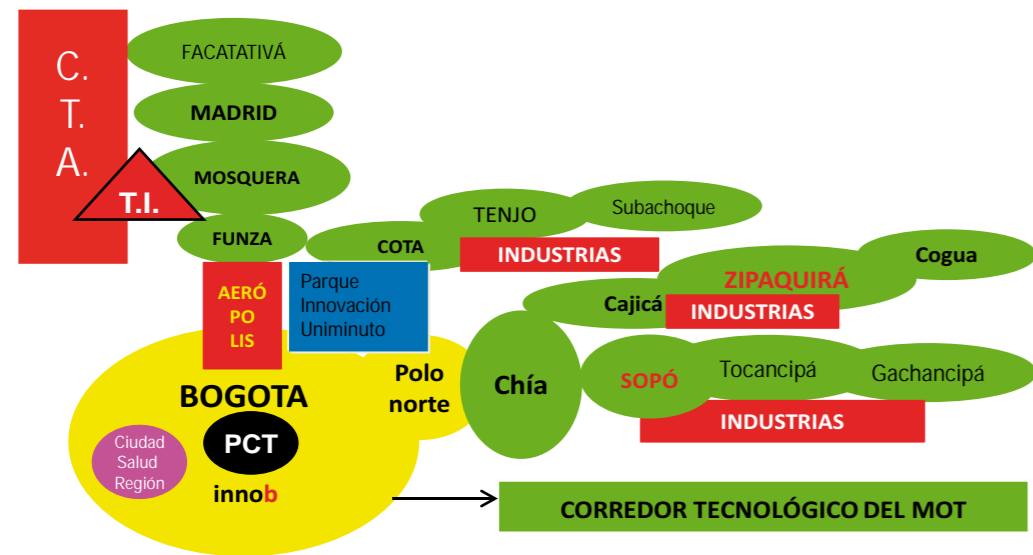


Figura 8. Territorio de la RINN Sabana Centro y Occidente. Fuente: Acosta (2012).

De esta manera, los bordes del siguiente mapa conceptual de la RINN planteados en la figura 9 nos remiten a cinco grandes sectores de actuación: el medio ambiente fo-

calizado en el tema de agua; la ciencia, la tecnología y la innovación, que es un factor transversal pero también vertical en áreas de investigación concretas que se deben defi-



Figura 9. Fuente: Acosta (2012).

LA RINN: POLOS DE INNOVACIÓN, PARQUES, CLÚSTER Y REDES

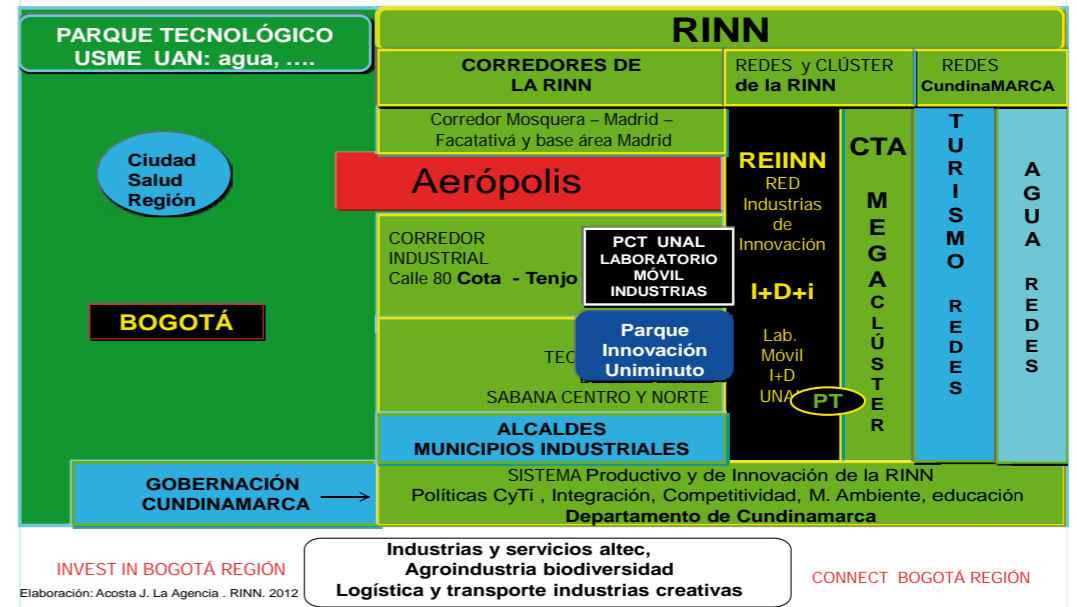


Figura 10. La RINN: polos de innovación, parques, clúster y redes. Fuente: Acosta (2012).

nir en el plan estratégico de la política de CyT+i de Cundinamarca; y los sectores productivos: industrial, agropecuario y turismo. Esta gran integración de polos y de factores productivos, ambientales y del conocimiento apunta a un gran proyecto de desarrollo productivo sostenible de alto valor agregado para actividades existentes y nuevas. Además, las líneas blancas señalan los grandes proyectos de infraestructura en discusión y/o en planeación: ALO, perimetral, tren-tranvía, Transmilenio de la avenida Boyacá y la avenida 68.

Esta representación conceptual muestra que existen ideas, visiones y elaboraciones técnicas para gestar e impulsar nuevos desarrollos, pero faltan políticas público-privadas y de las universidades más definitivas para que la RINN y otras iniciativas prosperen.

LA RINN: desarrollos productivos y tecnológicos estratégicos

El último mapa conceptual nos mostró el territorio de la RINN: sus municipios, sus

corredores industriales; el territorio del CTA-Mega; los componentes sectoriales clave: agua, CyT+i, industria y agropecuario agroindustrial; las zonas donde se concentran el conocimiento y la investigación y los proyectos de parques tecnológicos o similares, todo con la idea de impulsar un desarrollo productivo sostenible con equidad.

En la figura 10 se muestran componentes más específicos de la RINN, que incluye tanto los componentes y clúster del convenio Gobernación-Agencia y los proyectos presentados a concursar por recursos de las regalías para ciencia y tecnología 2012. Tenemos los tres corredores ya mencionados de manera suficiente, la red de industrias de innovación (REIINN en adelante) de los 12 municipios industriales de la sabana, el CTA y las redes de turismo y de agua que tienen un impacto mayor en el territorio inicial de la RINN.

De los proyectos presentados a los fondos de regalías para CTI, dos de ellos son de gran impacto directo para Cundinamarca y para la RINN: el CTA y el Parque de la Innovación Social de la Uniminuto.

Los desarrollos de la RINN, en caso de que se estructure como un conglomerado de muni-

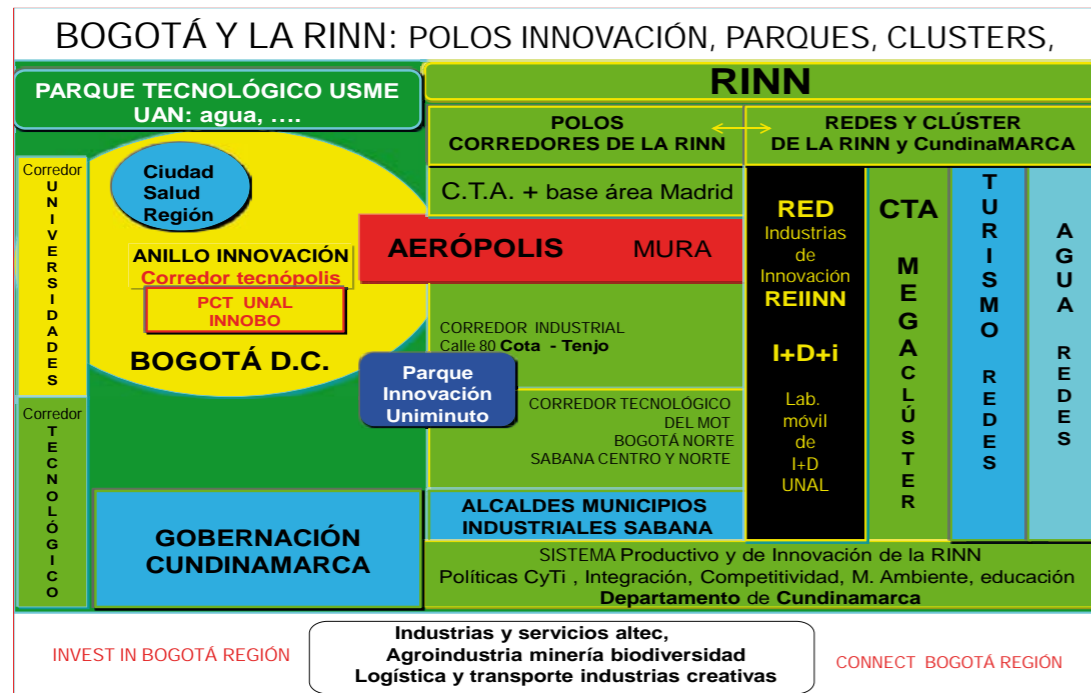


Figura 11. La RINN: polos de innovación, parques, clústers y redes.

Fuente: Acosta (2012).

En el marco de la LOOT, se harán en el contexto de las políticas departamentales y nacionales de competitividad, innovación, educación y desarrollo regional. La RINN no tendrá políticas propias. Tendrá su propio foco, con estrategias y proyectos clave.

Resumiendo, lo que muestra la anterior figura son los elementos de un sistema sostenible de producción y de innovación de la RINN en la Región Capital. Por eso, el siguiente mapa conceptual muestra una visión más amplia que integra a la RINN en la Región Capital, en el cual se constatan también los proyectos de innovación de Bogotá. Al final, la gran región tiene por ahora un enjambre de nuevas iniciativas, que registra cómo, de manera espontánea, actores con visión consideran que el territorio debe transformarse bajo los contenidos de una sociedad del conocimiento y de la innovación, sobre la base de la sociedad precedente: la sociedad industrial.

Así las cosas, la masiva explosión de iniciativas necesitará de liderazgo político, de la concertación entre actores con visión y de un marco de políticas de Bogotá y Cundina-

marca con la nación para desarrollar el nuevo rumbo y así ponerle orden al cúmulo de iniciativas individuales (que convergen tras los recursos de CyT+i de La ley de regalías) dentro de la estructura de un sistema regional de innovación y emprendimiento.

El modelo de la RINN

Considerando que cada proceso emana de las condiciones de su realidad, una aproximación a los contenidos posibles de la RINN se muestra en las figuras 12 y 13. La figura 12 alude a actores y contenidos que tendría la RINN.

En primer lugar, la eventual conformación de una asociación de municipios que constituirían la RINN se tiene que hacer en el marco de las posibilidades de asociación de la LOOT de aplicar a los fondos de desarrollo regional de la ley de regalías.

En segundo término, aparecen los alcaldes de los municipios industriales de la Sabana Occidente y Sabana Centro como actores



Figura 12.

principales para hacer de sus poblaciones urbanas de innovación, sostenibles e integradas entre ellas en aspectos estratégicos.

En tercera instancia, se muestran los sectores estratégicos de la RINN que aluden a CyT+i y medio ambiente como elementos que deben caracterizar el desarrollo productivo y que son también los dos sectores claves

de la acción inicial de la Agencia. Además, aparece la infraestructura para impulsar los grandes proyectos multimodales. Dada la envergadura de las inversiones, la infraestructura es sobre todo responsabilidad de la Gobernación y de la nación.

Una aproximación a cómo sería la arquitectura de la RINN se ilustra en la figura 13. En





ella se verifica como eje central los actores públicos, el fondo que debe tener la RINN. Pero hay que destacar que, además de los actores políticos, públicos, de gestión y financiación, los otros actores que moverán la RINN son las empresas y las universidades, porque se trata de impulsar el desarrollo productivo sostenible del territorio.

La RINN en el marco de la LOOT

Con base en la ley 1454 de 2011 (28 de junio), la concepción inicial y general de la RINN que se ha expuesto en este capítulo se enmarca perfectamente en esta ley de la república, cuya reglamentación está pendiente, tarea en la cual se deben precisar e incluir algunos conceptos que no son evidentes en el marco general de la ley, pero que se pueden incluir en su reglamentación. A continuación resaltamos algunos textos de la ley, de sus distintos títulos y sus respectivos artículos, que aplican a la propuesta de crear la RINN. Los subrayados son del autor y se refieren a cómo la RINN se puede construir desde la LOOT.

Título I

Disposiciones generales

Artículo 2o. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial

La finalidad del Ordenamiento Territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente con la correspondiente asignación de recursos. El Ordenamiento Territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Por eso, la RINN es de la región, de los municipios de la Sabana y de la nación.

Artículo 3o. Principios rectores del Ordenamiento Territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

Se aluden a los principios rectores de mayor correspondencia a la RINN.

2. Autonomía.
3. Descentralización.
5. Regionalización.
6. Sostenibilidad.
7. Participación.
10. Gradualidad y flexibilidad.
11. Prospectiva.
13. Asociatividad.
14. Responsabilidad y transparencia.
15. Equidad social y equilibrio territorial.

Título II

Marco institucional

Capítulo I

Organización institucional

ARTÍCULO 8o. Comisiones regionales de Ordenamiento Territorial. Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión Regional de Ordenamiento Territorial de Bogotá–Cundinamarca deberá incluir la RINN.

Un esquema muy centralizado y que refleja que la autonomía territorial aún tiene un largo camino por andar.

Capítulo II

Esquemas asociativos territoriales

Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales. Constituirán 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 y las asociaciones de municipios. La RINN una de ellas.

Artículo 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales 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.

En la reglamentación de la LOOT se deberá ser explícitos en cuanto a la dimensión y conceptos de desarrollo regional, especialmente de procesos de desarrollo endógeno, como la RINN.

Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público (la RINN) bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Artículo 14. Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamen-

to (La RINN) o de varios departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, proyectos y procesos de desarrollo económicos conjuntos (como la RINN) y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato–plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planeación integral conjunto.

Artículo 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Artículo 18. Contratos o convenios plan. 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 territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

Artículo 19. Regiones de planeación y gestión. La RINN puede hacer parte de una RPG.

Título III

De las competencias

Capítulo I

Principios para el ejercicio de las competencias

1. Coordinación. La nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. La RINN es también una competencia de la nación.



2. Concurrencia. La nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía. La RINN es una iniciativa común.

3. Subsidiariedad. La nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias.

Capítulo II

Disposiciones en materia de competencias

Artículo 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Parágrafo 2o. Los departamentos y municipios, a pesar de su autonomía e independencia, podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

Capítulo III

Competencias en materia de ordenamiento del territorio

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio las siguientes:

1. De la nación

a) Localización de grandes proyectos de infraestructura. Tren-tran Bogotá-Cundinamarca, por ejemplo.

b) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. RINN, Innobo, PCT de la UNAL, Ciudad Salud Región.

c) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

d) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. Ciudad Salud Región. Zipaquirá. Sopó.

2. Del departamento

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

Título IV

De las regiones administrativas y de planificación

Artículo 30. Región administrativa y de planificación. La RINN puede hacer parte de la RAPE, pero también de una eventual área metropolitana de Bogotá.

Artículo 33. Fondo de Desarrollo Regional. El Fondo de Desarrollo Regional servirá como un mecanismo de desarrollo para las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo define La Ley.

Artículo 35. Fondo de Compensación Regional. El Fondo de Compensación servirá como un mecanismo de generación de equidad y reducción de la pobreza entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos en las zonas de inversión especial para superar la pobreza.

La RINN es un proyecto para este Fondo, como también para los de CyT de la Ley de regalías.

Agenda general para impulsar la creación de la RINN en el 2012.

Decisión interna en la Gobernación de Cundinamarca. Secretarías respectivas y señor Gobernador.

Incorporar la RINN y la REIINN en el plan de desarrollo 2012-2015 como una de las grandes estrategias, tanto de la Gobernación como de los municipios del arco industrial de la sabana, y consulta con actores privados y de la academia. Liderazgo del componente

de CyTi, pero transversal con las secretarías de integración, planeación, competitividad, educación, medio ambiente, infraestructura. La RINN convoca a todas ellas.

Sensibilización a nuevos alcaldes.

Seminario internacional que debe incluir las experiencias del Conleste de los municipios de la bahía de Guanabara del estado de Río de Janeiro y la Red de Tecnología de Río de Janeiro. Son experiencia de referencia que se tuvo en cuenta en la gestación de la RINN.

Tomar la decisión de crear la RINN entre sector público y privado. Validar focos estratégicos de actuación.

Referencias bibliográficas

- Acosta, J. (2010). Hacia la construcción de la Sabana Centro como una región de innovación. Bogotá: Prodensa.
- Acosta, J. (2012a). Bogotá y la construcción de hábitats de innovación. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Acosta, J. (2012b). Construcción de una visión general y prospectiva de la Región Capital para la creación de una Región de Innovación y el desarrollo de clústers y redes en Cundinamarca. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca-Agencia de Desarrollo de Cundinamarca.
- Durán, A., Salce, E. & Aragón, J. (2011). Ciencia e innovación: reflexiones en un escenario de crisis. Madrid: Catarata.
- Etzkowitz, H. (2009). Hélice Triplíce: universidad-industria-gobierno. Portoalegre: EdiPUC.
- Noguera, T. J. & Espacia Perz, J. (eds.) (2008). Nuevos factores de desarrollo territorial. PUV.
- Vázquez Barquero, A. (2005). Las nuevas fuerzas del desarrollo. Barcelona: Antoni Bosch Editor.





Nodos regionales en Colombia*

Rafael Cubillos López¹

Introducción

Actualmente Colombia posee seis áreas metropolitanas oficialmente definidas, las cuales comprenden 33 municipios; Bogotá y Cali, dos de los mayores centros urbanos del país, no cuentan con áreas metropolitanas. Pero considerando las relaciones funcionales que se dan entre las ciudades que actúan como centros subregionales y sus entornos, se puede afirmar que las zonas que de facto funcionan como áreas metropolitanas son más de 20 en el país, involucrando cerca de 200 municipios, unas de mayor jerarquía económica que otras, unas con tan solo un municipio satélite y otras con más de veinte. Tal vez una o dos de estos nodos regionales tengan la coordinación que se esperaría de áreas integradas económicamente o que por lo menos tienen algunos intereses comunes.

En el presente trabajo se desarrolla una metodología de identificación de nodos regionales con base en la estadística de personas que conmutan a otras ciudades por motivos de trabajo. En general son varios los ejercicios que utilizan la denominada tasa de conmutación para delimitar áreas metropolitanas. Esta tasa relaciona el número de trabajadores que viajan cotidianamente a otros municipios al total de personas ocupadas de la misma municipalidad. Las relaciones entre los municipios que comparten un mismo mercado laboral y un territorio que se descubren en este trabajo permiten: a) cualificar las relaciones funcionales entre municipios y el nodo central con base en el nivel de población, la tasa de conmutación y el número de trabajadores que conmutan

* Trabajo realizado por el autor como parte de la consultoría para el IGAC en 2011 y cuya síntesis se presentó en el "Encuentro propuestas estratégicas territoriales. Agenda para el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", diciembre 5 y 6 de 2011, auditorio CIAF-IGAC, Bogotá. El autor ha realizado elaboraciones posteriores para el Departamento Nacional de Planeación dentro del marco de la Misión de Ciudades para Colombia.

¹ Rafael Cubillos, economista de la Universidad de los Andes con maestría en Desarrollo Económico del CDE del Williams College. Se ha desempeñado como profesor universitario y funcionario del Departamento Nacional de Planeación, desarrollándose actualmente en la consultoría en variados temas de política pública, entre ellos desarrollo urbano y territorial.

entre ellos b) la metodología permite revisar los municipios incluidos en las áreas metropolitanas, logrando diferenciar la relación funcional según el grado de interacción con el núcleo central o nodo c) incluye todas las áreas del país donde algunos municipios estén actuando como nodos que concentran en cierto grado la actividad productiva de una zona, y no solo las ciudades de cierto tamaño reconocidas habitualmente como áreas metropolitanas d) Se categorizan los municipios de las áreas metropolitanas según su función dentro del sistema, así nodos, subnodos y satélites.

Con base en esta agrupación de municipios el análisis de la dinámica poblacional para el período que comprende 1993 a 2005 resulta interesante pues enseña el empuje diferenciador que tienen los municipios integrados frente a los municipios que de alguna manera podemos decir están desarticulados de algún sistema.

De otra parte el análisis de la dinámica poblacional se ha complementado con una sucinta referencia a lo económico desde lo municipal; para ello se ha incorporado la información para los establecimientos según actividad económica del Censo 2005, a nivel de los municipios comprometidos en las subregiones trabajadas. De manera similar se incorpora al análisis las estadísticas de área sembrada agrícola para el año 2006, elaboradas por el Ministerio de Agricultura y obtenidas del SIGOT del IGAC; esta variable se utiliza como indicativa de la actividad desarrollada en las zonas rurales. La hipótesis sobre estos dos componentes económicos es que en los municipios que están en conglomerados hay una tendencia más acentuada a ser urbanos, en tanto que el resto de municipios, no integrados a la red de nodos, están más ligados al uso agrícola de su territorio.

En última instancia este trabajo pone de manifiesto que el desarrollo local municipal debe planearse desde lo regional toda vez que tanto su fuerza laboral como su aparato productivo se encuentran inmersos en un complejo conjunto de relaciones funcionales

con su entorno, en algunos casos con mayor fuerza que en otros. El aprovechamiento que instrumentos de gestión y planeamiento territorial que provee el entramado normativo, como la reciente Ley 1454 de junio 28 de 2011-LOOT, posibilita la planeación conjunta de los territorios con el fin de procurar para todos mayores beneficios en virtud de dicho ordenamiento y de la explotación de las economías de aglomeración. El documento aporta una propuesta de nodos regionales, identificados a lo largo del territorio nacional, y cuyo estudio podría aportar a la construcción regional de territorios más cohesionados.

Acerca de la movilidad laboral

El entorno regional en el desarrollo

Uno de los aspectos que marca el desarrollo municipal, y con él el crecimiento de la actividad productiva y la dinámica del empleo, es el desarrollo mismo del entorno regional y subregional, y aún la creación de enlaces más lejanos. El surgimiento de nodos de desarrollo atrae una multitud de factores que fortalecen las estructuras productivas de dichos nodos, imprimiéndole en sus primeros estadios una dinámica superior a la de las poblaciones aledañas. Fundamentalmente se trata de la atracción de capitales y de mano de obra, mediado todo este proceso por el desarrollo mismo de actividades complementarias de servicios, provisión de materias primas, transporte de carga, formación de la mano de obra, elementos que constituyen parte de las economías de aglomeración. Pero a su vez y en estadios más maduros del desarrollo, esta sinergia se transmite al resto de la economía local, permitiendo el desarrollo urbano, el crecimiento de la vivienda, el desarrollo de sistema educativo, la provisión de servicios de gobierno y personales, etc.

La primacía de estas ciudades conlleva en muchos casos a su saturación en términos

de territorio acompañado de un encarecimiento general en el sistema de precios, pero en particular de los precios del suelo. Este factor deriva en el surgimiento de nodos secundarios, en donde una vez resuelto el problema de los costos de transacción², alguna fracción de su fuerza laboral vive en ellos pero presta sus servicios en el nodo principal; similarmente sucede con la actividad productiva, donde alguna fracción de su producción soporta la producción y demanda que se da en el nodo principal.

Otras relaciones de los municipios con otras regiones más alejadas se dan a través de los procesos de comercio exterior, o los de asistencia técnica, donde el desarrollo local no está ajeno a lo que pase o suceda en estas instancias. Así, un repentino quiebre en los mercados mundiales afecta negativamente la actividad productiva de las empresas locales. En cuanto a lo laboral, las condiciones de competencia externa (llámese otra región o país) y los requerimientos de calidad de los mercados crea una cadena de condicionamientos en la formación del trabajo y de exigencias tecnológicas, las cuales trascienden las fronteras de aparato productivo local. Esta cadena se torna más compleja con las exigencias ambientales y de responsabilidad social que se demandan en algunos mercados internacionales.

De esta manera el desarrollo municipal no puede verse solo desde lo local, sino que requiere de un análisis de los entornos regionales a fin de propender por políticas que consideren las complejidades que tiene hoy en día el desarrollo regional en un contexto globalizado. Un análisis con esta perspectiva tiene implicaciones importantes para la gestión de políticas públicas y consecuentemente afecta a la población, las empresas y las instituciones. En cuanto a lo territorial significa pensar en el ordenamiento y aprovechamiento del territorio, lo que se traduce

en una armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, particularmente explorando las posibilidades de asociación y de gestión que brinda la reciente Ley 1454 de Junio de 2011 (LOOT), metiendo la política local en un sistema multiescalar de planeación y de ordenamiento territorial. Una operación macro tan estratégica como esta tiene repercusiones a su vez en varias esferas de la política: los planes de desarrollo, de competitividad, de empleo, etc., trayendo consideraciones como el planeamiento de vías de acceso comunes a la subregión y que son clave para la competitividad de las empresas; el diseño y regularización zonas de producción que aminoren el impacto sobre la parte urbana y eviten costos de congestión; el planeamiento conjunto para la especialización productiva y la capacitación del recurso humano ajustado a las necesidades presentes y previstas para el futuro próximo; el planeamiento a largo o mediano plazo de la provisión de agua (fuentes y redes) y su tratamiento (incluyendo la descontaminación de recursos hídricos comunes), así como las redes de otros servicios públicos; la adopción de cierto modelo de conurbación, solo para mencionar algunas de las áreas en que se puede trabajar de manera conjunta en la subregión.

Ejercicio de movilidad laboral a partir del Censo 2005

El ejercicio propuesto en esta sección aprovecha la minuciosa información de interrelaciones entre municipios que preguntó el Censo de Población del año 2005 (muestra cocensal). Efectivamente, en el formulario de personas, en particular para los trabajadores ocupados con 5 o más años de edad³, la pregunta 50 indaga acerca de dónde estaba ubicado el sitio de trabajo y da tres opciones:

2 Esto se expresa en el surgimiento de opciones de transporte que se brindan en condiciones aceptables tanto para personas como para empresas.
 3 El censo 2005 quiso indagar acerca del trabajo infantil, por lo que esta pregunta se aplicó para aquellos que tuvieran un trabajo y tuvieran cinco o más años de edad. En la práctica en el Sistema de Consulta Redatam del DANE, las cifras consultadas no solo incluyen a los ocupados, sino a los cesantes (estaban buscando trabajo pero ya habían trabajado antes; esto representa el 4% de la población reportada por el Redatam para esta variable).



1. En el mismo municipio
2. En otro municipio colombiano
3. En otro país.

Como marco a esta población ocupada que resulta de consultar esta variable, se debe mencionar que en el mismo censo, bajo la pregunta número 47 se desglosa las categorías ocupacionales para toda la población de 5 o más años; allí se tiene que los ocupados consideran aquellos que en el momento de la encuesta o en la semana anterior trabajó, o que no trabajó pero tenía trabajo⁴. Es de anotar que esta pregunta no se realizó a todos los hogares y personas, sino que se hizo por muestreo⁵; por lo que los resultados que presenta el Redatam en su subsistema de Censo Ampliado corresponden a cifras expandidas⁶.

Estimación de la movilidad laboral

Desde la perspectiva de cada municipio y considerando que el censo de población encuestó a las personas en su lugar de residencia y no en su sitio de trabajo, la fuerza laboral ocupada del municipio se puede dividir en dos según su sitio de trabajo: aquellos que laboran en el municipio y aquellos que laboran por fuera del municipio pero siguen residiendo en él. La proporción de los que laboran por fuera al total de ocupados es indicativa del grado de conexiones que el municipio tiene con otras poblaciones, particularmente de la subregión. El conjunto de estas conexiones se pueden denotar como una relación funcional en-

tre los municipios comprometidos; acá se ha denominado indistintamente tal indicador como grado de integración o tasa de conmutación [aquí aplicada a lo laboral]⁷. Entre mayor sea este indicador, mayor será el vínculo entre este municipio y la subregión; el caso límite donde dicho porcentaje es muy elevado podría ser evidencia de una ciudad dormitorio, experimentando poca actividad productiva autónoma.

El método de nodos regionales

El desarrollo económico y social induce a la movilidad de personas y empresas en un espacio geográfico, en donde en general existen uno o varios centros que presentan ciertas fortalezas frente a las demás municipalidades. La especialización productiva de ciertas áreas puede atraer a los trabajadores de una región, igual podría suceder con la disponibilidad de centros educativos u oficinas gubernamentales centralizadas en ciertos nodos de la región; en fin todo ello implica un desplazamiento, que puede ser rutinario o menos frecuente, y se explica por la búsqueda de satisfacción de necesidades.

Según la dimensión temporal del desplazamiento⁸, esto es el tiempo que se está por fuera del sitio de residencia, se pueden considerar tres tipos de desplazamiento⁹: a) el pendular, donde la gente no cambia su lugar de residencia sino que obedece a la movilidad cotidiana por motivos de trabajo, de estudio u otro (salud, diligencias); b) temporales no definitivos, donde se cambia de residencia por cierto tiempo, como los viajes de estudios o el trabajo temporal en otras zonas; c) definitivo, donde se cambia el sitio

de residencia permanente, considerando en este caso las migraciones rural-urbana, las migraciones internas y las migraciones internacionales.

El presente trabajo se centra en los movimientos pendulares de la población o movilidad poblacional ('commuting'—viajar cotidianamente entre poblados) que se deriva del Censo de población realizado por el Dane en el 2005. En cuanto al proceso, el objetivo del ejercicio es identificar las áreas que tienen un alto grado de integración económica y social, utilizando un método estadístico basado en la movilidad laboral. Desde la óptica de la política, el objetivo principal es transmitir la idea que el desarrollo local debe verse desde una perspectiva regional, particularmente en los casos en que se han creado verdaderos nodos regionales, donde, en general, un centro tiene una primacía atrayente.

Dados los efectos positivos y negativos ligados a una movilidad intrarregional en una multiplicidad de temas, el trabajo invita a desarrollar las políticas públicas de los entes territoriales comprometidos por lo menos de una manera coordinada, en la perspectiva que las acciones conjuntas derivarán en la mitigación de los impactos negativos y en la creación y fortalecimiento de las ventajas competitivas propias de cada región. De esta manera, en cuanto a lo territorial significa pensar en el ordenamiento y aprovechamiento del territorio, lo que se traduce en una armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales. En lo económico y social significa la armonización de planes y programas locales para lograr un mayor bienestar del conjunto regional.

El método desarrollado en este trabajo para identificar los nodos regionales es netamen-

te de tipo estadístico y se basa en la movilidad laboral que se encuestó en el Censo poblacional de 2005¹⁰. En términos generales sigue los lineamientos dados por la OMB en Estados Unidos (Office of Management and Budget) para la definición de sus áreas metropolitanas y micropolitanas¹¹. Se ha adoptado como indicador el 'Grado de Integración' o 'Tasa de Conmutación' para denotar la proporción de las personas que laboran por fuera al total de ocupados reportados para el municipio. La idea central es que la movilidad laboral es indicativa de las relaciones funcionales o lazos económicos y sociales que unen a un municipio con otro, particularmente con un centro en el nodo regional; tales relaciones tienen diferentes matices, puede tener más efectos multiplicadores en un sentido que en otro, puede limitarse al impacto económico de la rutina laboral, o extenderse en lo económico según las demandas derivadas, a lo cultural y educativo, y definitivamente impacta el hábitat.

Entre mayor el grado de integración, mayor será el vínculo entre los municipios en cuestión en un área determinada. El efecto multiplicador varía según el tamaño de la economía y del empleo. Para el nodo receptor de mano de obra, el ingreso de quienes conmutan por trabajo se relaciona directamente con su economía (presta un servicio a dicho nodo que contribuye a mantener la actividad), y se le afecta de manera indirecta a través de los bienes y servicios que allí demande. Para la ciudad subsidiaria, el nodo principal le es relevante en cuanto brinda ingreso a quienes trabajan allí, con lo que permite que otros bienes y servicios se desarrollen en su entorno, entre otros el de vivienda y todo lo que su desarrollo implica (ordenamiento, construcción, servicios

4 Estos dos grupos representan la categoría de ocupados de las Encuestas de Hogares.

5 El censo realizó una profundización en un conjunto de aspectos, entre ellos el laboral, para lo cual se diseñó y aplicó un formulario ampliado, con una selección directa en los dispositivos de captura de los sujetos a encuestar. Este formulario tuvo representatividad para las áreas urbanas y rurales de todos los municipios, y para el nivel de comunas o localidades en los centros urbanos mayores.

6 Como factor de expansión se utiliza el número de personas, con valor objetivo el total de ocupados de la pregunta 47 del Censo Básico.

7 Para OMB (2010) estas relaciones se denominan "commuting ties".

8 En la literatura se encuentran variadas tipologías de las migraciones: según su motivación (obligada o forzada, voluntaria); según la temporalidad o duración de la estadía (definitiva, por plazo limitado, estacional, pendular). Ver Pellegrino y Martínez (2001)

9 Dane (2007). Acá se agregan en una sola categoría la migración de plazo limitado y la estacional de la referencia anterior.

10 El dominio de la pregunta 50 del formulario de personas comprende todos los trabajadores ocupados de 5 o más años de edad, e indaga acerca de la ubicación del sitio de trabajo: 1. En el mismo municipio, 2. En otro municipio colombiano, 3. En otro país. Es de anotar que esta pregunta no se realizó a todos los hogares y personas, sino que se hizo por muestreo automático aplicado en el mismo dispositivo de captura utilizado en el Censo. La pregunta acerca de la ocupación de las personas (actividad en la última semana pregunta 47) sí se realizó para el universo.

11 Ver OMB, 2010. En la aplicación que hace la OMB se consideran otros criterios de inclusión de poblaciones en sus áreas metropolitanas y micropolitanas según el tamaño de sus poblaciones, y que en este trabajo no se incorporan básicamente en virtud al gran diferencial de tamaños entre Colombia y Estados Unidos.





Ventajas del método

- Permite observar la estructura regional más reciente para el país basada en la identificación de nodos a partir del Censo 2005.
- Se identifican los municipios que tienen una relación funcional entre sí, evitando el hacer asociaciones que podrían no ser válidas por cuestiones geográficas.
- Da una idea del grado de integración o relaciones entre municipios basados en la conmutación de la fuerza laboral. Esto se constituye en una base para construir pilares de desarrollo entre las partes.
- Existe un mínimo de efectos multiplicadores que se pueden inferir del grado de integración o conmutación (dependencia, subsidiario, sin conexiones).
- Al ser un ejercicio que parte de municipios se puede elaborar una caracterización de los nodos regionales con base en la información municipal disponible. Por ejemplo la jerarquía y dinámica poblacional, el aporte al producto nacional y regional en ciertas ramas, las condiciones de pobreza intra e inter regional, las características de las oferta laboral regional que conmuta frente a aquellos que laboral en el mismo municipio, nivel educativo de la población trabajadora, entre muchos otras alternativas.

Limitaciones del método

- No permite determinar otras características del grado de integración, pero lo cierto es que dichas conexiones tienen un efecto inmediato en varias esferas de la economía¹².
- Se requiere de una gran cantidad de información para actualizar el ejercicio a nivel nacional, como en los censos.
- No identifica otro tipo de relaciones funcionales, como las económicas o las tecnológicas, que podrían dar lugar a nodos discontinuos geográficamente, pero igualmente válidos. En general el ejercicio se limitó a la continuidad geográfica de departamentos.
- Se está sujeto a los errores propios de los censos (omisión, errores de respuesta) y a los ajustes respectivos.

Identificación de nodos

Aspectos metodológicos

Para administrar la información del Censo 2005 de manera que se hiciera un barrido a nivel nacional y a la vez se pudieran identificar los nodos a nivel regional, se diseñó una metodología que se pueden resumir en tres pasos.

1. Identificación de municipios que conmutan (Grado de Integración) Relacionado en el Diagrama 1

Para cada municipio del país solo se consideran los casos donde el porcentaje de per-

12 Frente al trabajo de Molina y Moreno (2001) se encontraron muchas coincidencia en la identificación de nodo regionales, a pesar que los autores no tomaron la conmutación laboral como un factor determinante de las subregiones en el país.



sonas que conmutan a otros municipios por motivo de trabajo (tasa de conmutación) es igual o superior al 10%, es decir que al menos 10% de su población ocupada sale a trabajar a otros destinos. En Estados Unidos la OMB considera actualmente este porcentaje límite en 25%, fundamentalmente se trata de un revisión hacia arriba de este valor en consideración del crecimiento que han tenido las áreas suburbanas y el gran número de personas que conmutan diariamente para ir a sus trabajos¹³.

Para cada par de municipios de la relación (municipio expulsor y el receptor) se estimó su grado de integración; en particular para el siguiente paso se consideraron los casos en que dicha relación era superior o inferior al 2%.

2. Identificación de nodos para municipios con Grado de Integración >= 10%. Relacionado en el Diagrama 2



Diagrama 1- Criterios de clasificación de la movilidad laboral

A fin de considerar en los nodos los municipios más importantes en el contexto regional, una vez identificados los municipios con 10% o más de su población ocupada laboraba por fuera, se excluyeron aquellos destinos donde la relación era inferior al 2%. Todos los municipios que caían en esta situación se agregaron en un ítem municipal

13 El criterio de grado de integración aplicado por OMB realmente aplica en dos vías. Se incluyen en el área metropolitana si el 25% de ocupados de un municipio trabajan en otras poblaciones o si el 25% de los trabajadores de un municipio provienen de otras localidades. En este trabajo, y en virtud del análisis de las cifras, solo se consideró el primer criterio (al menos 10% de los ocupados trabajan por fuera del municipio).

denominado "Demás" para hacer referencia a los demás municipios que aunque tienen una relación funcional con cierto nodo, no se consideraron para identificar los nodos regionales.

Es de anotar que se consideran todos los casos de conmutación donde los municipios en cuestión están en departamentos adyacentes. Esto significa que los casos donde en la base de información figuraban conexiones con municipios de departamentos no vecinos no eran considerados para establecer los nodos. Similarmente tampoco se consideraron para la identificación de nodos aquellos casos donde el informante no informó el municipio de destino. Se reitera que estos criterios se aplicaron sobre los municipios de residencia seleccionados cuyo grado de integración era igual o superior al 10%.

3. Identificar nodos regionales comunes para todos los municipios. Relacionado en el Diagrama 3



Diagrama 2- Filtro para identificar nodos regionales

Una vez se identificaron para cada municipio de residencia los nodos donde una fracción de sus trabajadores se dirigía diariamente y según los criterios de inclusión antes expuesta, se identificaron los nodos comunes, resultando una relación de nodos regionales a municipios de residencia.

Algunos de los nodos identificados cumplen exclusivamente esta función, es decir principalmente atraen población¹⁴, y otros tienen la doble función de servir de sub-nodos en sus regiones, pero a su vez desde sus territorios una fracción de trabajadores labora por fuera del municipio. El diagrama que se muestra es indicativo de las múltiples relaciones que se pueden operar entre los municipios y los nodos.

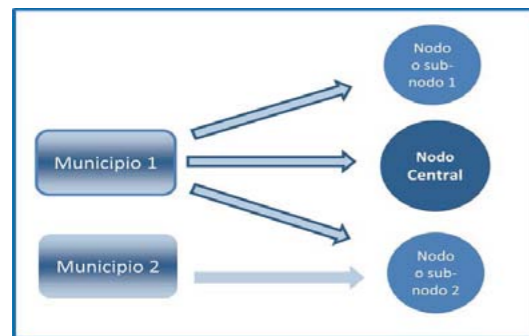


Diagrama 3. Identificación de múltiples nodos regionales

Categorización de la población

El grado de integración que muestra la relación funcional entre un municipio y otro, que normalmente tiene el carácter de nodo central o núcleo, y se calcula como el número de personas ocupadas que trabajan en otro municipio en relación al total de personas ocupadas en el municipio en cuestión. Esta relación se ha escalado en cuatro categorías según se muestra en la tabla 1.

Adicionalmente para determinar la importancia relativa de los nodos, tanto de su centro como de sus municipios subsidiarios, se han categorizado todos los municipios de acuerdo a su población en el año 2005 (población conciliada), según la tabla 1.1.

Tabla 1 Categorías grado de integración

Rango	Número de municipios	Porcentaje de municipios
Menor que 5	738	66.3
Entre 5 y 10	208	18.7
Entre 10 y 20	86	7.7
Mayor que 20	81	7.3
Sin información	1	0
Total municipios	1114	100

Tabla 1.1

Rango de población	Número de municipios	Porcentaje de municipios
1-10,000	439	39.5
10,001-50,000	560	50.3
50,001-100,000	58	5.2
100,001-500,000	49	4.4
500,001-7,000,000	7	0.6
Sin información	1	0
Total municipios	1114	100

¹⁴ Esto no significa que los trabajadores que salen de estos municipios atractores hacia otras poblaciones no sea relevante. En el caso de Bogotá salen a trabajar a municipios aledaños un equivalente a la mitad de los ocupados que se desplazan diariamente a la capital por motivos de trabajo

Tabla 2 Distribución de los municipios y población por condición de capital según tamaño población

Categoría Población	Número municipios		Población Total 2005		Total Número municipios	Total Población Total 2005
	Capital	No Capital	Capital	No Capital		
1-10,000		439		2,555,102	439	2,555,102
10,001-50,000	5	555	133,123	11,505,822	560	11,638,945
50,001-100,000	3	55	195,178	3,650,720	58	3,845,898
100,001-500,000	17	32	5,011,089	5,508,462	49	10,519,551
500,001-7,000,000	7		14,317,610		7	14,317,610
Total	32	1,081	19,657,000	23,220,106	1,113	42,877,106

Porcentaje respecto del total

Categoría Población	Número municipios		Población Total 2005		Total Número municipios	Total Población Total 2005
	Capital	No Capital	Capital	No Capital		
1-10,000	0	39	0	6	39	6
10,001-50,000	0	50	0	27	50	27
50,001-100,000	0	5	0	9	5	9
100,001-500,000	2	3	12	13	4	25
500,001-7,000,000	1	0	33	0	1	33
Total	3	97	46	54	100	100

Tabla 3 Distribución de los municipios y población por condición de capital según grado de integración

Grado de integración	Número municipios		Población Total 2005		Total Número municipios	Total Población Total 2005
	Capital	No Capital	Capital	No Capital		
Menor que 5	25	713	15,409,680	12,307,624	738	27,717,304
Entre 5 y 10	7	201	4,247,320	4,015,884	208	8,263,204
Entre 10 y 20		86		2,158,424	86	2,158,424
Mayor que 20		81		4,736,897	81	4,736,897
Total	32	1,081	19,657,000	23,218,829	1,113	42,875,829

Porcentaje respecto del total

Grado de integración	Número municipios		Población Total 2005		Total Número municipios	Total Población Total 2005
	Capital	No Capital	Capital	No Capital		
Menor que 5	2	64	36	29	66	65
Entre 5 y 10	1	18	10	9	19	19
Entre 10 y 20	0	8	0	5	8	5
Mayor que 20	0	7	0	11	7	11
Total	3	97	46	54	100	100

Resultados generales del ejercicio

Inicialmente se identificaron 215 nodos regionales considerando aquellos casos en los cuales los municipios de residencia tenían un porcentaje de su población ocupada con más de 10% laborando por fuera de su municipio. Para identificar los nodos se seleccionan los municipios receptores de la población ocupada y se adoptan como nodos, pues son los receptores de la población trabajadora.

Algunos de los nodos identificados en un conglomerado regional, tienen un carácter de subnodos, en el sentido que sirven de eje articulador para una subregión. Así por ejemplo en el gran nodo de Bogotá y su área de influencia, Facatativá y Zipaquirá sirven de punto de referencia para su inmediato entorno, pero teniendo ellos mismos como nodo central a la capital Bogotá. Si bien el nodo central concentra en general el flujo de actividad en la subregión, los municipios conmutan también con otras poblaciones, las cuales pueden resultar en subnodos con una menor área de influencia.

De los 215 nodos regionales identificados inicialmente se categorizaron de acuerdo al grado de conexiones que ellos representaban, así:

- Nodos con múltiples conexiones. Estos son municipios centrales de un nodo regional que atrae población

trabajadora de dos o más municipalidades. En este caso se clasificaron 77 nodos. Estos a su vez se dividieron en dos grupos adicionales: 23 municipios que cumplían exclusivamente su papel de nodos centrales, es decir solo reciben población de su entorno pero su flujo en sentido contrario no es significativo en términos de su tasa de conmutación; y otros 54 municipios que tenían un doble papel de ser satélite de un nodo mayor y de servir como subnodo (en general para un conjunto pequeño de municipios).

- Nodos con una conexión. Un municipio encuentra zonalmente un espacio para sus trabajadores principalmente en otro municipio, éste último constituyéndose en el nodo regional, sitio donde se realiza una actividad productiva de mayor relevancia que en los municipios satélites. En este grupo caen 28 nodos.
- Nodos con leve conexión con varios municipios. La relación entre los dos municipios se atomiza tanto que no resulta significativo tratar a los nodos resultantes como tales; tienen en general un grado de integración entre 2% y 5%. Aquí se detectó la mayor parte de los nodos identificados inicialmente, con 110 casos. Así que la mayor parte de los 215 identificados inicialmente resultan en tasas de conmutación muy bajas, sus relaciones laborales son escasas.



En el Mapa 1 se observa la génesis de estos nodos regionales. En el panel A se encuentran aquellos municipios que tienen un grado de integración de 10% o más, es decir que al menos 10% de su población trabajadora se desplaza cotidianamente a uno de los nodos regionales. Los nodos centrales de estas aglomeraciones son las ciudades más urbanas y más pobladas del país¹⁵. En el panel B se muestra otro conjunto de municipios que registran una integración o tasa de conmutación entre 5% y 10%. Esta inclusión es muy interesante pues muestra cómo la estructura de conglomerados anexa a los grandes centros del país se extiende geográficamente, cuando se incluyen estos municipios que tienen relación con estos nodos pero en una menor medida.

En el panel C se han incluido las poblaciones con una conexión débil, pero que ayudan

a evidenciar que hay sobre el territorio una red de ciudades, con ciertas discontinuidades territoriales, con unas conexiones entre municipios muy importantes, pero donde hay muchas otras que son incipientes, y que todas ellas tienen el potencial de fortalecer la red de ciudades, por supuesto en la óptica del aprovechamiento y beneficio que ello implicaría: coordinación interjurisdiccional, mayor generación de valor por economías de aglomeración y de escala, y seguramente, al amparo de las nuevas leyes de ordenamiento territorial y de regalías, la elevación de la eficiencia y eficacia de las inversiones locales y subregionales. Finalmente en el panel D se hace una agregación propositiva de estos nodos a fin de conformar ejes o subsistemas regionales.

Las siguientes tablas muestran los municipios que quedaron en cada uno de los grupos mencionados.

Tabla 4. Nodos Centrales: Municipios que son exclusivamente nodos centrales (23 casos)

05001-Medellín	15723-Sativasur	63001-Armenia
05045-Apartadó	15759-Sogamoso	66001-Pereira
05615-Rionegro	25224-Cucunubá	68001-Bucaramanga
08001-Barranquilla	25307-Girardot	70001-Sincelejo
11001-Bogotá, D.C.	44035-Albania	76001-Cali
13001-Cartagena	52001-Pasto	76111-Guadalajara de Buga
15001-Tunja	54001-Cúcuta	76834-Tuluá
15238-Duitama		76895-Zarzal

15 Exceptuando la zona minera de La Jagua de Ibirico, en el departamento de Cesar.

Mapa 1. Nodos regionales

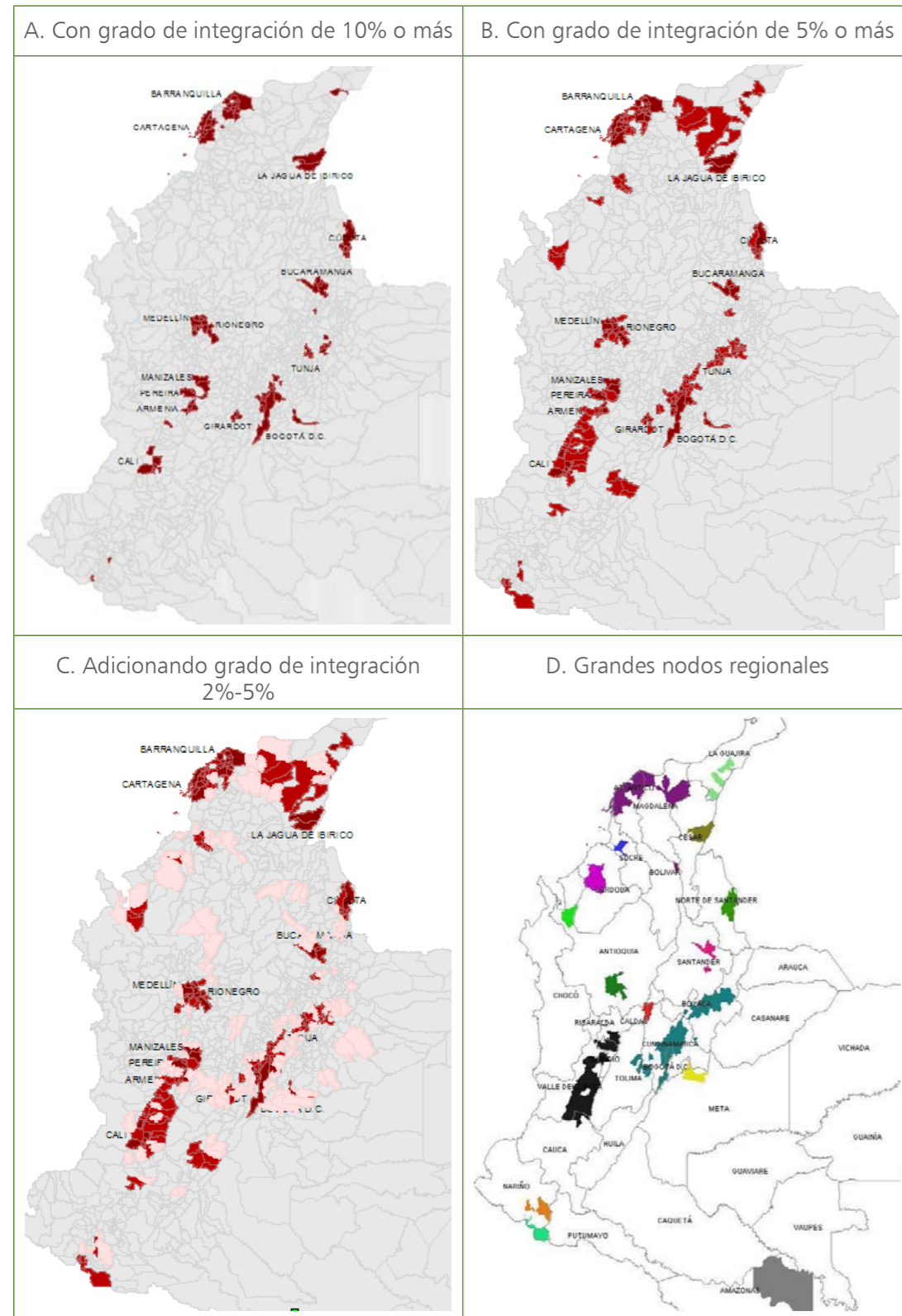


Tabla 5. Nodos y Subnodos. Municipios con doble función regional (54 casos)

Municipio	Número de nodos a los que pertenece	Nodos a los que pertenece	Municipio	Número de nodos a los que pertenece	Nodos a los que pertenece
05088-Bello	2	05001-Medellín / 05360-Itagüí	25295-Gachancipá	5	11001-Bogotá, D.C. / 25736-Sesquillé / 25758-Sopó / 25772-Suesca / 25817-Tocancipá
05147-Carepa	1	05045-Apartadó	25430-Madrid	4	11001-Bogotá, D.C. / 25269-Facatativá / 25286-Funza / 25473-Mosquera
05266-Envigado	3	05001-Medellín / 05360-Itagüí / 05631-Sabaneta	25473-Mosquera	4	11001-Bogotá, D.C. / 25269-Facatativá / 25286-Funza / 25430-Madrid
05308-Girardota	2	05001-Medellín / 05088-Bello	25486-Nemocón	4	11001-Bogotá, D.C. / 25200-Cogua / 25772-Suesca / 25899-Zipacquirá
05360-Itagüí	4	05001-Medellín / 05266-Envigado / 05380-La Estrella / 05631-Sabaneta	25612-Ricaurte	1	25307-Girardot
05380-La Estrella	4	05001-Medellín / 05266-Envigado / 05360-Itagüí / 05631-Sabaneta	25736-Sesquillé	4	11001-Bogotá, D.C. / 25295-Gachancipá / 25772-Suesca / 25817-Tocancipá
05631-Sabaneta	3	05001-Medellín / 05266-Envigado / 05360-Itagüí	25754-Soacha	1	11001-Bogotá, D.C.
08078-Baranoa	1	08001-Barranquilla	25758-Sopó	2	11001-Bogotá, D.C. / 25817-Tocancipá
08433-Malambo	2	08001-Barranquilla / 08758-Soledad	25772-Suesca	1	11001-Bogotá, D.C.
08758-Soledad	1	08001-Barranquilla	25781-Sutatausa	4	25224-Cucunubá / 25486-Nemocón / 25793-Tausa / 25843-Villa de San Diego de Ubate
13647-San Estanislao	2	08001-Barranquilla / 13001-Cartagena	25793-Tausa	3	25200-Cogua / 25486-Nemocón / 25781-Sutatausa
15204-Cómbita	1	15001-Tunja	25799-Tenjo	1	11001-Bogotá, D.C.

Municipio	Número de nodos a los que pertenece	Nodos a los que pertenece	Municipio	Número de nodos a los que pertenece	Nodos a los que pertenece
15215-Corrales	2	15491-Nobsa / 15759-Sogamoso	25817-Tocancipá	2	11001-Bogotá, D.C. / 25758-Sopó
15224-Cucaita	1	15001-Tunja	25843-Ubaté	1	25224-Cucunubá
15272-Firavitoba	2	15491-Nobsa / 15759-Sogamoso	25899-Zipacquirá	5	11001-Bogotá, D.C. / 25126-Cajicá / 25175-Chía / 25200-Cogua / 25817-Tocancipá
15491-Nobsa	2	15238-Duitama / 15759-Sogamoso	44279-Fonseca	1	44035-Albania
15516-Paipa	1	15238-Duitama	54261-El Zulia	1	54001-Cúcuta
15537-Paz de Río	1	15723-Sativasur	66170-Dosquebradas	1	66001-Pereira
15820-Tópaga	3	15215-Corrales / 15491-Nobsa / 15759-Sogamoso	68276-Floridablanca	2	68001-Bucaramanga / 68307-Girón
19142-Caloto	1	76001-Cali	68307-Girón	2	68001-Bucaramanga / 68276-Floridablanca
19455-Miranda	2	76001-Cali / 76275-Florida	70215-Corozal	1	70001-Sincelejo
19573-Puerto Tejada	2	19142-Caloto / 76001-Cali	76113-Bugalagrande	2	76834-Tuluá / 76895-Zarzal
25126-Cajicá	2	11001-Bogotá, D.C. / 25175-Chía	76130-Candelaria	2	76001-Cali / 76520-Palmira
25175-Chía	2	11001-Bogotá, D.C. / 25126-Cajicá	76248-El Cerrito	2	76001-Cali / 76520-Palmira
25200-Cogua	6	11001-Bogotá, D.C. / 25126-Cajicá / 25175-Chía / 25486-Nemocón / 25817-Tocancipá / 25899-Zipacquirá	76275-Florida	2	19455-Miranda / 76001-Cali
25269-Facatativá	2	11001-Bogotá, D.C. / 25430-Madrid	76520-Palmira	1	76001-Cali
25286-Funza	3	11001-Bogotá, D.C. / 25430-Madrid / 25473-Mosquera	76892-Yumbo	1	76001-Cali

Tabla 6. Municipios que son exclusivamente nodos centrales pero con una sola conexión (28 casos)

Municipio	Municipio	Municipio
15407-Villa de Leyva	25035-Anapoima	52356-Ipiales
15646-Samacá	25260-El Rosal	52838-Túquerres
15755-Socotá	25322-Guasca	54680-Santiago
15790-Tasco	25488-Nilo	63594-Quimbaya
15814-Toca	25769-Subachoque	66075-Balboa
15837-Tuta	47268-El Retén	68679-San Gil
17001-Manizales	47288-Fundación	73449-Melgar
17380-La Dorada	47980-Zona Bananera	73547-Piedras
20400-La Jagua de Ibirico	50001-Villavicencio	76400-La Unión
23001-Montería		

La siguiente tabla resume estos agregados en términos de población. Los 27 millones de personas que albergan estos conglomerados regionales representan el 60% de la población del país; pero en el desarrollo del trabajo se anotó que el grupo "Leve conexión con varios" no se trabajaría como no-

dos pues sus relaciones con los municipios de residencia resultaban en muy bajos números, así que el detalle de los nodos se trabajará con un conglomerado de 105 nodos con 24.3 millones de personas (53% del total de población del país, es decir la mitad de la población del país se ubica en algún nodo regional).

Tabla 7. Nodos regionales por Categoría nodo según conexiones y Categoría Población nodo central

Categoría nodo según conexiones	Categoría Población nodo central	Número de Municipio	Población 2010	% Población 2010
Múltiples conexiones	1-10,000	11	64,240	0.2%
	10,001-50,000	24	679,809	2.5%
	50,001-100,000	12	890,255	3.3%
	100,001-500,000	23	5,489,137	20.4%
	500,001-7,000,000	7	15,224,782	56.5%
Total Múltiples conexiones		77	22,348,223	82.9%
Una conexión	1-10,000	5	30,625	0.1%
	10,001-50,000	16	355,772	1.3%
	50,001-100,000	3	190,775	0.7%

	100,001-500,000	4	1,352,818	5.0%
Total Una conexión		28	1,929,990	7.2%
Leve conexión con varios	1-10,000	42	231,607	0.9%
	10,001-50,000	55	1,380,321	5.1%
	50,001-100,000	12	924,581	3.4%
	100,001-500,000	1	132,680	0.5%
Total Leve conexión con varios		110	2,669,189	9.9%
Total		215	26,947,402	100.0%

Identificación geográfica de los nodos y conformación de corredores

La configuración espacial de la red de ciudades que surge con el ejercicio de movilidad espacial puede resultar compleja de apreciar. Ya en el Mapa 1 se plasmaron sobre el territorio los nodos regionales o conglomerados identificados. Una forma alternativa se muestra en el siguiente diagrama, donde estas relaciones se aproximan como una topología o conformación de redes. Este ejemplo corresponde al Nodo Duitama con el sub-nodo Nobsa. Este nodo comprende 15 municipios, extendiéndose su población a cerca de 290 mil personas (aportando el nodo central Duitama solo el 38% de la población), con la presencia de dos sub-nodos: Nobsa y Paipa.

Duitama, el nodo de mayor tamaño poblacional, se identificó que sirve de polo atractor directo a 8 municipios, donde dos de ellos conmutan simultáneamente con Duitama y Nobsa (Busbanzá y Tibasosa). Nobsa sirve de enclave para municipios de menos jerarquía. El segundo sub-nodo, Paipa, solo sirve de conexión relevante para un municipio, Sotaquirá.

En general en el estudio de metropolización del territorio lo que se suele encontrar es

preeminencia de redes tipo 'estrella', es decir donde los municipios satélites tienden a interrelacionarse con el centro. Sin embargo en muy pocos casos se observan sub-nodos que atraen a poblaciones menores en territorios más lejanos del nodo central. Esta configuración de red mixta puede denominarse tipo 'árbol' pues algunas de las poblaciones más alejadas se relacionan con un municipio de mayor primacía que ellos (sub-nodo) y este a su vez se relaciona con el nodo central, configuración que puede ser explotada para efectos de potencial el desarrollo regional.

La configuración de red que se muestra en el Diagrama 4 para Duitama es de este tipo mixto 'estrella y árbol'. Esta misma tipología aplica para los 54 nodos-subnodos identificados (Tabla 2). Para los municipios que son exclusivamente nodos centrales pero con una sola conexión (28 casos), la topología es obviamente una sola línea de conexión; son pares de municipios que tienen principalmente una relación en un sentido, del municipio menor al mayor (aunque en algunos casos se presenta la relación inversa, del mayor al menor, lo cual ciertamente responde a relaciones de trabajo existentes en el municipio más pequeño). Los 105 nodos regionales identificados, en conjunto con los 110 municipios que los complementan, se muestran en la siguiente tabla agregados por los ejes y zonas propuestas a nivel nacional.

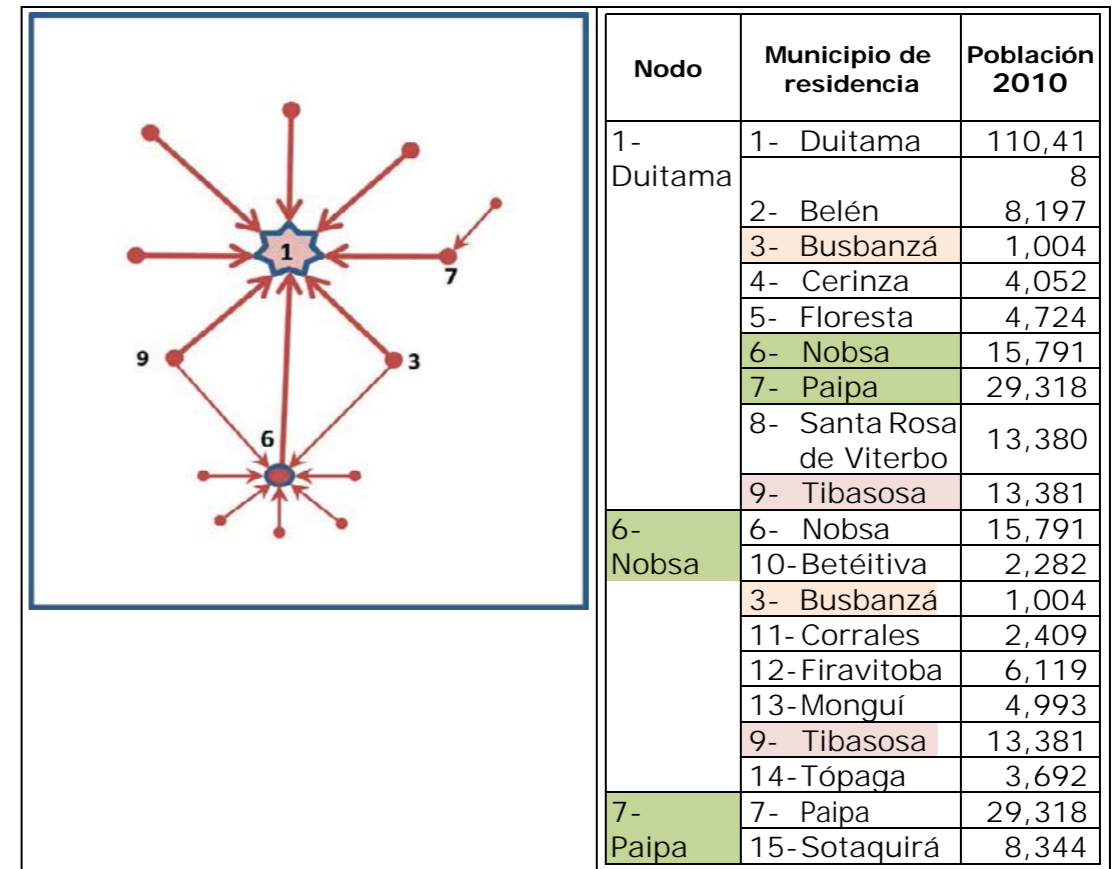


Diagrama 4 Ejemplificación de la red de ciudades del nodo Duitama

Tabla 8. Resumen de nodos según ejes y zonas del país

Ejes o Zonas de nodos	Número de municipios	Población 2010	% Población 2010
A\M Montería	2	497,157	1.8
A\M Sincelajo	4	349,359	1.3
A\M Bucaramanga-San Gil	6	1,124,281	4.2
A\M Cúcuta	6	797,928	3.0
A\M Valle de Aburrá	17	3,886,152	14.4
Eje Costa Caribe	34	3,617,711	13.4
Eje Cundi-Boyacense	84	9,722,254	36.1
Eje Occidental	38	5,370,562	19.9
Eje Oriental Guajira	6	129,981	0.5
Zona Ipiales	3	136,620	0.5
Zona La Jagua-Becerril	2	35,899	0.1
Zona Pasto-Túquerres	5	474,369	1.8
Zona Puerto Salgar-La Dorada	2	92,093	0.3
Zona Urabá	3	269,554	1.0
Zona Villavicencio-Restrepo	2	441,906	1.6
Amazonas	1	1,576	0.0
Total	215	26,947,402	100



Los 4 principales ejes y zonas se concentran la mitad de la población del país, en solo 15% de los municipios existentes (173 ciudades). Estos nodos a su vez representan el 84% de los cerca de 27 millones de personas que se localiza en nodos. Como se ha mencionado el grado de integración de más de 100 municipios con otras localidades es relativamente bajo, pero cada municipio de residencia en su conjunto tiene 10% o más de sus ocupados saliendo diariamente de sus límites para trabajar en otros municipios.

Caso ilustrativo - Nodo de Barranquilla

Barranquilla posee una población al 2010 de 1.186.640 personas; su área metropolitana la componen oficialmente 5 poblaciones (Barranquilla, Malambo, Puerto Colombia, Soledad, Galapa); pero su área de influencia se extiende prácticamente a sus 23 municipios, y aún a algunas poblaciones limítrofes de los departamentos de Magdalena y Bolívar.

La topología de estas relaciones se presenta en el Diagrama 5, es cual representa una red tipo estrella. Confluyen a Barranquilla por motivos de trabajo personas de 19 municipios, de los cuales 4 son de los departamentos vecinos de Magdalena y Bolívar. A su turno 4 de estos municipios son también sub-nodos pues reciben en su subregión gente de poblaciones vecinas, estos subnodos son 2-Baranoa, 6-Malambo, 14-Soledad, 18-San Estanislao (este en el departamento de Bolívar)¹⁶.

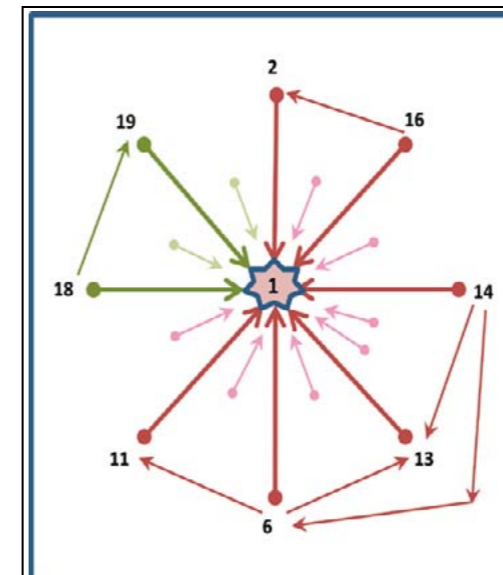
Para el nodo de Barranquilla, se muestran grados de integración de ciertos poblados

con su centro por encima del 20%, que en algunos casos denotan una fuerte conurbación (Soledad, Malambo). En el nodo regional de Barranquilla, para los municipios más aledaños a la capital entre el 33% y el 54% de su población ocupada trabaja en la urbe¹⁷, aún en poblaciones un poco más retiradas (unos 30 km de distancia), en ciudades medianas (50 mil a 100 mil habitantes), como Baranoa, y pequeñas como Polo Nuevo, Sabanagrande, Santo Tomás este índice llega en promedio al 30%; todas éstas no se consideran en el área metropolitana de Barranquilla. Como se mencionó, la influencia de la capital traspasa las fronteras del departamento alcanzando a cuatro municipios limítrofes de Bolívar y Magdalena, con el índice más significativo en Sitionuevo (Magdalena, 11%, que aunque es contiguo a Barranquilla, su centro urbano dista más de 30 km) y San Cristóbal (Bolívar, 11%, a más de 100 Km de distancia).

Desde la perspectiva de Barranquilla, bajo una planeación regional inmediata, se doblaría la población objetivo de la capital (1.2 millones en 2010). De los 1.2 millones de personas adicionales, distribuidos en 28 poblados¹⁸, cerca del 60% está en el área metropolitana (1.9 millones en 2010), y el restante 40% en los demás municipios (500 mil habitantes). La definición de este nodo regional no obsta para que se trabaje en regiones más amplias, solo que pone de manifiesto las ciudades que de manera directa tienen una relación con Barranquilla, unas en mayor grado que otras.

La siguiente tabla resume la movilidad laboral en torno a Barranquilla y sus sub-nodos y algunas de las características de la dinámica poblacional.

16 Los municipios externos que conmutan en alguna medida con Barranquilla son 17-San Cristóbal, 18-San Estanislao, 19-Soplaviento en Bolívar; 20-Sitionuevo en Magdalena. En algunos casos se deben recorrer distancias de más de 100 km
 17 Ciudades intermedias como Soledad (conurbada) y Malambo (conurbada con Soledad), y pequeñas como Puerto Colombia y Galapa, todas ellas conforman su área metropolitana oficial.
 18 Prácticamente todo el departamento más los seis municipios de Magdalena y Bolívar.



Nodo	Municipio	Población 2010
1- Barranquilla	1-Barranquilla	1,186,640
	2-Baranoa	54,785
	3-Candelaria	12,294
	4-Galapa	37,118
	5-Luruaco	25,186
	6-Malambo	111,257
	7-Palmar de Varela	24,544
	8-Polonuevo	14,621
	9-Ponedera	20,591
	10-Puerto Colombia	27,557
	11-Sabanagrande	28,421
	12-Sabanalarga	92,542
	13-Santo Tomás	24,636
	14-Soledad	535,417
	15-Tubará	10,980
	16-Usiacurí	9,122
	17-San Cristóbal	6,598
	18-San Estanislao	15,721
	19-Soplaviento	8,342
	20-Sitionuevo	29,515
	2-Baranoa	54,785
	16-Usiacurí	9,122
	6-Malambo	111,257
	11-Sabanagrande	28,421
	13-Santo Tomás	24,636
	14-Soledad	111,257
	13-Santo Tomás	24,636
	14-Soledad	535,417
	18-San Estanislao	15,721
	19-Soplaviento	8,342
	Población total nodo	3,199,481

Diagrama 5. Red de ciudades del nodo Barranquilla



Tabla 9. Movilidad laboral Nodo Barranquilla y sub-nodos

Nodo regional 08001-Barranquilla											
Grado de integración	Categoría población municipio Residencia	Municipio de residencia	% personas conmutan con el nodo	Población 2010	% Población Región 2010	Crecimiento 1993-2005 Total	% pob. Urbana 1985	% pob. Urbana 2005	Var %Pop.Urbana	AM	
Mayor que 20, Entre 10 y 20	500,001-7,000,000	08001-Barranquilla	97.2%	1,186,640	49.3%	0.5	99.7	99.6	0%	1	
	100,001-500,000	08758-Soledad	41.4%	535,417	22.2%	4.9	99.4	99.8	0%	1	
		08433-Malambo	39.5%	111,257	4.6%	2.2	93.3	94.1	1%	1	
	50,001-100,000	08078-Baranoa	26.7%	54,785	2.3%	1.5	81.6	83.1	2%		
		08638-Sabanalarga	12.9%	92,542	3.8%	1.7	69.5	77.0	11%		
	10,001-50,000	08520-Palmar de Varela	37.6%	24,544	1.0%	1.1	93.7	96.3	3%		
		08560-Ponedera	17.8%	20,591	0.9%	1.9	53.4	51.6	-3%		
		08573-Puerto Colombia	33.0%	27,557	1.1%	0.4	63.9	74.2	16%	1	
		08141-Candelaria	9.3%	12,294	0.5%	0.7	67.7	73.0	8%		
		08296-Galapa	53.7%	37,118	1.5%	4.4	93.8	89.6	-4%	1	
		08421-Luruaco	8.5%	25,186	1.0%	1.4	43.8	47.5	8%		
		08558-Polonuevo	24.4%	14,621	0.6%	1.2	81.6	81.5	0%		
		08634-Sabanagrande	29.2%	28,421	1.2%	2.7	94.0	95.4	2%		
		08685-Santo Tomás	38.1%	24,636	1.0%	0.8	87.4	94.7	8%		
		08832-Tubará	19.5%	10,980	0.5%	0.5	56.3	55.8	-1%		
			13647-San Estanislao	2.6%	15,721	0.7%	0.7	70.3	71.4	2%	
			47745-Sitionuevo	11.3%	29,515	1.2%	2.2	48.0	48.5	1%	
		1-10,000	13620-San Cristóbal	11.0%	6,598	0.3%	0.6	49.5	73.6	48%	
			08849-Usiacurí	30.8%	9,122	0.4%	0.9	93.5	90.4	-3%	



		13760-Soplaviento	4.7%	8,342	0.3%	0.3	93.3	96.1	3%		
	Total Mayor que 20, Entre 10 y 20			1,089,247	45.2%	1.6	75.5	78.6	4%		
Mayor que 20, Entre 10 y 20	10,001-50,000	08372-Juan de Acosta	6.4%	15,673	0.7%	1.8	52.0	62.7	20%		
		08137-Campo de La Cruz	7.6%	17,512	0.7%	-1.8	91.9	86.2	-6%		
		08436-Manatí	3.1%	14,751	0.6%	1.4	96.9	89.8	-7%		
		08606-Repelón	5.0%	24,427	1.0%	1.3	64.0	67.0	5%		
		08675-Santa Lucía	2.4%	12,052	0.5%	-0.3	84.4	89.1	6%		
		13140-Calamar	2.8%	21,888	0.9%	-0.1	43.1	54.0	25%		
	1-10,000	08770-Suan	6.5%	9,240	0.4%	-0.5	94.8	95.0	0%		
		47605-Remolino	3.3%	8,434	0.4%	-2.6	43.8	62.5	43%		
		47675-Salamina	2.6%	7,690	0.3%	-0.7	55.6	59.6	7%		
		Total Entre 5 y 10, Menor que 5			131,667	5.5%	-0.2	69.6	74.0	6%	
		Total Nodo			2,407,554	100.0%	1.0	74.5	77.9	5%	5
		Población en AM			1,897,989	78.8%					
		Población AM sin nodo central			711,349	29.5%					
		Población fuera de AM			509,565	21.2%					

Los agregados de población y actividad económica según condición nodal de los municipios

La información recolectada para el número de establecimientos según actividad económica derivada del Censo 2005, es útil para caracterizar particularmente los centros urbanos, pues existe la tendencia a una concentración de la actividad productiva en los centros más urbanos, los que a su vez concentran más población.

Por su parte la información de área sembrada para el año 2006 por municipio, produci-

da por el Ministerio de Agricultura y tomada del SIGOT del IGAC, tiene una perspectiva de uso contraria a la anterior, la cual es caracterizar las poblaciones que tienen un mayor desarrollo agrícola, y éstas a su vez tienden a concentrar menos población, y como veremos, están poco integradas en una red de ciudades, como sucede con los conglomerados que se han identificado en el trabajo.

El ejercicio de comparación consiste en agrupar los municipios que están en los nodos (tanto los centros como los municipios que acceden a estos centros) a nivel de departamentos, y comparar con las cifras de los municipios por fuera de estos nodos para estos mismos departamentos. Las tablas que



Algunos de los puntos a desatacar de este análisis son:

Los 105 nodos regionales considerados comprenden 215 municipios, incluido el nodo central. Para estos agregados de población y de indicadores económicos se han considerado los 110 municipios catalogados como de leve relación funcional entre los municipios (tasa de conmutación inferior al 5%), toda vez que se determinó que tenían la función de completar las redes o zonas metropolitanas (o micropolitanas para denotar las zonas más pequeñas).

De los 33 departamentos considerados en el país (incluyendo Bogotá), los nodos regionales identificados están en 21 de ellos.

Estos 215 municipios representan el 19% de los municipios del país y al año 2010 respecto del total nacional, capturan el 60% de la población total, el 71% de la población urbana, y solo 21% de la población rural.

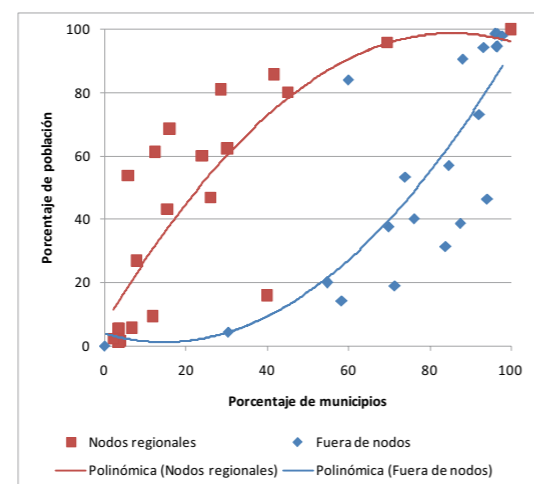
Los nodos regionales presentan una alta tasa de urbanismo, 91% para el 2005; en tanto que para los municipios por fuera de estos nodos la tasa es de 53% para el mismo período, lo cual representa una clara vocación rural de los municipios no integrados a nodos.

El crecimiento anual de la población total de los municipios incluidos en los nodos es de 1.8%, en tanto que para los municipios fuera de ellos es de 0.8%. Esta evidencia comprueba que los municipios integrados en conglomerados de ciudades tienden a una mayor urbanización con mayores crecimientos de su población.

Sin embargo, para la zonas urbanas de los municipios (cabeceras) se observa que los dos grupos de municipios (dentro y fuera de los nodos) la tasa de crecimiento de la población es muy similar (alrededor de 1.9% anual, aunque ligeramente superior en las

cabeceras de los nodos). Esto sugiere que podría existir cierta migración rural a urbano, acentuando el crecimiento de las zonas urbanas en los territorios que aún no cuentan con nodos regionales de importancia.

A su vez para las zonas rurales el crecimiento de la población de los municipios fuera de los nodos es ligeramente negativo, indicando seguramente la presencia de migración rural a lo urbano, y por ende un mayor ascenso de la tasa de urbanismo.



Gráfica 1. Relación porcentaje de población y porcentaje de municipios para nodos regionales y municipios por fuera de ellos

La Gráfica 1 enseña la concentración de municipios y de población para los dos grupos de municipios bajo análisis. Se aprecia cómo un pequeño porcentaje de municipios (40%) explica buena parte de la población (80%) para los nodos regionales, indicando su mayor concentración en grandes capitales. Para el grupo por fuera de los nodos la relación es casi la inversa, un 80% de los municipios del grupo explican el 40% de la población, lo que es indicativo de su dispersión en el territorio y de su relativamente pequeño tamaño.

En cuanto a las variables utilizadas en la parte económica, se obtienen igualmente resultados bastante diferenciadores que confirman las asimetrías en el desarrollo, y la concentración de la actividad industrial, comercial y de servicios en las áreas más urbanizadas del país.



Dos terceras partes de los establecimientos económicos se localizan en los nodos regionales, en 215 municipios, 105 nodos. Un tercio de los establecimientos se localiza en las zonas no integradas a nodos, en cerca de 750 municipios. (Ver Gráfica 2, proceso muy similar al observado en la concentración de población). En tanto que la parte agrícola, el 89% del área sembrada se ubica en los municipios más rurales y fuera de los nodos.

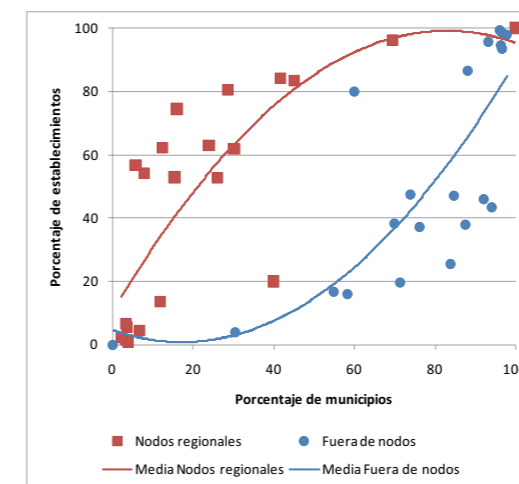
En cultivos permanentes este porcentaje es algo menor, 75%, y en cultivos transitorios 77%. En la Gráfica 3 se aprecia que los nodos explican muy poco del área sembrada, en promedio menos del 20% para la mayor

parte de los departamentos, y en el mejor de los casos por encima del 50% del área sembrada en departamentos como Atlántico y Quindío. Pero de cualquier manera el área sembrada en los departamentos con nodos es menos del 5% del área sembrada nacional, y es una quinta parte del área de permanentes y transitorios.

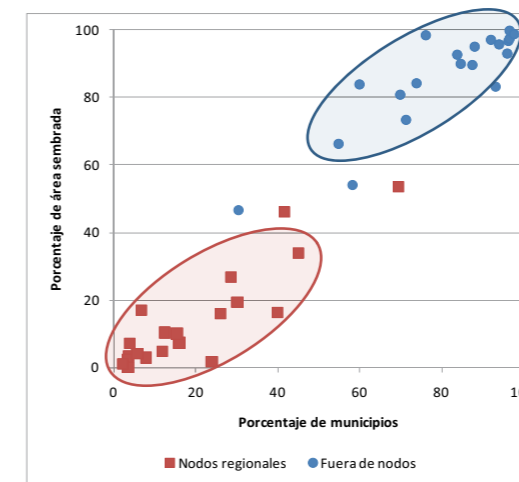
Conclusiones y recomendaciones

Este estudio ha pretendido avanzar en una identificación rápida de lo que podrían ser nodos de desarrollo regional. La metodología seguida descansa en la identificación netamente estadística de dichos nodos mediante la utilización del grado de integración derivado de la movilidad laboral entre ciudades. Por este indicador (denominado también tasa de conmutación laboral) se entiende la relación ocupados de un municipio que se desplazan a otro por motivos de trabajo respecto del total de personas ocupadas de dicha localidad (que denominamos municipio de residencia).

En el marco del ordenamiento territorial, se entiende que los municipios no se desenvuelven de manera autárquica, sino que por el contrario están inmersos un complejo conjunto de relaciones funcionales con su entorno (en algunos casos con mayor fuerza que en otros), pone de manifiesto la necesidad de planear lo local con una visión regional, y en un trabajo conjunto con sus pares del entorno avanzar en el planeamiento multiescalar del territorio. La Ley 1454 de junio 28 de 2011 (LOOT) posibilita el trabajar conjuntamente el territorio, y esto no busca otra cosa que aumentar para todos los implicados beneficios de dicho ordenamiento y de su explotación. En el largo plazo, la política ha de propender por alcanzar territorios más cohesionados, disminuyendo las brechas de desarrollo de sus municipios, aumentar la eficiencia en las inversiones públicas, explotar las economías de aglomeración que normalmente se producen en municipios metropolitanizados.



Gráfica 2. Relación porcentaje de establecimientos y porcentaje de municipios para nodos regionales y municipios por fuera de ellos



Gráfica 3. Relación porcentaje de área sembrada y porcentaje de municipios para nodos regionales y municipios por fuera de ellos



Se identificaron 105 nodos regionales, que comprenden 215 municipios, con cerca de 27 millones de personas, esto es el 60% de la población del país, el 71% de su población urbana. El poder de atracción de estas zonas se manifiesta en la mayor dinámica de su población, pues en tanto estos nodos crecen anualmente al 1.8% (entre 1993 y 2005), los municipios por fuera de nodos crecen solo al 0.8%, experimentando a la vez un leve descenso de su población rural. Este último hecho puede reflejar una continuación del proceso de migración hacia otras ciudades y hacia sus cabeceras.

Esta mayor preeminencia de los nodos regionales se expresa también en la concentración de la actividad económica, pues captura el 68% de los establecimientos del país, pero la mayor parte de los establecimientos productivos medianos y grandes del país.

Por su parte los territorios de estos departamentos excluidos de los nodos son de mayor vocación rural: concentran cerca del 90% del área sembrada de sus departamentos, y tres cuartas partes del área sembrada en cultivos transitorios y permanentes; el 50% de su población se concentra aún en el área rural (frente a un 9% observado para los nodos).

Este conjunto de nodos a modo propositivo se agruparon en 4 ejes de actividad (Costa Caribe, el Cundi-boyacense, el Occidental, y el oriental de La Guajira), y en 12 zonas de carácter metropolitano.

Una lectura de esta radiografía es que el no estar integrados a una red de ciudades (nodos) retrasa el crecimiento económico y las

posibilidades de bienestar, sometiendo sus zonas rurales a una mayor pérdida de su población, bien para concentrarse en sus áreas urbanas o migrar a otras ciudades. Pero otra lectura es precisamente que dadas estas tendencias, la política pública debe propender por equilibrar el desarrollo territorial, para lo cual, entre muchas otras acciones, debe propender por medidas que retengan la población en forma productiva. El reto es integrarse a circuitos de mayor jerarquía económica para mantener y desarrollar sus territorios, como quiera que son ellos los que han desarrollado formas de producción más integradas, mercados financieros de soporte, mayor capacitación de la mano de obra, acceso a servicios, entre otros aspectos de las economías de aglomeración.

El desafío de los entes públicos y los estamentos económicos y sociales, es aprovechar las oportunidades que brinda la existencia de nodos regionales que ya están jalonando el desarrollo, y lograr transmitir parte de este empuje a los territorios desarticulados o menor integrados, a la vez que se propende por el fortalecimiento de los encadenamientos existentes. Por cierto, aún en las relaciones de mayor grado de integración, no se ven acciones conjuntas entre los municipios que permitan una explotación de esas relaciones.

Respecto de este ejercicio, el estudio a profundidad de cada una de los nodos identificados permitirá contribuir con propuestas concretas en cuanto a la articulación del territorio en materia de ordenamiento, inversiones en infraestructura, creación de clústeres productivos, vivienda, servicios, entre otras.



Tabla 10. Porcentaje población por departamentos de municipios en nodos regionales

Código	Departamento	Número de municipios	TOTAL		CABECERA		RESTO	
			2010	2020	2010	2020	2010	2020
05	Antioquia	16.0	68.5	69.3	81.4	81.3	24.8	24.4
08	Atlántico	73.9	96.0	96.3	96.6	96.9	82.6	83.3
11	Bogotá, D.C.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
13	Bolívar	26.1	60.3	60.6	72.7	71.9	20.4	20.1
15	Boyacá	32.5	52.7	55.0	65.9	66.9	37.0	38.2
17	Caldas	11.1	52.6	54.5	68.2	68.4	15.4	17.0
19	Cauca	11.9	9.2	9.2	16.4	16.4	4.7	4.3
20	Cesar	8.0	3.7	3.3	4.0	3.6	2.9	2.3
23	Córdoba	6.7	31.4	30.8	44.1	43.2	17.6	16.7
25	Cundinamarca	35.3	66.2	68.7	79.3	80.3	40.9	43.6
44	La Guajira	40.0	15.9	14.7	16.9	15.5	14.6	13.7
47	Magdalena	16.7	16.9	16.4	12.8	12.8	26.9	27.5
50	Meta	6.9	50.7	52.1	63.9	64.7	12.2	11.1
52	Nariño	12.5	37.3	37.4	57.6	57.0	18.6	17.3
54	Norte de Santander	15.0	61.5	63.2	75.3	75.8	13.8	15.0
63	Quindío	50.0	92.0	92.8	95.2	95.6	70.4	72.2
66	Risaralda	35.7	81.7	82.0	91.3	91.2	48.4	47.1
68	Santander	6.9	55.9	57.9	70.6	71.3	13.5	14.7
70	Sucre	15.4	43	44.0	56.9	56.4	16.9	16.7
73	Tolima	6.4	4.9	5.1	5.9	5.9	3.1	3.3
76	Valle del Cauca	47.6	80.9	81.0	83.5	83.1	64.2	66.6
	Agregado Nodos Regionales	22.2	63.8	64.5	75.7	75.5	24.2	24.3
	% en Total Nacional	19.1	59.2	59.8	71.5	71.3	21.1	21.0



Tabla 11. Indicadores económicos seleccionados por departamentos de municipios en nodos regionales

Departamento	Número de municipios	Número de Establecimientos por Actividad Económica (2005)1/					Área cultivada (Hectáreas) 2/				
		Industria	Comercio	Servicios	Otras Act. Económicas	Total	Área oficial KM2 municipio	Área Sembrada Total, Hás, 2006	% Área Sembrada Total, 2006	Área Sembrada Cultivos Permanentes, Hás, 2006	Área Sembrada Cultivos Transitorios, Hás, 2006
Antioquia	20	18,948	73,017	47,196	10,975	159,784	4,177	74,671	17.88	55,157	7,532
Atlántico	17	8,428	26,850	23,917	4,343	65,052	2,446	14,818	6.06	2,781	12,037
Bogotá, D.C.	1	36,706	151,975	130,707	23,259	360,513	1,605	11,289	7.03	17	10,831
Bolívar	12	2,871	13,268	10,656	2,778	30,186	2,643	6,661	2.52	933	5,729
Boyacá	40	3,226	17,859	9,783	1,450	33,068	5,027	43,191	8.59	2,863	40,328
Caldas	3	1,603	7,265	5,200	993	15,814	1,531	19,916	13.01	16,810	1,772
Cauca	5	190	2,457	759	332	3,849	751	39,547	52.66	30,502	8,012
Cesar	2	137	513	284	113	1,082	1,958	18,140	9.26	3,958	2,561
Córdoba	2	1,419	7,195	5,300	1,087	15,306	3,309	23,538	7.11	1,376	22,162
Cundinamarca	41	5,505	32,152	20,002	4,119	64,533	5,825	54,030	9.28	5,584	47,405
La Guajira	6	277	1,213	790	292	2,710	2,032	13,671	6.73	2,726	9,472
Magdalena	5	491	2,634	1,748	435	5,524	4,358	92,606	21.25	48,613	8,435
Meta	2	1,622	9,685	6,492	911	19,133	1,617	31,816	19.68	2,364	24,797
Nariño	8	2,998	16,282	8,437	1,351	30,405	3,552	125,656	35.37	287	23,632
Norte de Santander	6	2,535	14,162	8,101	1,806	27,282	2,162	28,332	13.10	4,895	23,437
Quindío	6	2,006	10,034	5,882	1,259	20,222	762	32,421	42.55	29,805	2,616
Risaralda	5	3,269	11,873	6,818	1,044	24,286	1,588	41,512	26.14	33,521	3,342
Santander	6	8,037	27,063	14,842	2,884	55,546	1,621	15,216	9.39	8,561	5,667
Sucre	4	1,377	5,729	3,962	733	12,349	943	9,034	9.58	250	8,784
Tolima	3	164	1,331	807	162	2,539	670	15,338	22.89	1,814	13,524
Valle del Cauca	20	8,682	58,190	31,250	4,491	129,212	8,119	226,375	27.88	182,137	44,238
Agregado Nodos Regionales	214	110,491	490,747	342,933	64,817	1,078,395	56,696	937,781	16.54	434,953	326,312

Fuentes: Cálculos propios con base en las siguientes fuentes:

1/ Censo de establecimientos por actividad económica 2005, DANE.

2/ SIGOT-IGAC, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Nota: La diferencia el Total de establecimientos y la suma de sus componentes no está en la tabla pero incluye establecimientos que no informan su actividad, los desocupados y unidades auxiliares; esto es aproximadamente el 6% del total de establecimientos.



Tabla 12. Porcentajes para indicadores económicos seleccionados por departamentos de municipios en nodos regionales

Departamento	Número de municipios	Número de Establecimientos por Actividad Económica (2005)1/					Área cultivada (Hectáreas) 2/				
		Industria	Comercio	Servicios	Otras Act. Económicas	Total	Área oficial KM2 municipio	Área Sembrada Total, Hás, 2006	% Área Sembrada Total, 2006	Área Sembrada Cultivos Permanentes, Hás, 2006	Área Sembrada Cultivos Transitorios, Hás, 2006
Antioquia	16.0	77.8	72.7	74.8	73.2	74.4	6.6	7.3		21.4	13.3
Atlántico	73.9	97.1	96.3	97.4	94.1	96.4	72.2	65.3		77.9	63.0
Bogotá, D.C.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			100.0	100.0
Bolívar	26.1	63.5	59.1	70.2	61.2	62.9	10.3	1.7		7.2	6.5
Boyacá	32.5	54.8	58.8	58.4	47.4	57.5	21.7	25.0		6.4	36.7
Caldas	11.1	43.5	48.2	51.2	46.0	48.6	19.4	13.9		13.3	19.6
Cauca	11.9	7.9	16.1	10.0	14.1	13.4	2.6	4.8		24.6	18.4
Cesar	8.0	6.9	3.6	3.1	4.7	3.8	8.5	8.8		5.1	2.6
Córdoba	6.7	47.0	38.4	45.2	37.4	40.7	13.6	6.1		5.2	19.4
Cundinamarca	35.3	58.8	64.4	66.3	59.3	64.5	25.8	26.1		6.3	42.4
La Guajira	40.0	22.8	18.7	21.6	24.5	19.9	9.7	16.2		34.3	22.2
Magdalena	16.7	13.5	17.9	16.7	15.9	16.9	18.8	37.6		45.8	16.1
Meta	6.9	61.7	56.5	59.9	52.2	57.9	1.9	1.7		3.6	17.9
Nariño	12.5	71.4	64.5	68.1	58.5	66.1	10.7	10.7		0.4	32.4
Norte de Santander	15.0	64.5	59.6	66.3	68.3	62.3	10.0	10.5		7.7	44.0
Quindío	50.0	91.5	91.9	90.0	89.7	91.2	41.3	55.9		55.0	67.9
Risaralda	35.7	85.4	81.2	79.2	76.5	81.2	38.4	30.6		42.4	57.3
Santander	6.9	60.8	60.6	60.2	49.8	60.0	5.3	4.8		6.3	9.4
Sucre	15.4	47.8	53.3	56.1	42.5	52.8	8.7	10.0		5.1	11.3
Tolima	6.4	3.4	4.9	5.4	5.2	4.9	2.8	3.9		1.5	7.6
Valle del Cauca	47.6	82.0	82.8	80.9	68.6	84.2	36.7	34.4		64.3	72.1
Agregado Nodos Regionales	22.2	71.9	68.9	73.1	66.3	71.0	11.3	10.8		24.9	23.2
% en Total Nacional	19.1	69.1	65.4	69.9	63.2	67.8	5.1	3.3		22.5	19.4

Fuentes: Cálculos propios con base en las siguientes fuentes:

1/ Censo de establecimientos por actividad económica 2005, DANE.

2/ SIGOT-IGAC, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Nota: La diferencia el Total de establecimientos y la suma de sus componentes no está en la tabla pero incluye establecimientos que no informan su actividad, los desocupados y unidades auxiliares; esto es aproximadamente el 6% del total de establecimientos.

Tabla 13. Porcentajes para indicadores económicos seleccionados por departamentos de municipios por fuera de los nodos regionales

Departamento	Número de municipios	Número de Establecimientos por Actividad Económica (2005)1/					Área cultivada (Hectáreas) 2/				
		Industria	Comercio	Servicios	Otras Act. Económicas	Total	Área oficial KM2 municipio	Área Sembrada Total, Hás. 2006	% Área Sembrada Total, 2006	Área Sembrada Cultivos Permanentes, Hás. 2006	Área Sembrada Cultivos Transitorios, Hás. 2006
Antioquia	84.0	22.2	27.3	25.2	26.8	25.6	93.4	92.7		78.6	86.7
Atlántico	26.1	2.9	3.7	2.6	5.9	3.6	27.8	34.7		22.1	37.0
Bogotá, D.C.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			0.0	0.0
Bolívar	73.9	36.5	40.9	29.8	38.8	37.1	89.7	98.3		92.8	93.5
Boyacá	67.5	45.2	41.2	41.6	52.6	42.5	78.3	75.0		93.6	63.3
Caldas	88.9	56.5	51.8	48.8	54.0	51.4	80.6	86.1		86.7	80.4
Cauca	88.1	92.1	83.9	90.0	85.9	86.6	97.4	95.2		75.4	81.6
Cesar	92.0	93.1	96.4	96.9	95.3	96.2	91.5	91.2		94.9	97.4
Córdoba	93.3	53.0	61.6	54.8	62.6	59.3	86.4	93.9		94.8	80.6
Cundinamarca	64.7	41.2	35.6	33.7	40.7	35.5	74.2	73.9		93.7	57.6
La Guajira	60.0	77.2	81.3	78.4	75.5	80.1	90.3	83.8		65.7	77.8
Magdalena	83.3	86.5	82.1	83.3	84.1	83.1	81.2	62.4		54.2	83.9
Meta	93.1	38.3	43.5	40.1	47.8	42.1	98.1	98.3		96.4	82.1
Nariño	87.5	28.6	35.5	31.9	41.5	33.9	89.3	89.3		99.6	67.6
Norte de Santander	85.0	35.5	40.4	33.7	31.7	37.7	90.0	89.5		92.3	56.0
Quindío	50.0	8.5	8.1	10.0	10.3	8.8	58.7	44.1		45.0	32.1
Risaralda	64.3	14.6	18.8	20.8	23.5	18.8	61.6	69.4		57.6	42.7
Santander	93.1	39.2	39.4	39.8	50.2	40.0	94.7	95.2		93.7	90.6
Sucre	84.6	52.2	46.7	43.9	57.5	47.2	91.3	90.0		94.9	88.7
Tolima	93.6	96.6	95.1	94.6	94.8	95.1	97.2	96.1		98.5	92.4
Valle del Cauca	52.4	18.0	17.2	19.1	31.4	15.8	63.3	65.6		35.7	27.9
Agregado Nodos Regionales	77.8	28.1	31.1	26.9	33.7	29.0	88.7	89.2		75.1	76.8

Fuentes: Cálculos propios con base es las siguientes fuentes:
1/ Censo de establecimientos por actividad económica 2005, DANE.
2/ SIGOT-IGAC, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Nota: La diferencia del Total de establecimientos y la suma de sus componentes no está en la tabla pero incluye establecimientos que no informan su actividad, los desocupados y unidades auxiliares; esto es aproximadamente el 6% del total de establecimientos.

Referencias bibliográficas

Boix, R. (2003). Redes de ciudades y externalidades, Tesis Doctoral, mayo de 2003, Departamentd'Economia Aplicada. UniversitatAutònoma de Barcelona.

Boix, R. (2007). Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España, en Seminario Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada, Sevilla, 11 de Abril de 2007.

Dane (2007). Colombia-Estimación de la migración 1973-2005, documento de la serie de Conciliación Censal 1985-2005, Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Dane, Mayo 2007.

Feria, J.M. (2008). Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas en España a partir de la variable residencia-trabajo, en Investigaciones Geográficas, N° 46, pág. 49-68, Instituto de Geografía Universidad de Alicante.

Molina, H. y Moreno, P. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano, en Ciudad y Región en Colombia. Oscar Alfonso R. Editor. Universidad Externado de Colombia. 2001. pág.:584-605 8Trabajo elaborado inicialmente para el Ministerio de Desarrollo Económico en 1998).

OMB. (2010) Standards for delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas, Office of Management and Budget, Federal Register, June 28, 2010.

OMB (2000). Standards for delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas; Notice Office of Management and Budget, Federal Register, December 27, 2000.

Pelegriño, A. y Martínez, J. (2001). Una aproximación del diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina, Celade, Serie Población y Desarrollo Nro. 23, Dic. 2001.

U.S. Census Bureau (2011).About Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas.



LA VISIÓN DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DESDE LOS TERRITORIOS

capítulo

6





La asociatividad municipal instrumento de Ordenamiento Territorial*

Emiro Cañizares Plata¹

En las subregiones y provincias, las asociaciones de municipios se constituyen en un importante mecanismo de articulación institucional a través del cual se puede liderar procesos de ordenamiento territorial que efectivamente contribuyen a la construcción de región. La asociatividad municipal debe ser el producto de la existencia de condiciones tales como la voluntad política entre los gobiernos locales, homogeneidad geográfica y ambiental, identidad socioeconómica y cultural, grado de comunicación entre los municipios pertenecientes a un mismo territorio, categorización municipal y condiciones administrativas similares y por último que existan las características de una subregión en la cual su dinámica social y económica genere integración del territorio.

De acuerdo a lo anterior, me permito presentar la experiencia de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y

Sur del Cesar la cual la integran los municipios de El Carmen, La Playa, Cáchira, Convención, La Esperanza, San Calisto, Ábrego, Hacarí, El Tarra, Teorama y Villa Caro, del departamento de Norte de Santander y Río de Oro y González del departamento del Cesar, la cual se constituyó en 1993, logrando entre el año 2000 y 2012 un importante protagonismo como institución dedicada a la generación de acuerdos entre los gobiernos locales y la institucionalidad para el desarrollo de proyectos de impacto regional que gradualmente ha contribuido a la generación de bienestar social.

La región de la Provincia de Ocaña es un territorio que pertenece al departamento Norte de Santander, pero alejado de la capital del mismo (Cúcuta), así mismo, los municipios del sur del Cesar que tienen relación directa o hacen parte de esta región se encuentran distantes de la capital de su depar-

* Análisis de Caso: Provincia de Ocaña
1 Director Asociación de Municipios de la Provincia de Ocaña - Asocaña

tamento (Valledupar), al igual que se genera interacción y comunicación permanente con la subregión del Sur de Bolívar, la cual también se encuentra distante de la capital de su departamento (Cartagena); el aislamiento de las capitales de los departamentos y la convergencia en Ocaña como ciudad región en la cual se concentra la prestación de servicios que demanda la región, ha contribuido a la generación del proceso de asociatividad entre los municipios, por tanto la Asociación gradualmente ha venido aportando al ordenamiento del territorio, en especial por los acuerdos que se generen entre los gobiernos locales, departamentales y la institucionalidad en el desarrollo de proyectos regionales, y de manera especial en la construcción de una visión compartida de desarrollo como es el caso de la agenda regional que actualmente se construye.

La región del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar posee un área de 12.613 Km² con una población de 303.144 habitantes, dicha región mantiene una comunicación permanente con la Costa Atlántica, en especial en lo que corresponde a la comercialización de la producción agropecuaria, siendo esta la principal actividad económica de los municipios que integran la asociación, de igual manera existe comunicación y relaciones muy marcadas con el departamento de Santander en lo que corresponde a accesos del servicio de salud, y en menor proporción con la capital del departamento de Norte de Santander dada la interacción que se genera en cuanto al intercambio comercial con el vecino país de Venezuela, por esta razón la asociatividad municipal, debe obedecer a una lógica territorial en donde las costumbres, la economía, la infraestructura, los ecosistemas estratégicos y los servicios institucionales contribuyan a la integración entre los municipios.

Actualmente existen importantes instrumentos normativos como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley de Regalías y decreto de Contratos Plan que pueden facilitar la generación de procesos asociativos.

Sin embargo, no es suficiente; se requiere de la existencia de una política pública de asociatividad, en donde los gobiernos de orden nacional y departamentales incentiven o apoyen la asociatividad entre los municipios como mecanismo de cooperación, de ordenamiento y desarrollo de las subregiones.

A continuación se describen las principales acciones y logros generados a través de la asociación de municipios, del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, experiencia que puede aportar a las actuales discusiones que se generan en el país en materia de ordenamiento territorial y asociatividad municipal.

Entre 1993 y 1996, se dio la conformación de la Asociación de Municipios teniendo como base el decreto 1333 de 1986, se avanzó en la realización de eventos de capacitación en el marco de los proyectos de ley de la LOOT liderados por la Comisión de Ordenamiento Territorial, así mismo, se realizó la gestión de proyectos con el apoyo de las regiones de planificación (CORPES – Centro Oriente).

Entre 1996 y 1999 se inició un proceso de descentralización con la asociación para que no solo fuera de interés para Ocaña², se involucró a los alcaldes en el proceso, a los concejales, las comunidades y descentralizamos la asociación de municipios. Es por esta razón que hoy la asociación de municipios no es sólo un tema de alcaldes, hay más de 80 comunidades organizadas en una fuerte relación con las instituciones, que nos permite que la Asociación permanezca en el tiempo.

Entre 2004 a 2012, los objetivos han sido diversos. Uno de ellos se dio cuando el Gobierno planteó la posibilidad de Centros Provinciales de Gestión agro empresarial. Allí se trabajó el desarrollo agropecuario colectivamente, los alcaldes delegaron esa tarea en la asociación: la gestión de recursos para el desarrollo agropecuario, siendo la actividad económica más importante de la región como tal. Hoy la asociación es una asocia-

ción líder en la estructuración de proyectos regionales pero se ha mantenido la atención en dedicarse a la gestión, al acompañamiento, sin convertirse en ejecutora de obras.

En el periodo 2004 a 2012, la apuesta es la construcción una agenda regional de desarrollo a largo plazo, 20 años, que permita ver el territorio hacia el 2032, pensando en la necesidad de políticas de largo plazo que contengan los cambios que se dan de un periodo de alcaldía al otro, la idea es apostar a 4 o 5 ejes estratégicos de desarrollo como región.

La asociación tiene un esquema sencillo: una asamblea general, conformada por todos los alcaldes; presidente, que es un vocero político, actualmente en cabeza del alcalde de Teorama; una junta administradora; una dirección ejecutiva y una persona en la parte administrativa; lo demás se contrata por servicios.

Campos de acción y gestión de la asociación

La asociación es un espacio de articulación que busca contrarrestar la forma desorganizada como llega el Estado a la región. Para esto, se revisa la oferta que tiene el Estado y se evalúa cómo se coordina para que esa oferta llegue al territorio. Igualmente, se apoya la organización de comunidades para que ellas tengan capacidades para poder participar de una convocatoria pública y poder participar de los elementos de política pública.

Se han visualizado 4 áreas de gestión: un centro provincial, que se encarga del tema de desarrollo agropecuario; una gestión de recursos, a cargo de una unidad de gestión en proyectos, que de manera estructural busque generar acuerdos con el gobierno departamental y nacional; una unidad de planificación del desarrollo institucional y desarrollo del territorio, que es la que se espera fortalecer a través del acompañamiento del IGAC a partir de 2013, que busca traba-

jar el tema de la planeación del territorio; y una unidad de gestión ambiental y cultura, recreación y programas sociales, tratando de ver cómo se puede articular la oferta social y los programas que llegan desde el nivel central. La función de interlocución, solamente durante 2012 ha realizado 5 reuniones de trabajo con los Alcaldes y el Gobernador para discutir temas colectivos, proyectos estratégicos de desarrollo, etc.

Se da acompañamiento al productor en la gestión de crédito agropecuario. Existe la oferta del crédito, pero las condiciones para que pequeños agricultores accedan a él son difíciles, necesita asesoría. La explicación del banco no va a llegar a la vereda, ese trabajo tiene que hacerlo alguien: ir a las comunidades organizarlas y acompañarlas para que puedan demandar instrumentos de políticas de Estado. En la experiencia de nuestra región, no se conocía el tema de ICR, hoy hay más de 3 mil millones bajados para el ICR que es un incentivo importante pero hay que acompañar al agricultor para eso.

Por otra parte, se ha apostado a un tema estratégico: nuestra región tenía una cobertura del 40% de energía eléctrica en las zonas rurales. Llama la atención que primero se logró la cobertura de señal de celular antes que la luz; aun muchas veredas se encuentran sin energía eléctrica. Desde el año 2006 se inició un proceso en este sentido, se han conseguido recursos para energizar más de 4500 familias y hoy en día hay un acuerdo para un proyecto grande por 76 mil millones de pesos.

En este proyecto los Alcaldes aportan, junto con Ecopetrol, la pre inversión; la Gobernación aporta recursos de contrapartida, por valor de aproximadamente 15 mil millones de pesos, gracias al planteamiento estructurado y el acompañamiento de la institucionalidad, es posible solicitar al gobierno nacional 50 mil millones de pesos. Esto aun está en trámite. La virtud que tiene el proyecto es que logra la articulación de los tres niveles de gobierno, municipio, departamento y nación, y cuenta con la participación del sector empresarial, a través de Ecopetrol.

2 Antes Ocaña nombraba el Director Ejecutivo y el municipio de Ocaña actuaba a nombre de los municipios

Otro aspecto en el cual la asociación trabaja constantemente es en la formación de funcionarios y fortalecimiento de capacidades técnicas. Con frecuencia se presume que un alcalde, por ser tal cuenta con altos conocimientos técnicos, académicos y de gestión; esto mismo ocurre con su equipo de gobierno, con sus secretarios. Sin embargo la realidad pocas veces coincide con este imaginario, la mayoría tanto de alcaldes como de secretarios en el nivel municipal han egresado de universidades de provincia donde no reciben todos los elementos que demanda la administración municipal.

No se abordan temas como la asignación de recursos, los problemas de orden público, entre otros y esto tiene el agravante de que son más de 800 municipios colombianos que abarcan una gran parte del territorio nacional, la mayor parte de la productividad y donde se concentra en buena medida el conflicto en Colombia.

Aportes al ordenamiento territorial en Colombia

Ante esta situación, la asociación promueve una visión más territorial del país. Entidades como planeación nacional deben aterrizar su mirada en los problemas concretos de los municipios. La emisión de normas no puede hacerse en esta desconexión, hace falta más acompañamiento a los gobiernos locales para que puedan cumplir con las competencias que les han sido asignadas. La realidad es apremiante y los mandatarios no tienen tiempo para pensar en temas de futuro, los jefes de planeación frecuentemente se convierten en interventores, se encargan de la contratación, de la formulación de proyectos, atienden a la comunidad, etc., lo cual les deja poco tiempo para operar iniciativas como las que hemos expuesto. Estas condiciones impiden que un municipio sea capaz de liderar y revisar un Plan parcial por ejemplo, porque no tiene el desarrollo institucional y esto es una limitante bastante grande. La asociación, ante este panorama, se ha

convertido en un espacio de acompañamiento a las comunidades para que puedan acceder, por ejemplo, a los programas que tiene el Ministerio de Agricultura.

Uno de los aspectos más importantes de la actividad de la asociación de municipios es su gestión para generar acuerdos, para lograr que dialoguen los gobiernos departamental y municipal con instituciones del sector privado, para establecer una organización más fuerte que permita un mejor diálogo con el gobierno nacional. Para el Departamento Nacional de Planeación es más sencilla la evaluación de un proyecto que beneficia a 16 o 14 municipios, que proyectos individuales: el desgaste administrativo es menor.

Interacción con otros actores

En cuanto a las experiencias con la cooperación internacional, ha habido interacciones con USAID y con la Unión Europea a través de los Laboratorios de Paz. Igualmente se trabaja para lograr articulación con el gobierno nacional, en acceso a recursos para el pequeño productor, en lo cual coordinamos como centro provincial.

Otro punto relevante es que es necesario trascender el aspecto institucional, no se puede hablar de asociatividad únicamente entre los municipios, es importante desarrollarla en las comunidades también. La capacidad de gestión del alcalde para atender todas las peticiones individuales que hacen los ciudadanos es muy limitada; lograr que las comunidades lleguen organizadas a los espacios institucionales para lograr proyectos colectivos puede aportar en la generación de tejido social y hay que avanzar en ello.

Hay algunas preguntas clave en materia de asociatividad. Por ejemplo, ¿Qué conceptos básicos debemos tener en cuenta para impulsar la construcción una agenda regional? ¿Qué es importante con énfasis en competitividad? Un plan de esta naturaleza no debe concebirse como una decisión de hechos

coyunturales. Un ejemplo de esto puede ser la figura de los Contratos Plan, que ha incentivado la asociatividad, pero a partir de la consecución y ejecución de recursos, muy relacionado con la Ley de Regalías. Lo que sucede es que se mueve a los municipios y departamentos a asociarse con otros para proyectos regionales, pero en la práctica se aplican como proyectos individuales, avalados por una figura pero sin plasmar verdadera asociatividad. Esta figura, planteada de esta forma, no promueve la construcción de procesos de desarrollo de largo plazo. Experiencias como la asociación de municipios pueden generar acuerdos entre los alcaldes para que esos recursos se inviertan en temas colectivos que realmente beneficien e impacten el desarrollo de la región y no se trate de una lista de aspectos por cumplir.

Esto va de la mano con el tema de las capacidades institucionales, ya que mientras el territorio no tenga instituciones públicas fuertes, la legislación, por abundante que sea no será suficiente. Un Estado centralizado, en donde las decisiones de las instituciones departamentales tienen oficinas locales o en la provincia pero no se toman decisiones, requiere que la institución local tenga una fortaleza importante.

Es importante la promoción y la utilización de metodologías de planificación en las que se aclaren los roles que cumple cada nivel de gobierno. En Colombia los Departamentos se volvieron ejecutores y se encargan de tareas de los municipios. Se requiere acompañamiento para el desarrollo institucional, lo cual es tarea tanto del DNP como de los departamentos, los cuales fueron concebidos inicialmente como articuladores.

La asociación de municipios, gracias a su trayectoria, ha logrado un reconocimiento no solamente institucional sino también por parte de la comunidad. Esto favorece los procesos y amplía la posibilidad de pensar en un proyecto político regional, no de índole partidista, sino de proyecto de política pública regional: hacia dónde va el territorio para que el nivel central invierta realmente

en lo necesario. Muchos errores se cometen cuando no se tiene en cuenta las condiciones del territorio, es por esto que es tan necesario construir un proyecto político regional que le apueste al contenido de política pública, que luego debe ser adoptado por el nivel departamental y concertado con el nivel nacional. Allí es donde se coordina para que en ese territorio se le apueste a tres, cuatro cosas estratégicas realmente y evite la dispersión.

No se trata de una confrontación con el Estado, se trata de un instrumento de articulación. En Colombia es necesario trabajar en la articulación. Los problemas que se enfrentan en la gestión no tienen que ver con la cantidad de recursos, sino con la forma como éstos se invierte. Estos acuerdos deben pasar por el nivel central, el municipal y el departamental para poder avanzar.

Avances sociales, económicos y tecnológicos

En el nuevo marco geopolítico, proyectos como la ruta del sol se encuentra muy cercana a la región y es una vía de doble calzada que permite integrar el interior con la Costa Atlántica y ofrece salida hacia el mar, hacia los puertos que es bien importante. Igualmente las nuevas estructuras económicas como el TLC, son una oportunidad para el desarrollo económico. Sin embargo, esto no será exitoso sin una organización fuerte de la sociedad civil, no es posible lograr la competencia sin esto y las opciones quedarán cerradas para sectores como la floricultura, etc., la asociatividad es clave para lograr niveles de competencia altos.

Otro aspecto en el mismo sentido que se ha identificado como clave es el tema de las opciones tecnológicas. Las tecnologías de información deben estar al servicio de un sector productivo como la agricultura, para que los productores puedan informar sobre su oferta y a su vez conocer quién es el comprador en cualquier parte del mundo. Para

Llegar allá se necesita acompañamiento, se necesita infraestructura como fibra óptica, internet, hay que descentralizar las tecnologías, llevarlas al territorio para poder ser competitivos.

La institucionalidad pública también representa un gran reto para la planeación de una estrategia orientada a la competitividad; no basta con la voluntad política, tienen que instalarse capacidades: oficinas de planeación orientadas al acompañamiento de los gobiernos locales, un departamento de planeación con un acompañamiento permanente, más funcionarios en la región acompañando. De alcaldes, a los gobiernos locales. Del lado de la sociedad, la construcción de planes debe hacerse desde la democracia activa, con la participación de la gente de la región y esto se necesita claramente un desarrollo institucional, alguien que articule, alguien que acompañe ese proceso como tal, un grupo, un gestor, etc.

Descentralización y autonomía

En el escenario de crisis que ha vivido el país los últimos años, en los que la región ha enfrentado la ausencia de Estado, los municipios optaron por no quedarse solos y en lugar de esto se asociaron y organizaron. Se ha venido tratando que esto permita avanzar en la consecución de recursos y el punto de partida estratégico son las capacidades de las organizaciones sociales en metodologías, que requiere del acompañamiento en la parte metodológica por parte del nivel central regional para avanzar en un plan estratégico y para generar aprendizajes desde la base. Esto permitiría a los sectores productivos avanzar más rápidamente, porque a los mandatarios locales les es más fácil apoyar a varias organizaciones de productores con objetivos claros, que necesitan gestión en temas de competitividad, infraestructura, en vías, en asistencia técnica, que atender todos los productores de manera individual si cada quien le empieza a pedir individualmente.

La descentralización debe fortalecerse desde la instalación de capacidades tanto en las organizaciones como en la institucionalidad en el territorio. Ejemplos como el caso del INCODER, que para atender toda la demanda de titulación de tierras, en un territorio como Norte de Santander, no va a poder hacerlo desde Cúcuta, tiene que tener presencia fuerte en la región como tal.

El plan estratégico se refiere al desarrollo endógeno, debe contener mínimo esos tres elementos: un proyecto político, de política pública con un fuerte contenido técnico en este aspecto hay grandes debilidades, los municipios no tienen recursos para pre-inversión; y claramente el tema cultural: la gente tiene que vivir esto, la gente tiene que sentir el tema de la asociatividad, el tema del desarrollo del largo plazo.

Para terminar, es importante destacar cuatro retos para iniciar este proceso: ¿Quién debe asumir el acompañamiento en la formulación? Hay elementos normativos, pero no es claro el actor que debe ocuparse de esto. ¿Qué papel debe cumplir Planeación Nacional? ¿qué papel los Ministerios? ¿qué papel los departamentos, los municipios, las asociaciones de municipios y las universidades? La propuesta es involucrar a los diversos actores en planes estratégicos de desarrollo regional en los territorios colombianos, identificar los grupos de mayor influencia en la toma de decisiones en ese territorio, determinar la estructura organizativa para la formulación y la implementación de la política de la comunicación como tal.

Para finalizar, algunos interrogantes como aporte a la discusión:

- Cómo podría abordar y bajo qué mecanismo un proceso de Ordenamiento Territorial de carácter subregional en territorios integrados por municipios pequeños en categoría pero muy grandes en territorio con unos índices muy grandes de ruralidad.

- De qué manera el gobierno nacional debe abordar un proceso de construcción de política pública en donde la asociatividad sea realmente el instrumento que permita avanzar de manera sostenible del Ordenamiento Territorial del país.
- Qué instrumentos deben generarse para que el desarrollo del país sea construido a partir de las dinámicas

existentes en las subregiones y provincias haciendo uso del tema del desarrollo endógeno, garantizar que estos ejercicios de planificación regional no se queden en el papel sino que cuenten con instrumentos de financiación como tal.





Experiencias de Ordenamiento Territorial: de ciudad región a región capital

Sonia Durán Smela¹

Región Capital parte de la propuesta de trascender la visión metropolitana de Bogotá y un primer anillo de municipios circunvecinos a la capital a una visión integral y más equitativa del territorio. El primer anillo de 17 de los 116 municipios del departamento concentra el porcentaje más alto de población, participa en un 32% del PIB y tiene, en general, condiciones de desarrollo más homogéneas. El resto del territorio nos enfrenta a la realidad de una región desigual y con índices de pobreza y rezago en términos sociales, económicos y de provisión y prestación de servicios públicos y desarrollo en infraestructura, a pesar de un enorme potencial de desarrollo.

El principal propósito de Región Capital es constituirse en la instancia que permita contrarrestar las desigualdades e inequidades del territorio con base en el aprovechamiento de las dinámicas y las sinergias que

pueden resultar de la interrelación e integración con la capital de la República. Es, por tanto, una aproximación integradora sobre la base de una plataforma territorial ampliada. Dentro de todas las iniciativas de ordenamiento territorial y de organización político-administrativa posible, cabe comentar que, recientemente, el Congreso de la República recibió para su estudio la propuesta de creación del Área Metropolitana de Bogotá y municipios circunvecinos, figura que se estableció en el articulado de la Constitución de 1991. Al respecto, podría decirse que ese denominado “primer anillo urbano-regional” debería tener una especie de “jurisdicción especial” de manejo para su planificación y ordenamiento territorial, pero que sería erróneo abandonar la figura de la Región Capital como Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) con la visión amplia del territorio.

Región Capital es resultado de un proceso de construcción colectiva que comenzó en el 2001, cuando se conformó la Mesa de Planificación Bogotá–Cundinamarca y se inició la elaboración de una plataforma de integración regional y una agenda de proyectos, la cual, con su evolución, se ha mantenido en el tiempo como prioridad de la agenda común. De esta podemos destacar la definición y el manejo del área de influencia del Aeropuerto El Dorado, el Modelo de Ocupación Territorial, el Plan Maestro de Movilidad y la definición de la Estructura Ecológica Regional Principal. En estos diez años, se ha logrado incorporar parte de la agenda de integración regional a la política pública nacional a través de varios documentos Conpes, entre ellos el de gestión concertada entre el Departamento y el Distrito Capital, la descontaminación del río Bogotá, el proyecto de impacto urbano–regional del Aeropuerto El Dorado y, recientemente, dos de los más importantes en materia de integración para la movilidad en Región Capital y el Conpes de Cambio Climático, en el cual se destaca el Proyecto Regional Integrado para el Cambio Climático (PRICC) para la Región Capital.

Durante este periodo, cobra especial importancia igualmente la alianza estratégica público–privada, entre otras, con la Cámara de Comercio de Bogotá, para el desarrollo de la agenda interna de competitividad, los planes regionales de logística y las creaciones de Invest in Bogotá y Connect Bogotá–Región, como organizaciones de integración público–privada para proyectos en múltiples campos del desarrollo y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales del territorio regional.

Como resultado de la labor conjunta entre el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, se logró por primera vez armonizar la agenda de integración en los dos planes de desarrollo, incorporando de manera simétrica las metas de la Agenda Común suscrita por los dos mandatarios a finales del 2007, siendo, desde luego, la más importante la creación de una instancia de planificación regional, la RAPE.

A nivel institucional, a partir de la Agenda Común de Integración, el departamento dio tránsito de una Alta Consejería, creada para atender el tema de integración con Bogotá, a la creación de la Secretaría de Región Capital e Integración Regional. En el 2008, conjuntamente con el Distrito, se suscribió el Convenio Interadministrativo para la Creación de la Región Capital y se inició la labor de posicionar la agenda de integración a nivel nacional e internacional. Hasta la fecha, se ha trabajado en la integración interinstitucional a través de proyectos con el Distrito Capital en el desarrollo de alianzas público–privadas y en la gestión y difusión del proceso de constitución de la RAPE.

La Agenda Común se desarrolla a partir de seis ejes estratégicos y contiene una diversidad de planes, proyectos y programas de diferente envergadura y alcance, siendo prioritarios los temas de fortalecimiento institucional, ordenamiento territorial, desarrollo económico y competitividad, sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria, movilidad y seguridad, paz y convivencia.

En cuanto al marco normativo de la integración regional, tras 21 intentos de proyectos de ley, entre ellos el que más avanzó en la definición de la RAPE, el Acto Legislativo 01 del 2003, La Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial recientemente aprobada, desarrolla el artículo 325 de la Carta del 91, el cual establece la facultad del Distrito Capital de asociarse con otros departamentos para la creación de regiones administrativas y de planificación sin perjuicio de la identidad política y administrativa de las entidades territoriales. Esta ley plantea incentivos para los esquemas asociativos, los cuales serán priorizados por los fondos de desarrollo y compensación regional. De manera complementaria, en el marco normativo debe mencionarse la reforma al régimen de regalías, la cual significa la redistribución de los recursos de esta fuente al 100% de la población, y no solo al 17% anterior.

Para la Región Capital puede ser interesante una nueva figura asociativa que trae la ley:

las RPG, o regiones de planeación y gestión, así como las Provincias de Planeación y Gestión, ya que el departamento se divide en provincias. No obstante, todas estas nuevas figuras asociativas requerirán de un tiempo de ajuste y comprensión para el diseño de proyectos y la ejecución conjunta de recursos, en particular de los provenientes de la Ley de Regalías y los provenientes de los nuevos Fondos para el Desarrollo y la compensación territorial.

A diferencia de la Región Caribe, Región Capital considera que la LOOT es un buen comienzo para el proceso de integración y para el diseño y la ejecución conjunta de proyectos de alcance regional, a partir de la definición de una plataforma territorial regida por una estructura institucional, contemplada desde la Constitución y desarrollada en dicha ley, la Región Administrativa y de Planificación Especial. Por su parte, el proyecto Caribe propende a una autonomía para la determinación y la gestión de recursos propios a través de la creación de la Región como Entidad Territorial (RET), la cual han considerado una figura asociativa completa y no intermedia o “delegada” como la RAPE.

¿En qué va el proceso? Hemos solicitado el concepto previo a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y elaborado de manera simétrica los dos proyectos de Acuerdo y de Ordenanza para su trámite y aprobación respectiva, conscientes de las dificultades del momento político por el cambio de gobierno. No obstante, se ha trabajado conjuntamente para dejar los lineamientos de la integración regional en los Planes de Desarrollo de Bogotá y Cundinamarca. Asimismo, la articulación con el Gobierno nacional es fundamental, no solo para la obtención de recursos y la definición y apoyo para la ejecución de proyectos de gran envergadura como aquellos de movilidad o el de saneamiento del río Bogotá, sino para la ejecución de los aportes por regalías y de los fondos de desarrollo y de compensación territorial.

Como estructura institucional, la RAPE tendrá que nacer con recursos propios (aportes

de las administraciones distrital y departamental y /o de otras administraciones que se sumen a la iniciativa), pero podrá obtener recursos de contratos y convenios, cofinanciación de proyectos, incentivos y otros. Entre sus funciones estarán la articulación de la planeación nacional y territorial, brindar asesoría a nivel institucional en materia de integración, diseñar y ejecutar proyectos de interés regional y gestionar los recursos correspondientes para ello. Se propone una estructura organizacional reducida, a partir de la asignación de funcionarios de sus propias plantas. Igualmente, se propone una integración regional ampliada a los departamentos contiguos, para lo cual ya se cuenta con la suscripción de un memorando de entendimiento entre la Región Capital y el departamento de Boyacá.

Los retos a corto plazo del proceso de integración regional entre la capital y el departamento parten de una necesidad imperiosa de socializar el contenido y alcance de la LOOT, en particular a las instancias de participación ciudadana, como los Consejos Territoriales de Planeación, así como establecer los mecanismos de vinculación de los municipios a los procesos de toma de decisiones en el contexto de la RAPE.

Hay otro tema que también es complejo en materia de los procesos que deben surtir en las primeras semanas del año entrante, y es nuevamente la formulación de una solicitud de concepto a la Cámara de Representantes. La ley solamente habla de esta solicitud a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado; sin embargo, en el decreto reglamentario que expidió el Presidente se incluye la consulta a esta corporación.

A manera de conclusión, quisiera señalar cuatro aspectos que resumen este ejemplo de gestión territorial e integración regional: Región Capital es una práctica de “buen gobierno” que ha dado continuidad a los aportes y logros de actores públicos y privados durante la década pasada y propone una nueva institucionalidad y un cambio de paradigma entre las relaciones de poder rescatando una estructura de alianzas público–privadas en la

toma de decisiones. Igualmente, se basa en un concepto de gestión integral entre entidades públicas y privadas y entre diferentes ámbitos de políticas públicas. Y, finalmente, plantea un modelo de desarrollo de largo

plazo, sostenible y que logre eliminar las brechas de desigualdad e inequidad en los territorios, sobre la base del aprovechamiento de las condiciones de crecimiento y fortaleza de la capital de la República.



CONCLUSIONES





SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES PRESENTADAS EN EL TALLER “PROPUESTAS ESTRATÉGICAS TERRITORIALES: AGENDA PARA EL DESARROLLO DE LA LOOT”.

Sergio Bustamante Pérez, Consultor IGAC

PRESENTACIÓN

Con la reciente promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), se generó el mandato de crear una nueva institucionalidad a nivel nacional y territorial, formular una política general (o nacional) de ordenamiento territorial y unas directrices o lineamientos a nivel subnacional, así como concebir y desplegar una serie de instrumentos, que también propuso la norma orgánica, dentro de los que se destacan los contratos-plan.

Entre las instituciones que hacen parte de la nueva Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), en proceso de instalación, se encuentra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad que actuó como Secretaría Técnica de la COT Constitucional que, con carácter transitorio, funcionó entre 1992 y 1995.

Con el propósito de crear las condiciones que le permitan tener una participación activa y propositiva en este nuevo arreglo interinstitucional, los días 5 y 6 de diciembre del año 2011 se realizó en Bogotá, en la sede del IGAC, un taller de expertos organizado conjuntamente con la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), entre cuyos propósitos se encontraban los siguientes:

- Intercambiar conocimientos en torno a los conceptos de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Avanzar en la construcción una mirada comprensiva que permita identificar sus relaciones con otras cuestiones relevantes.

- Identificar vacíos y debilidades del conjunto normativo que se refiere a estos asuntos.
- Aproximarse a una evaluación de las capacidades institucionales existentes y requeridas.
- Generar un espacio de discusión alrededor de las experiencias y posibilidades de la asociatividad territorial.
- Identificar necesidades en materia de información y conocimiento geográfico.
- Exponer algunas experiencias significativas, actualmente en curso, relacionadas con estas materias.

Con lo anterior, pretende el Instituto Geográfico identificar un conjunto de recomendaciones y actividades para someter a consideración de la COT y contribuir así a la elaboración del plan de trabajo que está preparando dicha comisión. Igualmente, hacer sugerencias en torno a las tareas que deben ser acometidas de forma prioritaria y a los modos de realizarlas.

Como se trataba de un diálogo entre especialistas, en el listado de participantes se encuentran reconocidos expertos del ámbito académico, ex constituyentes, ex funcionarios del gobierno nacional, representantes de algunas agencias del nivel central, codirectores del Banco de la República y funcionarios del IGAC.

El balance que arrojó el evento no podría ser más positivo. La pertinencia de los temas tratados por los expertos, la calidad de las exposiciones y las observaciones de los participantes, generaron abundantes propuestas, que constituyen un copioso y valioso acervo de iniciativas, que permitirán relanzar una discusión que el país estaba en mora de retomar.

El Taller puso nuevamente en evidencia la complejidad del tema y la magnitud del des-

comunal desafío que significa revivir la vieja discusión acerca de la forma más adecuada de concebir y desplegar el Estado en el territorio. Pocas cosas pueden ser más urgentes y necesarias que crear múltiples y suficientes espacios de reflexión en torno al modelo territorial, en su dimensión nacional y subnacional, expresiones de la diversidad que caracteriza a la nación colombiana.

Esta forma de trabajo, que consiste en un proceso participativo de análisis y deliberación, hace eco de viejas demandas ciudadanas ya constitucionalmente consagradas, que reclaman que la concepción, diseño y formulación de las políticas nacionales y, en este caso, de las directrices territoriales que la nueva ley orgánica ordena, resulten de una construcción colectiva, donde se escuche la voz de los territorios.

Además de prepararse para tener una participación activa en la COT, el IGAC busca también: anticipar los cambios institucionales que debe introducir; identificar aquellos aspectos en los que debe fortalecerse internamente, tanto a nivel central como territorialmente; encontrar posibles formas de articulación con los otros miembros de la comisión; contribuir a los desarrollos normativos y a la formulación de las políticas públicas encomendadas a la Comisión por la LOOT.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

En lo que sigue, con independencia de quién las realizó, se presentan una serie de propuestas que resultan del análisis e interpretación de las consideraciones que los expositores hicieron sobre la recién promulgada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), sobre la nueva institucionalidad en proceso de creación (COT nacional y territoriales), sobre los instrumentos propuestos y sobre las relaciones con otros temas fundamentales para el buen funcionamiento del Estado en todo el territorio nacional.

Sobre los aspectos conceptuales

Es necesario definir con claridad un marco conceptual apropiado. Se propone comprender el ordenamiento como una dimensión del desarrollo territorial, relacionado con otras cuestiones que también tienen diversas expresiones espaciales, tales como la gobernabilidad, el desarrollo humano, la competitividad y la sostenibilidad.

Dado que el ángulo de aproximación es el ordenamiento territorial (OT), también se requiere una concepción integral del mismo. En tal sentido, la COT constitucional transitoria lo definió como "un conjunto de acciones concertadas para la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente" (COT transitoria, boletín No. 3 mayo de 1992).

Asimismo, como parte de estas cuestiones teóricas, es clave la forma como se conciba la política que resultaría de éstas. En tal sentido, en "Los Caminos del Ordenamiento Territorial", publicación de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado que recoge los resultados de unos foros regionales realizados en el año 2000, se afirma que

"conviene llamar la atención sobre la importancia de formular una política nacional fundamentada en una concepción integral del OT, orientada al sistema nacional y a unas regiones específicas que, por sus características, concentren el interés y la atención del Estado... tal política debe producir orientaciones generales para ser especificadas territorialmente y, simultáneamente, orientaciones particulares para ser materializadas en regiones estratégicas".

Sus contenidos se desprenden de las dimensiones del OT, a saber:

- La diversidad que alberga el territorio (regionalización);

- La organización institucional del Estado y su despliegue territorial (descentralización o capacidad de gestión administrativa versus autonomía territorial o capacidad de decisión política);
- 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 regional y local);
- Los procesos de transformación, ocupación y utilización del territorio y de los recursos que alberga (sustentabilidad)".

El fundamento último de estas definiciones sería 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 e impulsar otros esquemas asociativos 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.

Los siguientes planteamientos 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;
- La diversidad que nos caracteriza debe servir de fundamento para introducir en la legislación y en las políticas públicas mecanismos que permitan abordar la diversidad en lo universal;
- El contenido de los procesos regionales debe prevalecer sobre la definición de las fronteras, atendiendo

a afinidades más que a espacios contiguos;

- La voluntad política de asociación e integración entre sociedades regionalmente organizadas y las entidades territoriales que las contienen es esencial. Es decir, hay que establecer la viabilidad (social, política, productiva y ambiental) de tales asociaciones.

Como se comprenderá, son muchos y muy complejos los diversos aspectos de esta problemática que deben ser objeto de cuidadosos estudios y análisis. Los temas que se desarrollan a continuación deben ser investigados para que sirvan de fundamento a la formulación de la política general que la LOOT ordena así como a sus desarrollos posteriores.

Sobre el alcance de los desarrollos normativos

Las discusiones en torno al ordenamiento territorial en el país se han planteado principalmente desde dos formas¹, prevaleciendo una propuesta de mínimos expresada en la LOOT actual.

Así, las definiciones que se han dado desde 2002 hasta la fecha y que dejan el campo de discusión de la LOOT en el campo del ejecutivo; plantean varias tareas para la COT, tanto en el plano de la política pública como en el del desarrollo de las capacidades institucionales requeridas. Algunas de ellas, entre estudios y propuesta de política, son:

- Estudio sobre los alcances de la asociatividad territorial de cara al Estado social de derecho;
- Evaluar los impactos de La Ley 388 de 1994;

- Definir los mecanismos para desarrollar el principio de asociatividad territorial, así como los alcances jurídicos de los contratos-plan y otros instrumentos contemplados en la LOOT y en el PND;
- Establecer la forma de armonizar el trabajo de cerca de 1200 COT (1101 municipales, 32 departamentales, algunas regionales, metropolitanas, distritales y provinciales);
- Proponer y consensuar criterios para categorizar municipios y departamentos así como el tema de los nuevos proyectos de régimen departamental y municipal;
- Definir los mecanismos para articular la LOOT con otras normas orgánicas, especialmente las de planeación y presupuesto, con las leyes ordinarias territoriales y con las nuevas reformas en curso;
- Introducir el enfoque territorial (regional y local) en la construcción de la política nacional.

Dado que el tema de asociatividad tiene una relevancia importante en la actual LOOT, en una breve caracterización sobre el tema realizada recientemente, se encontraron algunas falencias, que también podrían indicar por dónde deben ir los esfuerzos para concretar el mandato contenido en la ley:

- Indeterminación del objeto contractual;
- Proliferación de asociaciones que no logran concretar su actividad en ninguna función específica;
- Superflua representatividad de las asociaciones existentes;
- Vulnerabilidad financiera;

¹ Una idea de impulsar una iniciativa legislativa de máximos, cuya expresión más acabada fue el proyecto 041 de 2001, el cual tenía 120 artículos (hasta antes del 2002); y posteriormente, una idea de un proyecto de mínimos, que fue la que finalmente se impulsó y se convirtió en La Ley 1454 de 2011, con cerca de 30 artículos. De hecho, la nueva legislación se basó en el proyecto de Ley 016 de 2002.

- Falta de compromiso de los mandatarios locales con las asociaciones a que pertenecen sus municipios y con los proyectos mancomunados.

La conclusión que se desprende 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.

El enfoque de asociatividad de la LOOT podría ayudar a mejorar los aspectos anteriores ya que contempla posibilidades que pueden contribuir a aclimatar la cooperación, la asociatividad y el trabajo mancomunado entre las ET en nuestro medio.

Todo ello pasa por crear unas capacidades institucionales en torno a un sistema que se articule nacional, regional y localmente. También, tiene que ver con la formulación de la Política General (o Nacional) de Ordenamiento Territorial, mandato contenido en la LOOT y que debe ser ejecutado por la institucionalidad en proceso de creación (COT).

Por ello, se plantea que las tareas más urgentes serían las siguientes:

- Definir con precisión el concepto de ordenamiento territorial, tanto constitucional como espacialmente;
- Concebir la formulación de la política nacional y las directrices territoriales, como un proceso participativo y de concertación entre la nación y sus territorios;
- Acompañar el proceso de creación e instalación de las capacidades institucionales requeridas a nivel territorial;

- Construir un sistema que articule las tres formas institucionales ligadas al desarrollo y al ordenamiento territorial;
- Una instancia nacional que se ocupe del desarrollo y del ordenamiento territorial (la COT y la política nacional de ordenamiento territorial);
- Unas instancias territoriales, con énfasis en lo regional, departamental y metropolitano (las COT territoriales y las directrices que deben definir);
- Un espacio para la negociación entre la nación y sus territorios (los proyectos estratégicos y estructurantes, los contratos-plan).

En la búsqueda de crear las condiciones que hagan posible un mejor aprovechamiento del nuevo arsenal de instrumentos para la asociatividad interterritorial, además de lo anterior, varias son las acciones que podría emprender el gobierno nacional para crear un sistema de incentivos que fortalezca los mecanismos de cooperación entre los territorios subnacionales. Veamos:

- Pedagogía para precisar los alcances del conjunto de instrumentos propuestos en la LOOT y en el PND; el papel de los mandatarios locales y regionales en la orientación de los procesos asociativos;
- Información sobre las funciones y proyectos que se podrían adelantar en forma mancomunada, tanto de origen territorial como de interés del gobierno nacional. También, sobre las fuentes de los recursos;
- Capacitación y fortalecimiento institucional. Es decir, asistencia técnica a las figuras de integración y asociatividad previstas, para que cumplan con los objetivos que pacten los asociados en los estatutos y en los contratos-plan.

Dadas las dificultades financieras, además de los recursos propios, la alternativa más clara de estímulo financiero consiste en una participación en las rentas nacionales y territoriales, tal como se estipuló en la LOOT. También, 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 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 períodos muertos, para el desarrollo de proyectos asociativos.

Sobre algunas cuestiones no consideradas explícitamente

Entre las cuestiones que quedaron por fuera del nuevo marco orgánico, con independencia de si fueron o no explícitamente señaladas en la Constitución de 1991, se destacan las siguientes:

- Un enfoque regional para la Ley Orgánica y para la política nacional y territorial que aquella prescribe;
- El cambio climático, la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial sostenible;

- La descentralización y las relaciones intergubernamentales;
- La participación social;
- El impacto territorial de los nuevos acuerdos comerciales;
- El tema de la innovación y del desarrollo científico y tecnológico;
- El OT físico-espacial propiamente dicho;
- Una relación más explícita con los fondos que surgieron de la reforma al régimen de regalías;
- El problema de la restitución de tierras, así como los temas relacionados con el desarrollo urbano y rural;
- Las diversas formas y manifestaciones del conflicto en el territorio.

Veamos con más detalle algunas de ellas, tal como fueron abordadas en el taller, así como las recomendaciones que surgieron de las intervenciones de los expertos participantes.

Gestión del riesgo y adaptación climática: una nueva dimensión del OT

La serie de desastres y tragedias asociadas al invierno que se están presentando en el país no resultan de una situación coyuntural, ya que tienen causas profundas que todavía no se han explicado convenientemente. Aunque esta situación se relaciona con el cambio climático, es más una consecuencia del modelo de desarrollo y sus manifestaciones en el territorio. Cuatro factores principales pueden ayudar a comprender este asunto:

- Migración y transición demográfica en un contexto de carencias institucionales (sin procesos de planificación, ordenamiento territo-

rial y adaptación al territorio), que producen el desarrollo de asentamientos en zonas no apropiadas y exponen la población a condiciones de alto riesgo;

- Inequidades urbano-rurales, especialmente marginalización y expulsión masiva de población desde áreas rurales, en detrimento del desarrollo rural. Inequidad en el campo (en la inversión y en la representación política), que genera múltiples situaciones de riesgo;
- Falta de institucionalidad regional y local, así como un enfoque inapropiado de la gestión del riesgo, que se manifiesta en varios planos: ausencia de planificación de los usos del suelo y desconocimiento de las amenazas; permisibilidad con los procesos de ocupación de zonas de inundación y sedimentación originada en la erosión de las partes altas de las cuencas lo que afecta la capacidad hídrica de los ríos;
- Desarticulación de los actores y de los sectores en el territorio. Aunque existen importantes instituciones científicas y técnicas, poco se relacionan entre sí. También hace falta interpretar la realidad natural del país (educación, innovación, ciencia y tecnología, entre otros).

Pensando principalmente en las tareas de la COT, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer el nivel intermedio para hacer gestión del riesgo (crear capacidades técnicas para la gestión del desarrollo). Es clave para correlacionar las grandes amenazas con los procesos de planificación, desarrollo y ordenamiento de los municipios;

- Entender la gestión del riesgo y la prevención de desastres como una cuestión clave para la competitividad (especialmente en el componente de las infraestructuras y el impacto de los eventos climáticos) y la reducción de la pobreza (los ingresos y los activos de los más pobres resultan más afectados. Pobreza y desastres están íntimamente relacionados);
- Crear mecanismos de coordinación interinstitucional para atender riesgos y desastres, tanto entre diferentes sistemas (planificación, ciencia y tecnología, atención y prevención) como en los organismos de control;
- Diseñar políticas y mecanismos de desarrollo rural, diferenciándolas de las urbanas. Asociarlas a los sistemas de atención y prevención de riesgos y adaptación climática;
- Definir una política de producción, uso y conservación de la información asociada a la gestión del riesgo. Igualmente, promover y estimular el desarrollo de una cultura geográfica en todos los niveles educativos.

Los temas a que hace referencia el título fueron abordados en un grupo de trabajo que los desarrolló en dos momentos, como sigue:

Cambio Climático, competencias ambientales y ordenamiento territorial

Es urgente avanzar en la adaptación de los sistemas de planeación, dado que la afectación de los cambios en el clima se da en muchos campos, entre ellos, la seguridad alimentaria, el acceso al agua, el abasto de recursos ambientales para la producción agrícola y pecuaria, cuestiones que impactan a la población en general.

Competencias ambientales y cambio climático

También es determinante pensar en políticas de Estado y no sólo gubernamentales, especialmente en lo referente al tema ambiental, dada su transversalidad a los problemas del desarrollo en general.

Es necesario ajustar los POT incorporando criterios que se derivan del análisis del cambio climático, de modo que tomen en cuenta la estructura ecológica principal y la gestión del riesgo en su diseño. Igualmente, promover y ampliar el conocimiento geográfico para el ordenamiento territorial, de forma que se adquieran las destrezas necesarias para interpretar, cruzar y analizar la información que sirve de base en la planeación y ejecución de los proyectos.

En esta dirección, la implementación de la LOOT, especialmente de las figuras asociativas que contempla y de instrumentos como los Convenios-Plan, constituyen una oportunidad para avanzar en la articulación y armonización del régimen territorial (nacional y subnacional), sin olvidar el ordenamiento marino costero, cuestión estratégica para el futuro desarrollo del país.

Para abordar el OT con un enfoque de sostenibilidad, que reduzca los efectos y causas del cambio climático y aumente la capacidad de adaptación de los territorios, como lo muestra la experiencia de varios países, se deben considerar dos criterios fundamentales: el de la autogestión y el del desarrollo endógeno. De esta forma, trabajando de abajo hacia arriba y aprovechando sosteniblemente las riquezas naturales, es posible contribuir al mejoramiento del ingreso y calidad de vida de las comunidades locales.

En el nuevo contexto que se genera con la LOOT, es importante trabajar con las comunidades, promoviendo sus acciones directas y la autogestión a través de las diversas figuras de integración y asociatividad contempladas. Ello, a la vez, se constituye en la clave para la formulación y ejecución de

los proyectos que promuevan el desarrollo endógeno sostenible.

Es recomendable, por lo tanto, avanzar en la comprensión de los temas de sostenibilidad en el contexto local, incluyendo las causas y efectos de los cambios recientes y futuros y su temporalidad. Por ello, se requiere trabajar con los actores locales en la formulación de proyectos adecuados. Así las cosas, el tema de la información y su adecuado aprovechamiento es un elemento crítico.

De todas formas el país ha avanzado en la formulación de políticas públicas de cambio climático y prevención del riesgo, buscando identificar e impulsar mecanismos que permitan responder a los efectos de las fuerzas naturales sobre las poblaciones, la infraestructura y las actividades económicas.

Hoy existen mapas de riesgo en temas sísmicos, de inundaciones, de lluvias, de deslizamientos, de actividad volcánica, etc., que ayudarán a pensar el desarrollo y el ordenamiento territorial en el mediano y largo plazo. No se puede olvidar, sin embargo, que la actual vulnerabilidad es un proceso histórico, en el que el deterioro de los ecosistemas y falta de planeación territorial han tenido una fuerte presencia.

Para tratar de cambiar esta situación, el gobierno nacional ha creado el Sistema Nacional de Cambio Climático (artículo 7 de la Ley 1450), el cual debe producir hacia el 2013 los planes sectoriales y territoriales de adaptación al cambio climático. Conocimiento y reducción del riesgo, así como atención de desastres, constituyen los ejes la política en proceso de formulación. En tal sentido, 5 son los grandes retos para el ordenamiento del territorio:

- Fortalecer la capacidad de conocimiento e información sobre las amenazas presentes en el territorio, elementos expuestos (infraestructura y ecosistemas) y las pérdidas que pueden generarse ante la ocurrencia de eventos adversos;

- Incorporar el análisis de riesgo y de cambio climático en la planificación sectorial y territorial para evitar nuevos riesgos;
- Diseñar programas de adaptación, reducción y mitigación del riesgo;
- Diseñar medidas sectoriales de manejo de desastres;

Ordenamiento territorial ambiental.

Diseñar instrumentos de protección financiera para garantizar los recursos que posibiliten la rápida reconstrucción en caso de ocurrir desastres (por ejemplo, seguros y bonos catástrofe).

En relación con los procesos de ordenamiento territorial ambiental, base de la gestión del territorio, es importante el papel articulador que las cuencas hidrográficas tienen a la hora de pensar el OT, en especial, cuando se asume dicho proceso desde la perspectiva de la participación social como constructora de región.

Las cuencas hidrográficas establecen una relación necesaria entre quienes comparten el territorio, a partir de los efectos que se producen por el uso del recurso hídrico, haciendo de este factor un elemento privilegiado de los procesos de OT.

En tal sentido, mediante un adecuado manejo de los conflictos que se originan en el aprovechamiento de los recursos naturales, a través de procesos de planeación participativa, es posible abordar el ordenamiento territorial de forma tal que tome en cuenta las potencialidades regionales, las tensiones entre diferentes sectores de la sociedad y los procesos sociales determinantes del cambio social requerido para promover el desarrollo.

Así, cuando se reflexiona sobre el territorio, hay que tener en cuenta a la región como sociedad territorialmente organizada, donde el componente geográfico se ve determinado mediante las tensiones históricas entre

las concepciones que toman la división político administrativa como eje de la organización y planeación y las que provienen de las dinámicas sociales, económicas y políticas.

En ese sentido, es importante tener en cuenta cómo las relaciones sociales reales son estructuradoras de futuro. Mediante procesos de comunicación social se debe propender por el rescate de la memoria de los procesos, como fundamento de legitimidad y medio de avance continuo y fortalecer, en esta lógica, la construcción de política pública con enfoque de derechos como base del ordenamiento territorial.

La participación social en la construcción de POT permite la apropiación y legitimación de los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, la socialización del conocimiento del territorio y fortalecer la articulación de los actores que agencian el desarrollo local y regional. Las lógicas que privilegian lo técnico, aunque consolidan documentación detallada sobre los fenómenos ambientales y tienen una mirada de los conflictos ambientales precisa, encuentran una limitación en el hecho de que dicha información no es fácilmente comprensible por los actores sociales, lo que dificulta la articulación con la comunidad, limitando las capacidades de autogestión del territorio.

Por ello, es esencial promover innovaciones de carácter social que reconozcan los desarrollos locales y territoriales, donde la gestión de redes está al orden del día. También se deben impulsar procesos de toma de decisiones sobre el uso del suelo coherentes con los diagnósticos y prospectivas definidas participativamente, con uso de información técnica e histórica, llamando la atención en que el desarrollo científico y técnico debe estar a disposición de la sociedad en general, para fortalecer la participación política y de las administraciones, gestionando el territorio desde la complejidad y la diversidad.

Entre las sugerencias que hacemos a la Comisión de Ordenamiento Territorial se propone:

- Matizar el enfoque del ordenamiento territorial como de carácter directivo desde la entidad territorial, pasando de la idea de concertación e información a la de participación real en la construcción de políticas públicas de largo plazo.
- Las condiciones para la concertación de políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, debe ser vista desde la armonización de procesos de planificación que vayan de lo local a lo nacional para regresar luego, bajo las lógicas de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia, sobre los diferentes niveles. La LOOT solo menciona la complementariedad. En ese sentido, la participación no debe ser vista de forma reducida para el aseguramiento del control social de la gestión pública, sino para la gestión mancomunada de lo público.
- La competencia exclusivamente municipal en la optimización de los usos de las tierras disponibles y la coordinación de planes sectoriales que plantea la LOOT, condicionada a políticas y planes de los otros niveles, reduce capacidad e impacto sobre las políticas de tierras que permita superar los conflictos de uso y tenencia de la tierra, incluidos, los derivados del conflicto armado que entre otros fenómenos debe atender los lineamientos de la ley de víctimas y tierras.
- Finalmente, se presenta un modelo de análisis integrado, basado en el sistema GTP que analiza los geosistemas, el territorio y el paisaje, y además busca integrar el componente social².
- A modo de conclusión, se insiste en la importancia de poner a dialogar a los técnicos con las comunidades y con los tomadores de decisiones en función de las problemáticas existentes. Es allí donde aparecen los factores articuladores de la información que generan conocimiento pertinente para dirigir la acción social en lo local y regional.
- También se resalta el carácter político de la construcción del territorio. Es importante fortalecer las organizaciones que puedan gestionar el desarrollo del territorio de que se trate, dado que este no es un problema de individuos. En tal sentido, la negociación que implica el ordenamiento del territorio requiere de interlocutores representativos de las diferentes lógicas que intervienen en ello.

En todos los continentes la renegociación de la construcción espacial de los sistemas políticos ha sido un tema de indudable actualidad. La construcción del Estado nacional ha tenido como eje central este asunto. La misma historia de América Latina ha sido atravesada por la disputa en torno a la organización del territorio (soberanía y formas territoriales de repartición del poder).

Durante el siglo XX, todos los países se volvieron centralistas, cuestión ligada al modelo de desarrollo prevaleciente. Desde los años 80 del siglo pasado esta discusión volvió a animarse, girando en torno a la pregunta básica de qué debe centralizarse y qué descentralizarse. Es decir, en relación con la definición de qué tanto Estado nacional se requiere y qué tanta autonomía territorial sería deseable. En Colombia se dio un proceso de descentralización en tres dimensio-

² Este modelo, que está siendo utilizado por el IGAC en la Depresión Momposina, muestra cómo la zonificación biofísica y la caracterización territorial regional permiten comprender integralmente la región, tanto en relación con la problemática recurrente de las inundaciones, como para identificar opciones viables de OT, como base para la formulación de un Plan Integral de Desarrollo Sustentable. El sistema GTP, como lo plantea George Bertrand, es un intento de orden geográfico para dominar, a la vez, la globalidad, la diversidad y la interactividad de todos los subsistemas medioambientales.

nes: fiscal, administrativa y política. En este contexto, es necesario:

- Evaluar el conjunto y las combinaciones entre los diferentes elementos, con énfasis en la distribución de competencias y recursos. También, la primacía de alguno de los componentes (el fiscal en el caso colombiano);
- Analizar los impactos políticos de las reformas sobre: el pluralismo y la gobernabilidad; las asociaciones territoriales; las regiones; el nivel intermedio en su conjunto; los partidos políticos y la representación política de los territorios; la convergencia regional;
- Hacer más énfasis en el nivel intermedio y en la calidad de la representación política a nivel territorial.

En el caso colombiano, la descentralización y el ordenamiento territorial requieren articulación, aunque su proceso de crecimiento se dio simultáneamente. La evidencia es que, precisamente, lo que le falta a la LOOT es el desarrollo del principio de la autonomía territorial.

En esta medida, una de las cuestiones fundamentales, es establecer qué es lo asociativo que postula la LOOT, de qué tipo de desarrollo se habla, qué son proyectos estratégicos y cuál es la relación de las diversas figuras asociativas con los recursos que alimentarán el sistema, tanto los que se originan en rentas nacionales (regalías, por ejemplo) como los que aportarán los eventuales socios.

En relación con las recomendaciones, se enuncian las siguientes, no sin advertir previamente que tienen que ver tanto con posibles ajustes a la LOOT como con las relaciones que dicha norma orgánica debe tener con otras de igual jerarquía y con muchas leyes ordinarias. Veamos:

- Volver sobre el concepto y el principio de la autonomía territorial;

- Revisar y reconstituir la COT para incluir representación de las ET;
- Insistir en el fortalecimiento del nivel intermedio (con énfasis en el departamento), en el marco de una estructura multinivel que le introduzca flexibilidad al sistema territorial;
- Repensar nuevamente el tema del territorio y sus relaciones con los sectores;
- Revisar la estructura tributaria territorial para adecuarlas a los retos que generan las figuras introducidas por la LOOT;
- Reasignar competencias en consonancia con los desafíos que están generando las llamadas "locomotoras".

La participación social en el ordenamiento territorial

El OT y la participación social son dos conceptos estrechamente relacionados, ya que ésta es una variable estratégica de aquel. En tal perspectiva, tres consideraciones se imponen como preámbulo para fundamentar unas recomendaciones. Veamos:

Incorporar la idea de la participación social implica modificar la noción de la intervención en el territorio, especialmente en relación con la planeación y con las lógicas de actuación. En tal sentido, no existe un único actor (el planificador) y el OT es más un asunto de carácter político que técnico;

Al hablar del territorio se piensa más allá de la geografía, como una producción material, económica, social, política y simbólica. Ello implica que la participación no es otra cosa que la construcción política del territorio, resultante de la acción colectiva desde las lógicas inherentes a los elementos ya señalados.

Finalmente, teniendo en cuenta las condiciones particulares del país en materia de organización y la presencia de los distintos

actores del conflicto armado, es necesario trabajar por fortalecer la participación ciudadana, buscando un equilibrio entre las formas regladas y la movilización social. También, creando mejores condiciones institucionales, políticas y sociales para la participación en el OT.

Para ello se propone:

- Realizar grandes campañas masivas sobre lo que significa el OT y sobre el papel de la comunidad en el proceso de construcción política del territorio;
- Proveer información que sea oportuna, amigable y accesible sobre esta compleja materia y su articulación con otros asuntos críticos de la relación Estado-sociedad;
- Crear medios, condiciones e incentivos que hagan posible y eficaz la participación social. Es decir, pedagogía e información, con especial énfasis en experiencias exitosas tanto de nuestro medio como de otras latitudes.

Sobre los diversos y numerosos conflictos territoriales

El OT es y será, sin duda, un árbitro entre las tensiones y conflictos originados en diferentes políticas públicas. De hecho, se puede constatar una emergencia reciente y creciente de tales situaciones dada la convivencia, que a veces parece más superposición que articulación, de políticas y decisiones públicas y privadas en diversos territorios estratégicos. Desde esta perspectiva, el OT puede generar espacios del diálogo para la construcción de consensos entre diferentes fuerzas que actúan en tales territorios.

De ahí la necesidad de trabajar en la construcción de un acuerdo político en torno a una visión de futuro, relativa a la forma como se ocuparán y aprovecharán los nue-

vos territorios y los recursos que albergan. Ello implica:

- Reformar la manera de formular las políticas públicas, especialmente en lo que hace referencia a sus principios, objetivos, contenidos y propuestas;
- Reanudar y renovar los diálogos políticos y técnicos para avanzar hacia objetivos mucho más ambiciosos;
- Buscar un balance entre objetivos técnicos y preferencias políticas, que se oriente hacia el bienestar general.

En tal sentido, la nueva institucionalidad propuesta y en desarrollo a partir de la promulgación de la LOOT (COT nacional y territoriales), constituye una nueva oportunidad para desplegar tales posibilidades, buscando minimizar y racionalizar los choques que están generando conflictos y tensiones, por ejemplo, entre la política agrícola, de un lado, y la política minero-energética, de otro, con el desarrollo rural.

Ahora bien, todo lo anterior requiere recuperar y fortalecer la capacidad de estudio y análisis de los sistemas territoriales. Dicho de otra manera, es necesario partir de responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo es hoy el territorio colombiano?
- ¿Cuáles son las fuerzas que están modificando, deliberada o emergentemente la actual configuración territorial?
- ¿Qué papel le corresponde al Estado y qué margen de maniobra le queda al mercado?

En la Colombia actual diversas fuerzas presionan y generan problemas de ocupación territorial. Dos aspectos, entre muchos, permiten ilustrar esta encrucijada nacional.

- De un lado se encuentran los derechos de posesión y la identificación

de las áreas que albergan conflictos de diversa naturaleza:

– Indígenas y afrodescendientes tienen derechos sobre aproximadamente el 30% del territorio nacional;

– Una porción similar cubren las concesiones petroleras;

– Los parques nacionales abarcan el 11% del territorio;

– Los títulos mineros se extienden en unos 6 millones de hectáreas;

– Zonas con presencia de minería ilegal;

– Zonas donde ocurre el conflicto armado y que tiene presencia de grupos al margen de la ley que ejercen control territorial;

– Además, están las áreas de producción agropecuaria.

• Del otro lado, existen sistemas territoriales muy complejos, tales como:

– La mega-ciudad que se está consolidando en torno a la capital de la República;

– La red de metrópolis en proceso de conformación alrededor de ciertos núcleos urbanos (Medellín, Cali, Barranquilla, etc.), que podrían convertirse en palancas para el desarrollo regional;

– La red de ciudades intermedias, potenciales palancas del desarrollo rural;

– Las ciudades dentro de las ciudades;

– Los puertos de entrada al país y sus áreas de influencia;

– Los territorios con vocación industrial y objeto de desarrollos agroindustriales;

– Los que tienen potencialidades (valores paisajísticos y patrimoniales) para

desarrollar una economía alrededor del turismo;

– Las zonas de baja densidad poblacional pero que albergan grandes potencialidades económicas;

– Los territorios en acelerado proceso de depredación y degradación natural con alta conflictividad;

– Las zonas insulares y las áreas marítimas.

Sobre el desarrollo rural

El país también avanza, simultáneamente, en el proceso de construcción de una política nacional de desarrollo rural. Dicha política debe:

1. Resultar de un proceso de participación y concertación con los actores territoriales (productores, organizaciones sociales, autoridades locales y regionales, centros de investigación, organismos de cooperación);
2. Reconocer las otras actividades que se realizan en el campo (minería, conservación ambiental, actividades ilegales de diversa naturaleza);
3. Articularse y ser coherente con otras políticas nacionales, especialmente con la de OT.

La urgencia de trabajar en tal dirección deriva del hecho de que el proceso de apertura de mercados ha dinamizado las cadenas agroindustriales y le ha abierto espacios al desarrollo de actividades extractivas, especialmente minero-energéticas. Todo esto impacta el territorio y está generando cambios en la geografía productiva. A lo anterior hay que sumar el cambio climático, que también está ocasionando problemas como la ampliación incontrolada de la frontera agrícola y genera efectos sobre la productividad y el rendimiento de los cultivos.

La relevancia de estas cuestiones en Colombia no puede ser mayor. El país asiste a un proceso de incorporación de nuevos territorios a la actividad productiva (Altiplanura, Mojana, Pacífico, dentro de los que han sido ya priorizados), que se caracterizan por ser ecosistemas de alto valor de conservación, que presentan fuertes restricciones en sus suelos (acidez, falta de nutrientes, problemas con la luminosidad), además de precaria infraestructura de transporte, altos niveles de pobreza, inseguridad y presencia de actores ilegales, amén de conflictos por usos.

Lo anterior implica varias cosas que, a la vez, pueden originar diversas recomendaciones a ser tomadas en cuenta en la formulación del conjunto de políticas sectoriales y en su articulación con la de OT. Algunas de ellas son:

- La política de OT debe considerar el potencial y las limitaciones ambientales de la incorporación de nuevas tierras a la actividad productiva;
- El impulso de las actividades productivas debe tomar en consideración la dotación de recursos naturales de forma que se pueda garantizar la sustentabilidad del desarrollo;
- El OT debe incluir herramientas de gestión del riesgo, tanto de origen natural como resultado de la mala gestión humana;
- La innovación, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico deben adaptarse a las condiciones propias de los territorios considerados.

Sobre el enfoque y la forma de construir la política nacional de ordenamiento territorial

Aunque la LOOT dejó a muchos analistas insatisfechos es innegable que, conjuntamente con otros desarrollos legislativos y con las nuevas políticas públicas en proceso de formulación, significa un avance que si

se aprovecha adecuadamente puede abrir el espacio para postular metas más ambiciosas. No hay que olvidar que se trata de procesos sociales que requieren de visión estratégica, gestión coordinada y claridad sobre las prioridades.

En ese contexto, Colombia debe avanzar en la dirección de introducirle un enfoque territorial a las políticas públicas -máximo si se trata de la que se ocupa del ordenamiento territorial- lo cual debe ser una construcción colectiva entre la nación y sus territorios. La LOOT abre espacios en tal dirección y es necesario aprovechar tales oportunidades de cara al desarrollo regional y local.

En la larga discusión sobre la Ley Orgánica, especialmente hacia comienzos del siglo, se insistió en que el pleno reconocimiento de la diversidad que caracteriza a la nación, tenía que ser el punto de partida del proceso de reforma y modernización del orden territorial. Este criterio básico ha empezado a permear la formulación de las políticas nacionales, en la dirección de entronizar una fórmula que resulta esencial: que hay que tratar de modo desigual lo que es desigual. Entonces, se requiere crear los espacios para la participación de las regiones en la concepción y diseño de las políticas e instrumentos del orden nacional.

Permanece vigente la necesidad de adoptar un enfoque regional en la legislación y aunque la LOOT no se ocupó de ello, la oportunidad se traslada al campo de la política nacional que se debe formular bajo la dirección de la COT. Esto apuntaría a la construcción colectiva del país, a un desarrollo económico y social sostenible y al fortalecimiento de la identidad cultural.

La necesaria complementariedad entre el enfoque nacional y el regional se logra mediante el principio de la subsidiaridad, es decir, no se trata de sustituir sino de acompañar cada proceso territorial en función de sus particularidades. Bien definido, el contrato-plan podría ser un mecanismo idóneo para avanzar en esta dirección.

Concebida como un resultado de la acción de una colectividad y construida desde abajo -de modo que articule la visión nacional con la de los territorios- la política nacional debe resultar de unos acuerdos que deben estructurarse en torno a las siguientes cuestiones básicas:

- Formulación y concertación de un marco conceptual adecuado sobre el desarrollo y el ordenamiento territorial;
- Identificación y definición de los principales problemas a enfrentar, tanto a nivel nacional como territorial;
- Precisión de los objetivos, alcances y contenidos de política nacional;
- Definición de los criterios y la metodología para la construcción de la política nacional y para el acompañamiento a los procesos de decisión en los territorios;
- Articulación de los diversos instrumentos, ya existentes o contemplados en las nuevas normas (Ley del Plan y LOOT);
- Aclaración de las fuentes de recursos disponibles y de los mecanismos de acceso a ellos por parte de los territorios (y de las diversas figuras de integración o asociatividad que ellos constituyan).

También es necesario plantearse la relación entre la política general de OT con otras políticas públicas nacionales recientemente formuladas o en proceso de definición.

Sobre el sistema que está implícito en la LOOT y sus relaciones con otros sistemas existentes o propuestos

Como ha sido formulada, la LOOT puede ayudar a crear la cultura de la cooperación,

la integración y la asociatividad territorial que requieren en nuestro medio. Ello pasa, como se ha mencionado, por crear capacidades institucionales en torno a un sistema que se articule nacional, regional y localmente.

En tal sentido, el OT es un asunto que concierne simultáneamente a la nación y a cada territorio subnacional. También es un asunto relativo a las relaciones entre ambos. 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, se evidencia la necesidad de 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 proyectos estratégicos y estructurantes, las figuras de integración y los contratos-plan).

La negociación entre la nación y sus territorios se podría realizar con la periodicidad característica de la planeación y la presupuestación nacional. Los resultados se concretarían en forma de Acuerdos-Plan, 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.



Es necesario reconocer que Colombia asiste, en este como en otros ámbitos de la vida pública nacional, a una auténtica inflación normativa, cuya manifestación en lo que concierne al tema de la planeación, el desarrollo y el OT, se pueden describir como sigue:

- La Constitución nacional, por supuesto, como marco general;
- La Ley 99 sobre medio ambiente;
- La Ley 152, orgánica de la planeación;
- La Ley orgánica del presupuesto y el decreto 111 de 1996;
- La Ley 388 sobre desarrollo territorial;
- La Ley 617 sobre ajuste fiscal;
- La Ley 715 sobre competencias territoriales;
- La LOOT.

Esta especie de proliferación de normas viene aparejada con una serie de sistemas que las mismas postulan, por esta razón, se impone ordenar y jerarquizar todos estos sistemas. También, armonizar y racionalizar tan vasto conjunto normativo. Veamos esto con más detalle:

- Dada la jerarquía de la LOOT, el sistema que lleva implícito debería concebirse como un macro-sistema, que articule los otros ya mencionados dado su carácter más particular o sectorial si se quiere;
- Ello daría lugar a postular la necesidad de establecer un mecanismo que articule y coordine las diferentes políticas e instrumentos existentes en materia territorial;
- Es necesario trabajar por articular, armonizar y racionalizar (y simplificar) este conjunto normativo, lo que implicaría reformas a las leyes

orgánica de planeación (Ley 152) y ordinaria de desarrollo territorial (Ley 388);

- En correspondencia con lo anterior, también hay que trabajar en la articulación y armonización institucional. En esta materia la LOOT y la institucionalidad que ordena (COT) tiene una oportunidad;
- En tal sentido, se podría pensar en promover procesos asociativos (LOOT) ligados a la armonización de planes, normas y capacidades institucionales;
- Concebir y poner en marcha una auténtica planificación multiescalar en la forma de un sistema articulado y coherente de planificación, desarrollo y OT.

Nuestros Productos

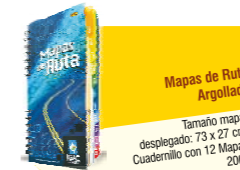
Planos Digitales de Bogotá



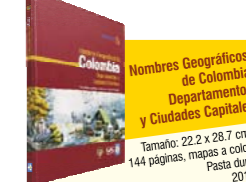
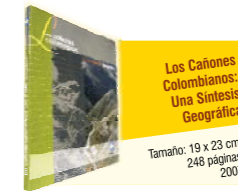
Mapas Departamentales y Turísticos



Mapas de Colombia

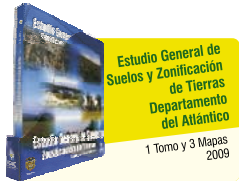


Publicaciones Especiales

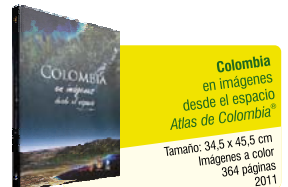
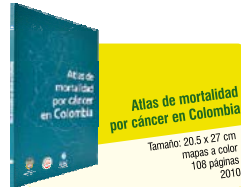




Estudios de Suelos Departamentales



Atlas y Videos



Estudios de Suelos Generales



Publicaciones de Ordenamiento Territorial



Diccionarios



Revistas



Características Geográficas Departamentales



Síguenos en: www.igac.gov.co



Mayores informes sobre nuestros productos en: www.igac.gov.co
Sitio de Contacto: comercializacion@igac.gov.co



ISBN 978-958-8323-44-2
7 703476 004123