

## Ordenamiento territorial en Colombia: lecciones y retos

Escrito por Milena Umaña / Camila Barrera

tamaño de la fuente 🔍 🔍 | [Imprimir](#) | [Email](#)

Valora este artículo ★★★★★ (2 votos)

**Al ser el ordenamiento territorial un proceso encaminado a la organización y planificación física del territorio, se convierte en un factor determinante para su desarrollo**

En Colombia, la política de Ordenamiento Territorial (OT) se ha desarrollado principalmente a través de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales son los instrumentos para definir los objetivos, políticas, estrategias, metas y programas para orientar y administrar el desarrollo del territorio y la utilización del suelo.

El primer POT se formuló en 1998 por parte del municipio de Tocancipá, Cundinamarca, pero tuvo que pasar más de una década para que todos los municipios contaran con este instrumento de planificación. Teniendo en cuenta la primera generación de los POT, se realiza a continuación una revisión de estos instrumentos en términos de su impacto sobre el desarrollo y la gobernanza territorial y se ilustran algunas lecciones aprendidas de este proceso.

En términos de planificación y desarrollo, se debe decir que los POT se concentraron en el ordenamiento de las áreas urbanas de los municipios, planificando el territorio de manera segmentada, lo que ha provocado, entre otras cosas, que los suelos se clasifiquen de manera errónea, tanto el interior de los municipios, como al exterior de estos.

De igual forma, se puede decir que el OT no ha sido ajeno al sesgo urbano existente en las políticas públicas en Colombia. Esto se ha visto reflejado en las leyes que regulan el ordenamiento territorial, las cuales desarrollan ampliamente los instrumentos de gestión y financiación del suelo urbano, sin que las áreas rurales tengan este mismo desarrollo. En la primera generación de POT se evidencia la concentración de sus decisiones y proyectos en las áreas urbanas, sin contar con una planificación previa y coherente con las necesidades específicas de las áreas rurales que tuviera en cuenta las relaciones existentes entre estos dos ámbitos.



Lo anterior se suma a una gobernanza incipiente en donde la participación ciudadana tuvo poca incidencia y dentro de la cual existen conflictos institucionales, sectoriales y de jerarquías. Existen conflictos de competencias entre la nación y las entidades territoriales en la medida que algunas de las decisiones tomadas por estos niveles se superponen entre sí, provocando contradicciones entre las entidades, que definen el ordenamiento del territorio a distintas escalas. Esta superposición se presenta también entre los instrumentos de gestión de uso del suelo en donde han predominado las decisiones tomadas por las políticas sectoriales de nivel nacional sobre las políticas transversales a nivel territorial.

Las tensiones generadas entre los diferentes niveles de gobierno se evidencian, por ejemplo, con la promulgación de la Ley del Código Minero (Ley 685 de 2001), la cual condiciona el uso del subsuelo a las decisiones que tome la nación sobre éste, sin contemplar las necesidades y prioridades de los habitantes del territorio, quienes solo tienen la potestad para decidir sobre el suelo de su municipio una vez que se contemplen las determinantes ambientales y sectoriales tomadas desde el nivel central, es decir, el suelo sobre el que pueden decidir finalmente las entidades territoriales se restringe considerablemente.

Por otra parte, se puede decir que la primera generación de POT no contempló el territorio como un todo, tanto al interior de los municipios, como entre los municipios. De acuerdo con la normatividad vigente, los instrumentos de planeación territorial deben incorporar elementos que permitan identificar los flujos y conexiones sociales, económicas y ambientales que se llevan a cabo entre los suelos rurales y urbanos. Sin embargo, la primera generación implementó de forma separada y segmentada los componentes urbano y rural, definiendo una estructura para cada uno, y sin tener en cuenta que en muchos casos hay elementos que tienen una continuidad sobre el territorio, que sobrepasan los límites político administrativos del municipio, por lo que se puede afirmar que son de carácter regional.

Teniendo en cuenta los puntos señalados anteriormente, consideramos que la nueva generación de POT debe tener en cuenta la necesidad de planear el territorio sin divisiones o segmentaciones, por lo que se señala la importancia de pensar en la concertación de una estructura urbano-rural, la cual busca reconocer que los municipios y departamentos tienen diferentes tipos de relaciones entre las áreas urbanas y las rurales y que estas relaciones aportan al desarrollo y la sostenibilidad de los territorios.

Para lograr este propósito se requiere dejar de pensar en el territorio dicotómico urbano o rural y se debe empezar a pensar en territorios continuos pero diferenciados, que tengan en cuenta una visión regional, que permita a su vez tener un entendimiento supramunicipal de las dinámicas territoriales. Lo anterior quiere decir que no se debe ver a cada municipio como unidades de análisis aisladas, sino que se debe analizar en el contexto, contemplando las interacciones entre las diferentes dimensiones y niveles que trascienden los límites político-administrativos.

**Es necesario dejar de pensar en el territorio dicotómico urbano o rural y se debe empezar a pensar en territorios continuos pero diferenciados, que tengan en cuenta una visión regional**

Considerando que una de las principales dificultades frente al OT en Colombia se refiere a la falta de coordinación y superposición de poderes entre los diferentes niveles de gobierno, así como a la incapacidad institucional, sectorial y ciudadana para generar procesos de cooperación conjunta de formulación, ejecución y seguimiento de los POT, se considera a su vez la necesidad de reforzar los procesos de gobernanza territorial alrededor de estos instrumentos.

La consolidación de una gobernanza territorial construida alrededor de los POT se manifiesta en una nueva forma de tomar decisiones en torno a problemas del ordenamiento territorial, contando con mecanismos descentralizados para su planeación, coordinación y ejecución.

Al respecto, se deben considerar canales y mecanismos de articulación multinivel e intersectorial que permitan una relación vertical y horizontal entre los actores envueltos en el OT. Para que estos procesos sean posibles, se debe contar con las capacidades institucionales, técnicas y ciudadanas para lograr esta cooperación conjunta, a fin de concertar los proyectos y decisiones con los actores involucrados en el OT y realizar un control social más efectivo y una rendición de cuentas más eficiente a partir de sistemas abiertos de información, pedagogía y comunicación con la ciudadanía.

Dentro de las lecciones que ha dejado el proceso de OT en Colombia, destaca la importancia de los POT como instrumentos para lograr los objetivos de desarrollo territorial y como una herramienta para lograr procesos efectivos de descentralización que fortalezcan las capacidades locales a nivel institucional y ciudadanas. Para ello es necesario que los POT se relacionen coherentemente con otros instrumentos de planeación territorial.

De esta forma, uno de los principales retos se refiere a la necesidad de contar con un sistema de gestión territorial que integre los diferentes instrumentos de planificación desarrollados, con el fin de fomentar el desarrollo territorial de manera integral y no fragmentada.

**Milena Umaña Maldonado y Camila Andrea Barrera Orjuela son investigadoras adjuntas del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-Rimisp Oficina Colombia**

