



INFORME

Lineamientos conceptuales y metodológicos

Augusto Pinto, Ángela Penagos, Carlos Salazar, Martha Rincón, Milena Umaña, Camila Barrera, Santiago Satizabal, Duván Quilindo, Juan Bustamante, Ana María Navia, Oscar, Pardo, Hernández, León Espinosa, Catalina Villegas, Edwin Torrejano, Alejandro Franco, Diana Muñoz, Marcela Ceballos, Andres Vargas, Jairo Avila, Margarita Varon, Javier Caropresse, Andrés Mejía, Natalie Buitrago.

Corporación de Derecho Privado Rimisp

Octubre 2016

Rimisp en América Latina | www.rimisp.org

CHILE: Huelén 10, 6to Piso, Providencia | Santiago | + (56 2) 2236 4557

COLOMBIA: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | + (57-1) 2073 850

ECUADOR: Pasaje El Jardín No. 171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3,
Oficina 7 | Quito | + (593 2) 5006 792

MÉXICO: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, C.P. | Ciudad de México | + (52
55) 5096 6592 | + (52-55) 5086 8134

PROGRAMA POT MODERNOS

Componente rural y regional

RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Director del Proyecto

Julio Antonio Berdegué Sacristán

Socios

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - CIDER

Colombia Rural

Octubre de 2016

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO PRESENTACIÓN	7
1. INTRODUCCIÓN	8
2. DIAGNÓSTICO GENERAL	9
2.1 Desigualdades territoriales	10
2.2 Descentralización territorial	20
2.3 Análisis normativo de la articulación Desarrollo Territorial y OT y su aplicación frente a las desigualdades territoriales y los procesos de descentralización	26
Antioquia. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA) 2004-2007.....	29
Antioquia. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (Fase II) 2008-2011.....	30
Valle del Cauca. Lineamientos departamentales para la planificación y el Ordenamiento Territorial. 2010-2011.....	30
Risaralda. Modelo de Ocupación Territorial de Risaralda (MOT) 2012-2032.	30
3. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES	32
3.1 Enfoque conceptual	32
3.2 Objetivos y alcances de largo plazo del OT rural y supramunicipal .	33
3.3 Innovaciones en el OT rural y supramunicipal	35
3.3.1 Visión regional	35
3.3.2 Estructura urbano-rural	36
3.3.3 Ordenamiento social de la propiedad rural	36
3.3.4 Ambiente y riesgo	39
3.3.5 Gobernanza e instituciones.....	40
4. MODELO METODOLÓGICO	41
4.1 Procedimiento para el análisis de estructuras e innovaciones	42
4.2 Articulación de estructuras e innovaciones a las fases de elaboración de los POT y POD, a los productos y dimensiones del OT	44
5. RESULTADO PRELIMINAR DEL ANÁLISIS DE ESTRUCTURAS E INNOVACIONES	47



5.1 Estructura biofísica.....	47
5.1.1 Visión regional	47
5.1.2 Relación urbano-rural	48
5.1.3 Ordenamiento social de la propiedad rural	49
5.1.4 Ambiente y riesgo	51
5.1.5 Gobernanza e instituciones.....	52
5.2 Estructura funcional y de servicios.....	52
5.2.1 Visión regional	52
5.2.2 Relación urbano-rural	53
5.2.3 Ordenamiento social de la propiedad rural	54
5.2.4 Ambiente y riesgo	55
5.2.5 Gobernanza e instituciones.....	55
5.3 Estructura socio-económica y espacial.....	56
5.3.1 Visión regional	56
5.3.2 Relación urbano-rural	56
5.3.3 Ordenamiento social de la propiedad rural	57
5.3.4 Ambiente y riesgo	60
5.3.5 Gobernanza e instituciones.....	60
5.4 Estructura institucional	61
5.4.1 Visión regional	61
5.4.2 Relación urbano-rural	63
5.4.3 Ordenamiento social de la propiedad rural	64
5.4.4 Ambiente y riesgo	65
6. BIBLIOGRAFÍA.....	67

Índice de Ilustraciones

<i>Ilustración 1. Índice de pobreza multidimensional 1997-2015, por regiones.....</i>	13
<i>Ilustración 2. Habitantes por hospital, por regiones, 2014.....</i>	14
<i>Ilustración 3. Participación (%) del número de UPA y proporción ocupada (%) del área censada, según tamaño (Ha.).....</i>	17
<i>Ilustración 4. Damnificados por fenómenos naturales, 1998 - 2013.....</i>	18
<i>Ilustración 5. Densidad de vías primarias y secundarias, por categorías de ruralidad.....</i>	20
<i>Ilustración 6: Fuentes de financiación de municipios.....</i>	23
<i>Ilustración 7: Recaudo tributario, por grados de urbanización, 2015.....</i>	24
<i>Ilustración 8. Transferencias del SGP e IPM departamental.....</i>	25
<i>Ilustración 9. Transferencias del SGP y el índice de Pobreza Multidimensional a nivel municipal.....</i>	25
<i>Ilustración 10. Esquema del modelo metodológico propuesto.....</i>	42
<i>Ilustración 11. Malla para el análisis de dimensiones e innovaciones.....</i>	44
<i>Ilustración 12. Estructura general lineamientos metodológicos.....</i>	46

Índice de tablas

<i>Tabla 1. POT formulados, 1998-2011.....</i>	9
<i>Tabla 2. Peso relativo de las capitales en el PIB departamental, 2013.....</i>	11
<i>Tabla 3. Conflictos de uso de suelo, por categorías de ruralidad.....</i>	15
<i>Tabla 4. Distribución del número de damnificados, por regiones.....</i>	18
<i>Tabla 5. Distancia hacia el nodo dinamizador más cercano, por categorías de ruralidad.....</i>	19
<i>Tabla 6. Objetivos de la descentralización a través del tiempo.....</i>	21

RESUMEN EJECUTIVO | PRESENTACIÓN

Este documento corresponde al primer producto del Contrato 2162574 entre RIMISP y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), que tiene como propósito construir los lineamientos conceptuales y metodológicos de la asistencia técnica que se brindará a las entidades territoriales en el marco del Programa Nacional para una nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial – POT Modernos (en adelante el Programa). A través de este Programa se busca modificar el enfoque en los procesos de gestión de los POT¹ municipales, pasando de una perspectiva predominantemente urbana a una perspectiva integral, que incluya las áreas rurales y las dinámicas regionales² como elementos fundamentales del territorio.

Así mismo, y a partir de las nuevas directrices del Gobierno Nacional, se busca desarrollar el enfoque y procedimientos para el ordenamiento territorial (OT) de los departamentos a través de los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental – POD, tema sobre el cual el presente documento también aporta un marco metodológico. Lo anterior, desde la base de que lo urbano, lo rural y lo supramunicipal mantienen estrechas relaciones que ameritan instrumentos diferenciados e integrales de actuación, y que, a su vez, reconoce las diferencias en términos de gestión de corto, mediano y largo plazo, que orientan el desarrollo del territorio y que regulan la utilización, ocupación y transformación del espacio físico, urbano, rural y supramunicipal.

¹ A lo largo del documento nos referimos a POT como los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales, es decir, tanto municipios como departamentos. Cuando así se requiera, se especificará en el documento tanto lo concerniente con POT municipal (como en el presente caso) como con POD.

² En el presente documento, el tema regional se basa en la definición de un sistema dinámico de interacciones entre diferentes actores. En este caso particular, estas dinámicas tienen un carácter supramunicipal y multidimensional, entre un municipio y sus vecinos, o entre grupos de municipios que conforman territorios funcionales dentro de un departamento.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo principal aportar los elementos innovadores del Programa en el componente rural y en el abordaje de las dinámicas regionales, así como precisar la relación entre OT, desarrollo territorial y cohesión territorial, sobre la base de los conceptos de territorio, relaciones urbano – rurales, ordenamiento, gestión y financiación territorial. En este sentido, los lineamientos contribuyen a la provisión de conceptos y definiciones que permitan integrar los diferentes niveles de planeación para el OT, trascendiendo las escalas municipal y departamental, adoptando un concepto más integral, como lo es el territorio. En este sentido, la visión regional cobra especial importancia para el ordenamiento del territorio rural, tanto en la escala municipal como departamental, lo cual debe traducirse en diagnósticos, análisis y escenarios de prospectiva territorial diferenciados y complementarios.

Estos lineamientos conceptuales y metodológicos serán la plataforma para que a través de los Manuales POT Modernos se contribuya a: (1) superar las deficiencias identificadas en la primera generación de POT municipales; (2) articular las apuestas de desarrollo local y regional; (3) estructurar y estandarizar nuevos instrumentos de planificación y gestión para escalas intermedias como los POD; (4) estandarizar criterios conceptuales y metodológicos del OT; (5) materializar apuestas nacionales como las previstas en la Política Nacional para Consolidar el Sistemas de Ciudades³, la Misión para la Transformación del Campo y el Plan Nacional de Desarrollo; y (6) aportar elementos asociados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de Paris COP21 y la Agenda de Hábitat III.

Particularmente, conviene mencionar que en la Agenda de Hábitat III se resaltan aspectos que serán abordados en esta nueva generación de POT municipales y en los nuevos POD, tales como el apoyo a los sistemas que integren las funciones urbano–rurales dentro de los esquemas nacionales y subnacionales de planificación, así como dentro del sistema de ciudades, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales y la tierra y, asegurando el desarrollo regional equitativo entre las zonas urbanas y rurales, comprendiéndolas como elementos integrados de un mismo territorio.

Al menos 10 de los ODS se relacionan de manera directa o indirecta con el concepto de OT. Se destacan aquellos aspectos relacionados con reducción de desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, y todos aquellos relacionados con el acceso a derechos ciudadanos.

Este documento consta de siete capítulos: el primero, corresponde a la presente introducción, seguido por un diagnóstico general sobre qué tanto ha podido avanzar el país en términos de descentralización y reducción de desigualdades territoriales, después de varias décadas de contar con herramientas e instrumentos para el OT, particularmente municipal (Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997). El tercer capítulo, presenta los lineamientos conceptuales, donde se enfatiza la propuesta de innovaciones de RIMISP para el OT, tanto para el componente rural como para el abordaje de las dinámicas regionales, los cuales en los manuales para POT y POD se integrarán con los análisis y propuestas que se planteen en relación con los componentes urbano y general para el primero, y con el análisis de las interacciones supramunicipales que conforman territorios funcionales para el segundo. El cuarto, precisa y articula el modelo metodológico de RIMISP respecto a las dimensiones de OT definidas por el Programa POT Modernos y su relación con la propuesta de innovaciones. En el quinto capítulo, se analizan en detalle dichas relaciones entre las dimensiones y las innovaciones de OT y su articulación en las fases y productos definidos por el marco normativo vigente para los POT y los POD. El sexto capítulo comprende la propuesta de asistencia técnica para la elaboración de los productos a cargo de RIMISP y describe los contenidos, tiempos requeridos y el equipo de trabajo. Finalmente, el séptimo capítulo corresponde a la bibliografía empleada en el desarrollo del documento.

³ Documento CONPES N° 3819 de 2014.

2. DIAGNÓSTICO GENERAL

El OT⁴ en Colombia ha sido un tema complejo de abordar por parte de las diferentes entidades territoriales (distritos, municipios y departamentos) y otras instancias que por ley también tienen competencias en esta materia (áreas metropolitanas). En efecto, aunque desde la década de los 80 las áreas urbanas fueron creciendo de manera poco ordenada, entre otras razones por la ausencia de políticas públicas para asimilar los altos flujos migratorios del campo hacia las principales ciudades, no sería sino a finales de la década de los 90 y principios del nuevo milenio que se configurarían esfuerzos institucionales sólidos por parte de los municipios y distritos (en adelante los municipios para dar alcance a las dos categorías) en aras de orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En este sentido y a partir del mandato de las Leyes 152 de 1994⁵ y 388 de 1997, en 1998 se formuló el primer POT por parte del municipio de Tocancipá, Cundinamarca. A partir de ese momento tendría lugar un crecimiento exponencial del número de municipalidades que realizaron sus respectivos POT, llegando a abarcar cerca del 95% del total de municipios para el año 2005 (ver Tabla 1). Sin embargo, resulta diciente que los POT municipales se consolidaran como un instrumento fundamental para el desarrollo territorial apenas hace una década aproximadamente.

Tabla 1. POT formulados, 1998-2011

Año	Número de municipios	Número de municipios acumulado	Porcentaje acumulado (%)
1998	1	1	0,09
1999	32	33	2,99
2000	436	469	42,52
2001	183	652	59,11
2002	141	793	71,89
2003	123	916	83,05
2004	93	1009	91,48
2005	44	1053	95,47
2006	29	1082	98,10
2007	9	1091	98,91
2008	2	1093	99,09
2009	2	1095	99,27
2010	1	1096	99,37

⁴ Según la Ley 388 de 1997 “el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

⁵ El artículo 41 establece que “para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por esta Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial”.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2012

El desarrollo territorial desde el enfoque de RIMISP parte de reconocer que los territorios presentan un conjunto de desequilibrios espaciales asociados a factores sociales, económicos e institucionales que perpetúan las desigualdades, limitan los procesos de crecimiento sostenible y la convergencia regional. Revertir estos desequilibrios requiere de dinámicas de desarrollo territorial que apunten a procesos de transformación productiva, social e institucional de un territorio con el fin de reducir las desigualdades al interior de éste y entre territorios, promoviendo dinámicas virtuosas en las que el crecimiento económico está acompañando de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad.

Así mismo, la UPRA (2015) advierte que “el desarrollo territorial se entiende como un proceso de transformación y mejoramiento continuo de la calidad de vida de los habitantes de determinado territorio, establecido histórica y espacialmente, resultante de la interrelación de dinámicas económicas, sociales y político-institucionales, internas y externas, y sustentado en la potenciación de los recursos locales, materiales e inmateriales”.

Dicho concepto resalta al territorio como espacio activo de cambio, dadas sus condiciones dinámicas y multiescalares, es decir, no sólo como el espacio donde ocurre y se gestionan las transformaciones, sino el recipiente que moldea las condiciones de vida de sus habitantes, y cuyas capacidades endógenas⁶ son el detonante del crecimiento económico como generador de un desarrollo sostenible liderado desde lo local. Este desarrollo territorial se sustenta, regula y potencia a través del OT.

Considerando lo anterior, se puede inferir que el OT es una herramienta para responder en detalle a los desafíos que imposibilitan lograr un desarrollo territorial equilibrado, entre otras razones por su naturaleza inequívocamente descentralizada que permite planificar y gestionar estrategias diferenciadas que respondan a las particularidades locales.

En línea con lo anterior, en este capítulo se pretende analizar sí el OT ha aportado a solucionar las desigualdades territoriales y a profundizar los procesos descentralización, a partir de un breve diagnóstico del estado de dichos conceptos en Colombia y su relación con las políticas de ordenamiento, teniendo en cuenta que el país cuenta con casi dos décadas de experiencia en esta materia.

2.1 Desigualdades territoriales

El concepto de desigualdad territorial parte de la premisa que, en términos de acceso a bienes y servicios y condiciones socioeconómicas, no es igual nacer o vivir en cualquier lugar (RIMISP, 2012). Lo anterior significa que la localización geográfica donde se habita tiene una fuerte influencia en la determinación del grado de desarrollo económico y bienestar social de los individuos⁷.

Estas desigualdades son el resultado de territorios significativamente rezagados, con mayores índices de pobreza, restricciones en calidad y cobertura en salud y educación, con menores oportunidades de capacitación, un mercado laboral limitado menores índices de productividad,

⁶ Las principales capacidades territoriales endógenas se refieren a: el talento humano, las dotaciones físicas (naturales y construidas), los potenciales económicos, el conocimiento tácito, las instituciones locales, la cultura e identidad.

⁷ RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad 2011. Santiago, Chile, marzo 2012. Pág. 15.

menores dinámicas de integración supramunicipal, mayores conflictos del suelo y mayor probabilidad de riesgo, entre otros. Se relacionan a su vez con deficiencias en las capacidades institucionales, en términos de planificación, gestión, administración, y financiación de obras públicas e implementación de políticas públicas eficientes entre otros.

A nivel nacional, se puede observar que el crecimiento se concentra sólo en algunos territorios; además, parafraseando el Informe latinoamericano de pobreza y desigualdad de RIMISP, la regla de desigualdad territorial aplica en Colombia tanto entre departamentos como al interior de los mismos. De acuerdo con el DANE, en 2015 las economías de Bogotá y los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Santander representan el 57,5% de PIB nacional. Por su parte, el promedio del peso relativo de las 14 principales ciudades de Colombia frente a sus respectivos PIB departamentales era del 48% en 2013 (ver Tabla 2).

Tabla 2. Peso relativo de las capitales en el PIB departamental, 2013

Departamento	Capital	Peso relativo en PIB departamental (%)
Antioquia	Medellín	45,5
Atlántico	Barranquilla	69,2
Bolívar	Cartagena	69,1
Caldas	Manizales	46,5
Córdoba	Montería	30,3
Cundinamarca	Bogotá D.C. ⁸	83,8
Meta	Villavicencio	17,6
Nariño	Pasto	39
Norte de Santander	Cúcuta	57,4
Quindío	Armenia	55,5
Risaralda	Pereira	57,8
Santander	Bucaramanga	25,7
Tolima	Ibagué	38,9
Valle del Cauca	Cali	47,4
Promedio		48,84

Fuente: Elaboración propia, con datos de Distribución del valor agregado departamental⁹, DANE.

En términos de acceso a servicios públicos domiciliarios, cuyo servicio debe ser prestado por los municipios, históricamente se observan rezagos en la región Caribe y en mayor medida en la Pacífica (sin incluir al Valle del Cauca). Aunque como en el resto el país durante las últimas dos décadas los avances en la provisión de acceso a acueducto, alcantarillado y servicio eléctrico han sido importantes, resulta preocupante que cerca de uno de cada cinco habitantes de estas regiones no tiene conexión de acueducto, y sólo la mitad de las viviendas poseen alcantarillado, indicadores que se ubican sostenidamente por debajo del promedio nacional.

Analizando la evolución en provisión de servicios públicos de 1997 a 2015, la proporción de viviendas localizadas en estas dos regiones que cuentan con acueducto ha aumentado de 75% a

⁸ En los ejercicios municipalizados del DANE, Bogotá D.C. se equipara con un departamento con un único municipio. En aras de este ejercicio de comparación, Bogotá D.C. se incluyó dentro de Cundinamarca y por tanto se sumaron los valores agregados de las dos entidades territoriales y se estableció la proporción del peso relativo de Bogotá frente a Cundinamarca (83,9%).

⁹ DANE. Metodología para calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal Cuentas Departamentales – CD. Anexo 1. Octubre de 2015.

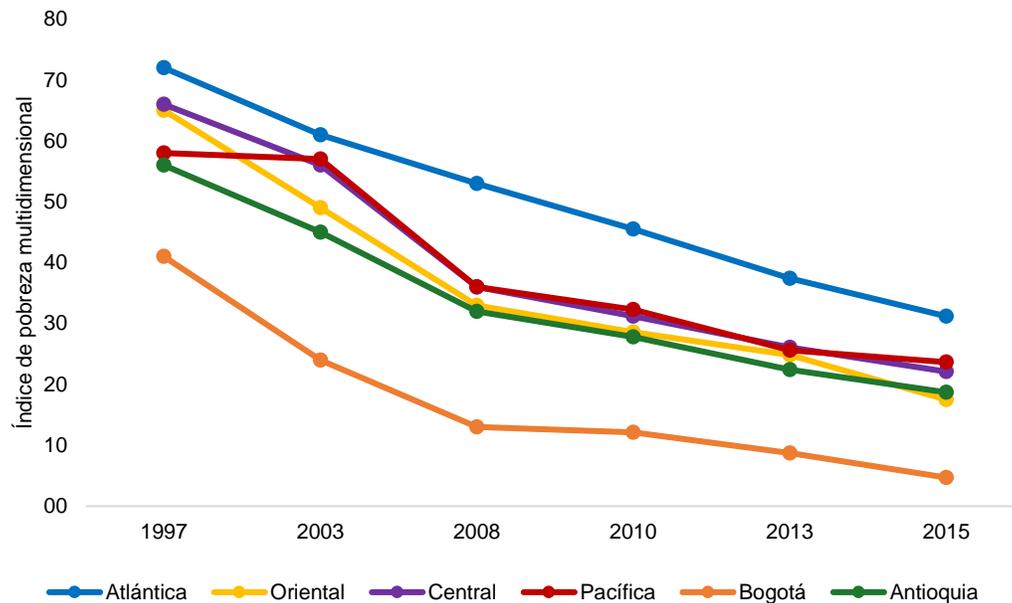
90%, las que cuentan con alcantarillado de 70% a 77%, y las que cuentan con energía eléctrica de 92% a 97% (ECV, 1997, 2014). A pesar de esto, los habitantes de estas regiones han pasado de estar, en promedio, 9 puntos porcentuales (p.p.) por debajo de los indicadores nacionales en 1997, a 17 p.p. en 2015. Lo anterior demuestra que las brechas interregionales en términos de servicios públicos han tendido a incrementarse, y que las demás regiones han aumentado la cobertura con mayor rapidez de lo que lo hacen las regiones costeras. Las brechas son incluso más profundas cuando se analizan las zonas rurales de estas regiones, en la medida en que presentan niveles de provisión de servicios públicos similares a los que presentaban estas regiones veinte años atrás.

En materia de pobreza multidimensional existe una tendencia decreciente a lo largo del tiempo. En efecto, mientras que en 1997¹⁰ la pobreza multidimensional era una condición que afectaba al 60,5% de la población nacional, en 2015 la proporción se había reducido hasta 20,2%, reflejando amplios progresos en términos sociales y económicos de parte de los hogares. Sin embargo, estas mejoras en la calidad de vida presentan alta heterogeneidad en términos regionales, pues la pobreza tiende a concentrarse espacialmente con mayor incidencia en determinadas regiones.

Como se observa en la Ilustración 1, la tendencia a la baja en los IPM es relativamente similar con tasas de reducción promedio anuales cercanas a 2 p.p. para todas las regiones del país. No obstante, las diferencias interregionales son persistentes en el tiempo; en particular las regiones Pacífica y Caribe se han mantenido en los últimos 12 años como las regiones con mayor incidencia e intensidad de pobreza multidimensional, mientras que la región Oriental y Bogotá, aunque han tenido un comportamiento de reducción similar a las primeras a lo largo del periodo observado continúan manteniendo las diferencias constantes y son las regiones que en 2015 presentan menor incidencia de pobreza multidimensional en el país. Entonces, aunque existe una tendencia general a disminuir la pobreza multidimensional en todas las regiones del país, no se observan dinámicas de cierre de brechas entre éstas durante los últimos 18 años.

¹⁰ A pesar de que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se mide en el país desde 2007, el DNP realizó estimaciones con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para los años 1997, 2003 y 2008.

Ilustración 1. Índice de pobreza multidimensional 1997-2015, por regiones



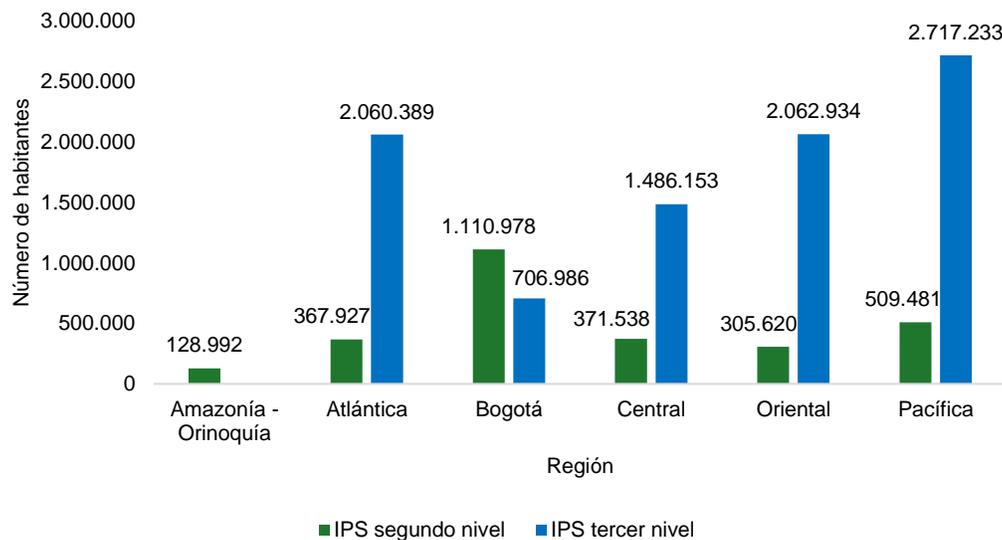
Fuente: DANE, con datos del ECV 1997-2015

En términos de servicios de salud, los índices de afiliación al Sistema General de Seguridad Social han mostrado incrementos considerables en los últimos años, pasando de 57,2% al 94,6% de la población nacional entre 1997 y 2015 (ECV, 1997, 2015). Gran parte de estos avances son atribuibles a mayores gastos públicos en el sector salud; del gasto total en salud, el aporte público representa cerca de tres cuartas partes. Sin embargo, son evidentes los rezagos regionales en torno a la calidad institucional del servicio.

De hecho, es en las regiones Pacífica y Amazónica donde existe una marcada ausencia de IPS públicas de media y alta complejidad (Guzmán, 2014), resultando en una menor oferta de servicios de salud y baja capacidad de atención, pues la dotación de personal y materiales es proporcionalmente menor a la del promedio nacional de manera significativa. Los desequilibrios regionales en términos de atención médica intermedia y especializada son considerables, por ejemplo, mientras en Bogotá existe una IPS de tercer nivel por cada 700 mil habitantes, en la región Pacífica hay una por cada 2,7 millones de personas, y en la Amazónica no existe ninguna (Ilustración 2). La situación es incluso más aguda si se toma como unidad de análisis las categorías de ruralidad, pues el 96% de las IPS de tercer nivel y el 50% de las de segundo nivel están localizadas en ciudades y aglomeraciones.

Lo anterior refleja que la integración de infraestructura (o equipamientos) es aún precaria en términos territoriales, y que los habitantes deben enfrentarse a largos recorridos para satisfacer algunas de sus necesidades fundamentales en términos de salud.

Ilustración 2. Habitantes por hospital, por regiones, 2014



Fuente: Ministerio de Salud, 2014.

Adicionalmente, de acuerdo con Reina (2014) y Ayala (2014), desde 1997 hasta 2012 se evidenció una compensación entre las barreras de oferta¹¹ y las barreras de demanda¹² en el acceso al sistema de salud, en la medida en que la proporción de los motivos por los cuales los pacientes que no acudieron a un centro de salud se concentró en aspectos organizacionales e institucionales. A pesar de los importantes aumentos de cobertura, el crecimiento de la oferta de servicios de salud no ha seguido el mismo ritmo, dejando parcialmente marginados a las poblaciones y territorios rurales, que es donde se presentan mayores barreras de oferta debido a las prolongadas distancias entre las viviendas y los centros de atención, la baja disponibilidad de recursos médicos, entre otros.

En cuanto a indicadores de salud, mientras en la región central y el eje cafetero las mejoras en la tasa de mortalidad infantil en los últimos 20 años han sido superiores al 60%, en departamentos de la Costa Caribe y Pacífica (especialmente Chocó, Cauca, y Nariño), así como en Arauca y Casanare, las reducciones no superan el 30%. Si bien se observan grandes avances en términos nacionales, las mejores condiciones socioeconómicas y sanitarias no se han logrado distribuir de manera equitativa entre las diferentes regiones, al punto de que la probabilidad de que un niño nacido vivo en el Pacífico muera durante el primer año de vida es dos veces la del promedio nacional (Acosta & Romero, 2014).

Por otro lado, analizando los posibles conflictos de uso del suelo, se encuentra que una gran proporción del territorio nacional presenta usos potenciales que divergen de las exigencias de uso actuales del suelo. Estos conflictos surgen de la identificación de tipos de intensidades de uso diferentes a la aptitud natural de la tierra según sus respectivas restricciones ambientales y

¹¹ Tales como calidad en la prestación del servicio, los trámites necesarios para ser atendidos, y la disponibilidad de recursos médicos y lejanía de los centros de salud

¹² Consisten en (i) costos asociados a la demanda del servicio de salud; (ii) subestimación de la magnitud de la enfermedad; y (iii) barreras relacionadas con la cultura y el conocimiento sobre el sistema de salud

biofísicas. Los desequilibrios territoriales en el marco de este tema no se presentan únicamente al comparar las regiones del país, sino que la proporción de cada una de sus categorías frente al total de conflictos de uso del suelo/uso adecuado también presenta diferencias cuando se analizan en función del grado de urbanización de los municipios.

En esta línea, cada municipio presenta mayor incidencia de determinado tipo de conflicto, de acuerdo con sus características particulares, pero se observa que la incidencia e intensidad de algunos conflictos tienen una estrecha relación con el grado de urbanización del territorio. Como lo evidencia la Tabla 3, cada tipología de territorio parece tener comportamientos diferenciados sobre la gestión de su suelo, y sobre los conflictos más agudos que enfrenta, pero en general, es notoria la baja proporción del territorio que se utiliza de acuerdo con su vocación. Por ejemplo, en las ciudades principales como Bogotá, Medellín o Barranquilla, los conflictos predominantes son de obras civiles y urbanas, mientras que en municipios categorizados por la Misión para la Transformación del Campo del DNP¹³ como intermedios sobresalen los conflictos por sobreutilización; por su parte, en los municipios rurales dispersos, se encuentra una mayor afinidad existente entre el potencial productivo y el uso del suelo.

Tabla 3. Conflictos de uso de suelo, por categorías de ruralidad

Categorías de ruralidad	Sobreutilización	Subutilización	Uso adecuado	Otros conflictos¹⁴
Ciudades y Aglomeraciones	23,88	23,99	33,92	9,34
Intermedio	36,89	20,03	29,36	4,57
Rural	30,24	15,65	39,87	5,74
Rural disperso	20,91	10,12	53,29	7,20

Fuente: Elaboración propia con información del IGAC, 2008.

Lo anterior, no necesariamente indica que los municipios en categoría rural/rural disperso son aquellos que mejor administran el uso de su territorio, sino que puede ser resultado de la presencia de bajas densidades poblacionales que condicionen la posibilidad de ocurrencia de conflictos.

¹³ En este documento se hace referencia a la categorización establecida en la Misión de Ciudades (2014) y la Misión para la Transformación del Campo (2015) del DNP. Por su parte, el Documento CONPES 3819 de 2014 define el Sistema de Ciudades como aquel conformado por 151 ciudades, las cuales dependiendo de los criterios utilizados para su caracterización se agrupan en ciudades funcionales o aglomeraciones (113) y ciudades uninodales (16). Adicionalmente, se incluyó el resto de ciudades capitales departamentales (8) que no quedaron incluidas en los dos grupos anteriores, como también, otras ciudades que cumplen funciones subregionales (13). Cabe anotar que las 151 ciudades, particularmente las 113 que conforman las 18 aglomeraciones o ciudades funcionales, hacen parte de municipios que cuentan con suelos rurales, y relaciones campo-ciudad, que hacen de estos una categoría de ruralidad “especial” marcada por el impacto de la urbanización, particularmente los fenómenos de expansión urbana y suburbanización; como también, de conflictos asociados a la ocupación de suelos con potencial agropecuario y de conservación ambiental. A partir de este primer ejercicio de la Misión de Ciudades, la Misión Rural retoma la categoría de ciudades y aglomeraciones (que para este segundo ejercicio arroja un número de 244 municipios) y adiciona las categorías intermedia (259 municipios), rural (497 municipios) y rural dispersa (102 municipios), utilizando para su definición criterios como la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa. De tal forma los 1.101 municipios del país quedan bajo alguna de las cuatro categorías de ruralidad.

¹⁴ Incluye conflictos por obras civiles, conflictos urbanos, conflictos mineros, y uso inadecuado de páramos

Los conflictos de uso del suelo presentan grandes retos de planeación de uso del suelo en los municipios en expansión o con perspectivas de crecimiento poblacional significativos en el mediano plazo. Evidencia de ello es la baja proporción de territorio con uso adecuado en los municipios categorizados como intermedios, en la medida en que enfrentan tanto los conflictos asociados al proceso de urbanización, como los conflictos propios del uso no controlado del suelo.

La presencia pronunciada de conflictos de uso del suelo¹⁵ en todo el territorio nacional responde en cierta medida al uso de la tierra para fines diferentes a su vocación que responde parcialmente a la ausencia de implementación adecuada de las herramientas del OT.

Esta asimetría entre uso y vocación suele ocurrir con mayor frecuencia en los municipios más urbanizados. En efecto, el área potencialmente agrícola en las ciudades y aglomeraciones es, en promedio, 45% mayor a la cobertura de cultivos, mientras que en el resto del país la cifra es cercana al 36%. Lo anterior muestra que la tierra con vocación agrícola no se utiliza adecuadamente para las actividades en las que podría ser más productiva, dando como resultado posibles conflictos por subutilización.

En contraparte, la tierra que efectivamente se utiliza para explotación pecuaria es superior a la extensión que tiene tal vocación. De acuerdo a información de la UPRA (2016)¹⁶, la cobertura de actividades pecuarias no sólo abarca la proporción que no se usa para fines agrícolas, sino que también se localiza en zonas de vocación agroforestal y forestal, reflejando los amplios desequilibrios en términos de actividades económicas localizadas en el suelo rural en el país y la necesidad de realizar un OT que involucre criterios de vocación y potencial productivo de la tierra.

Desagregado en términos regionales, se observa que existe cierto grado de concentración geográfica del tipo de conflicto. Los municipios de la región central en promedio presentan conflictos por sobreutilización en cerca del 40% de su territorio, a diferencia de las demás regiones (excluyendo Orinoquía-Amazonía), donde esta proporción es menor en casi 15 p.p. en promedio. Por su parte, los conflictos por subutilización se presentan con mayor intensidad en la región Caribe, donde esta categoría abarca un poco más del 36% de la extensión territorial, mientras que en ninguna otra región la proporción supera el 15%. Lo anterior evidencia que el OT presenta retos heterogéneos y significativos para todas las entidades territoriales del país.

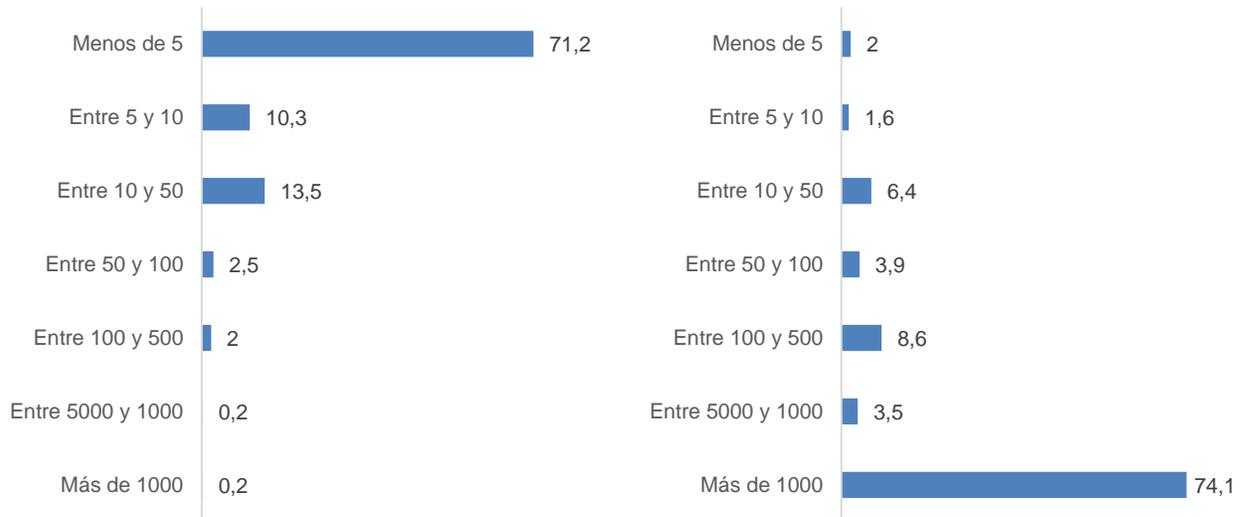
Otro elemento que conviene destacar en relación con el suelo rural es que el conflicto por el uso va acompañado de desorden en términos de los derechos de propiedad, conflictos por superposición de figuras jurídicas sobre la tierra y de una alta concentración en el acceso a la tierra. Todos estos aspectos muy relacionados con la ausencia de la articulación e implementación de herramientas de OT en la ruralidad. En efecto, de acuerdo con los datos de la ECV (2011) el 59% de los hogares rurales se encuentra en nivel de informalidad respecto a los títulos de propiedad. Por su parte, los datos del Censo Nacional Agropecuario indican que el 0,4% de las Unidades Productivas de más de 500 hectáreas ocuparon el 76,6% del área rural dispersa censada, mientras que el 75% de las

¹⁵ El estudio sobre Conflictos de Uso del Territorio Colombiano a escala 1:100.000 realizado bajo la coordinación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2012) se refiere a los conflictos por sobreutilización del suelo en términos de que los agro ecosistemas predominantes sobrepasan la capacidad natural productiva del sistema natural. Otro estudio realizado por la UPRA (2015) se refiere a tensiones y conflictos sobre el uso del suelo rural, y se considera que existe un conflicto cuando dos o más sectores tienen intereses legítimos sobre un territorio en suelo rural agropecuario y el desarrollo de actividades o procesos asociados a tales intereses tienen efectos manifiestos sobre los usos del suelo, especialmente los agropecuarios. Estos efectos pueden ser la restricción directa de usos agropecuarios o la actuación no coordinada entre las actividades de los diferentes sectores. Este Estudio identifica cinco tipos de conflictos: i. Procesos de urbanización; ii. Actividades minero energéticas; iii. Actividades turísticas; iv. Desarrollo de infraestructura y logística; v. Ambiental y; v. Territorios étnicos.

¹⁶ Con base en información agregada de UPRA (2016). Información primaria de IGAC et. Al. 2012. Conflictos de uso del territorio colombiano.

UP menores de 5 hectáreas ocupan sólo el 2,1% del área rural dispersa (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

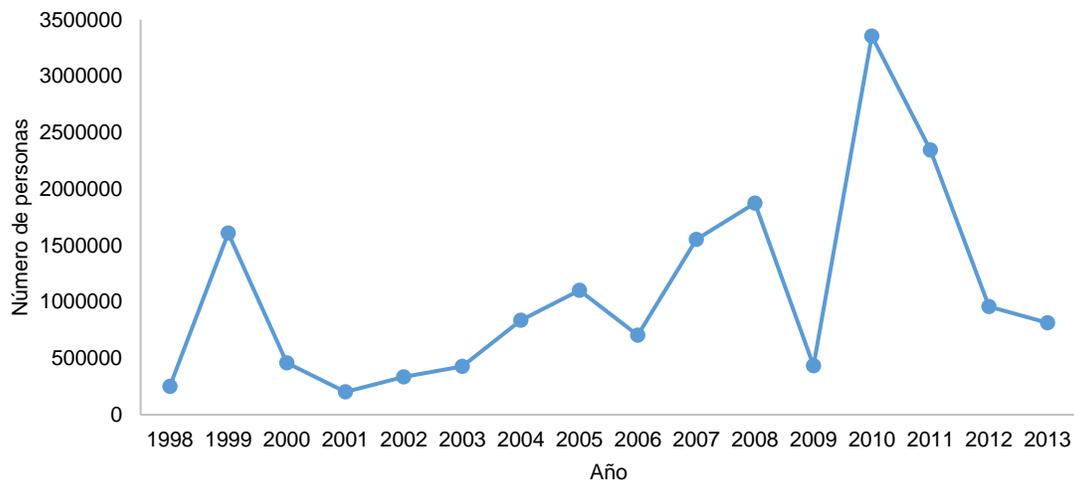
Ilustración 3. Participación (%) del número de UPA y proporción ocupada (%) del área censada, según tamaño (Ha.)



Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2014

Frente a la gestión del riesgo, si bien el país ha realizado importantes esfuerzos en términos de prevención y mitigación de desastres, la cifra de damnificados mantiene una tendencia ascendente con algunas excepciones puntuales (ver Ilustración 4). Más allá de la fuerte correlación positiva que existe entre el número de afectados con la probabilidad de ocurrencia de determinados fenómenos, parte de la tarea del OT consiste en incluir los conceptos de prevención y mitigación de desastres a partir del análisis de factores climáticos y ambientales –tanto coyunturales como estructurales– en dicho ordenamiento

Ilustración 4. Damnificados por fenómenos naturales, 1998 - 2013¹⁷



Fuente: UNGRD, 2014.

Este precisamente fue un punto con escaso desarrollo en la primera generación de POT municipales, ya sea porque la gestión del riesgo no se tuvo en cuenta en los procesos de planificación o porque la incidencia de grandes fenómenos naturales rebasó la capacidad institucional para controlar sus efectos y atender a los damnificados. El fenómeno de la Niña, presente durante el año 2010 y la primera mitad del 2011 fue una evidencia notoria de la poca preparación y previsión de las diferentes entidades territoriales ante un fenómeno de gran magnitud.

Al analizar los datos a nivel regional, se evidencia que las regiones costeras del país presentan los mayores índices de afectación por desastres naturales, siendo la región Caribe la más afectada entre el periodo 1998-2013 con un 46% del total de los desastres naturales, seguida por la región Pacífica con un 24% (ver Tabla 4); esto sugiere la existencia de una baja capacidad de planificación sobre la organización de los asentamientos poblacionales en estas regiones, así como de la ausencia de esfuerzos efectivos de identificación, prevención y mitigación de desastres.

Tabla 4. Distribución del número de damnificados, por regiones

Región	Número de damnificados	(%)
Caribe	7.976.694	46
Central	2.387.320	14
Oriental	2.019.988	12
Orinoquía-Amazonía	806.185	5
Pacífica	4.077.351	24

Fuente: Elaboración propia con información de la UNGRD, 2014.

Es importante subrayar que en la práctica, los resultados de la primera generación de POT municipales no se tradujeron en un mejoramiento de la conectividad entre municipios que

¹⁷ Corresponde a la sumatoria del número de personas que resultaron muertas, desaparecidas, heridas y damnificadas por 17 fenómenos naturales.

presentan bajos niveles de desarrollo con sus (potenciales) nodos dinamizadores, con sus respectivas consecuencias en términos de integración económica supramunicipal.

RIMISP construyó un indicador sintético¹⁸¹⁹ que evalúa la capacidad efectiva o potencial de un municipio de 'distribuir' el desarrollo a sus vecinos y contribuir a la transformación territorial, en el que se evidencia que sistemáticamente los municipios más rezagados enfrentan condiciones adversas para sostener relaciones económicas robustas con sus nodos dinamizadores más próximos (ver Tabla 5).

Tabla 5. Distancia²⁰ hacia el nodo dinamizador más cercano, por categorías de ruralidad

Categoría de ruralidad	Distancia promedio	Mínima	Máxima
Intermedio	37,35	3,98	719,36
Rural	46,58	3,84	901,40
Rural disperso	80,92	7,92	836,35
Total	53,35		

Fuente: Cálculos propios

En efecto, la distancia promedio de los municipios rurales hacia sus respectivos nodos dinamizadores más cercanos es superior a 45 kilómetros; mientras para los municipios de categoría rural disperso llega a casi 81 kilómetros. A medida que disminuye el grado de urbanización de los municipios, la distancia a nodos dinamizadores se incrementa drásticamente, dando como resultado que los municipios con características para potenciar la articulación con los mercados, y las interacciones económicas, sociales y políticas entre actores territoriales, se encuentran geográficamente distantes de aquellos que no cuentan con este tipo de relaciones necesarias para su desarrollo económico.

Adicionalmente, los datos de densidad vial primaria y secundaria indican una relación positiva entre el grado de urbanización de un municipio y su respectiva densidad de vías primarias. La Ilustración 5 denota que la conectividad vial primaria de los municipios más rurales es significativamente más baja que para los intermedios y las ciudades, mientras que para las vías secundarias las brechas son relativamente bajas.

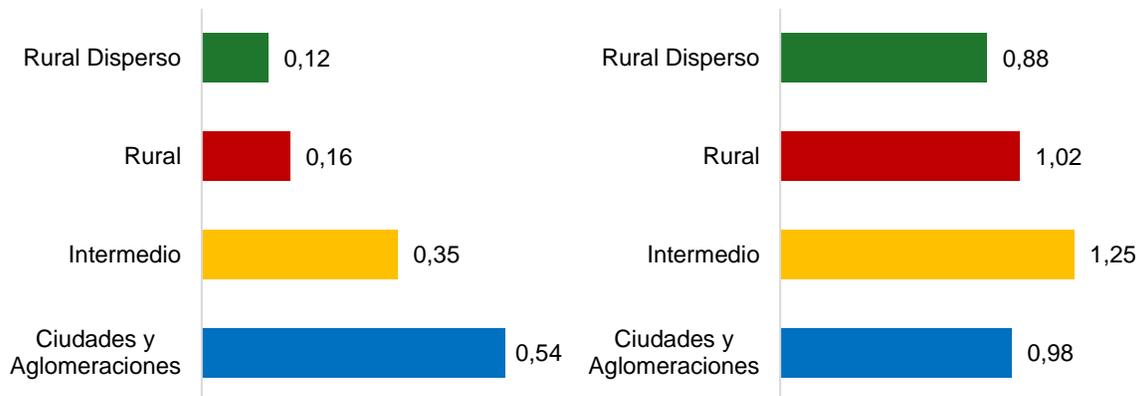
Esto indica que el mecanismo de integración de este tipo de municipios con la infraestructura es de carácter indirecto, es decir que para conectarse con los grandes centros de desarrollo deben hacer tránsito por vías secundarias, para posteriormente enlazar con vías primarias, haciendo de su proceso de integración un proceso complejo y prolongado. Como puede observarse, la conectividad entre municipios es otra de las tareas pendientes del OT, y requiere de una visión supramunicipal que identifique las dinámicas de integración económica, y planifique y gestione la forma de responder eficientemente a sus necesidades.

¹⁸ El índice se compone de cuatro factores: (1) tamaño de la cabecera municipal, (2) densidad poblacional, (3) distancia lineal a una ciudad de 100 mil habitantes, y (4) PIB municipal no minero (en logaritmos) como una medida del tamaño de la actividad económica municipal.

¹⁹ Para mayor detalle sobre la metodología empleada para el cálculo del indicador y sus resultados, vease "Análisis de Brechas y Subregiones" en *Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*, Rimisp, 2016.

²⁰ Distancia lineal, en kilómetros.

Ilustración 5. Densidad de vías²¹ primarias y secundarias, por categorías de ruralidad



Fuente: SIGOT, 2015

Los datos presentados en este capítulo frente a la equidad regional reflejan profundas desigualdades entre los territorios asociadas a factores biofísicos, sociales, económicos e institucionales, las cuales se relacionan a su vez con las capacidades institucionales que han adquirido y desarrollado los municipios y departamentos para afrontar las competencias que se les han asignado a través de diferentes procesos, entre éstos, la descentralización (proceso que se analizará en el siguiente subcapítulo). Para el caso particular que compete directamente a este documento, se puede observar que los factores de desigualdad regional también están relacionados con la carencia de instrumentos eficientes para la planificación, gestión y financiación del OT.

2.2 Descentralización territorial

La descentralización territorial en Colombia busca transferir poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización o Estado a unidades descentralizadas o alejadas del centro y se caracteriza por ser un concepto que abarca diferentes formas y tipos de manifestaciones (DNP - DDT, 2002). Estas manifestaciones dependen de los objetivos y alcances que se le quiera dar y en Colombia se ha enfocado principalmente en la distribución de competencias de tipo político, administrativo y fiscal del nivel nacional a las entidades territoriales.

De acuerdo con el documento de evaluación del proceso de descentralización municipal en Colombia, elaborado por el DNP (2002), con las reformas dadas en la Constitución de 1991 para promover la descentralización, se buscaba lograr mayor equidad territorial y poblacional, mayor democracia representativa y participativa, un aumento del esfuerzo fiscal y un mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa. Para esto se utilizaron diferentes instrumentos que buscaban la distribución de funciones entre niveles de gobierno, la asignación de recursos, distribución de poder político y la asignación de responsabilidades en términos de gestión, control y evaluación, capacidad de gestión, asistencia técnica y coordinación de los municipios.

²¹ Densidad vial se entiende como la extensión de vías primarias (secundarias, terciarias), en kilómetros, sobre el área municipal. Un mayor número indica a su vez una mayor presencia relativa de vías primarias (secundarias, terciarias)

A partir de la Constitución de 1991, y como consecuencia de la descentralización, se da un marco legal para fortalecer el OT como uno de los instrumentos más importantes para mejorar y optimizar los procesos de desarrollo territorial, a través de las diferentes herramientas y mecanismos propuestos para ello. Sin embargo, se debe mencionar, que antes de su consolidación en la Constitución, ya se habían comenzado a dar en el país diferentes procesos de descentralización política y fiscal. La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** resume los objetivos que tuvieron las primeras reformas de descentralización en Colombia.

Tabla 6. Objetivos de la descentralización a través del tiempo

Periodo de tiempo	Objetivos de la descentralización
Décadas de 1980 y 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar y mejorar la provisión de infraestructura de bienes y servicios locales en su conjunto dejando libertad a las entidades territoriales para escoger los sectores prioritarios; • Redistribuir con énfasis en los municipios; el departamento prácticamente no se reformó; • Impulsar la democratización de la vida local.
Actualidad	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la provisión de unos niveles mínimos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principalmente, en condiciones de mayor eficiencia; • Garantizar mayor equidad entre departamentos y municipios; • Apoyar a los municipios pequeños, pero con menor énfasis que en la etapa anterior; • Focalizar hacia la población más pobre; • Incrementar la democracia representativa y participativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de (DNP - DDT, 2002)

Al analizar la trayectoria institucional del marco normativo de la descentralización se evidencia que a partir de la Constitución de 1991 se consolidaron los lineamientos normativos al respecto. Es posible identificar dos períodos: (i) una primera fase, donde el conjunto de reglas y normas se enfocan en el fortalecimiento del proceso de descentralización, acompañada de una apuesta por la autonomía territorial, la participación ciudadana, un fuerte contenido de conservación de la biodiversidad, el reconocimiento de territorios indígenas y la propiedad colectiva de comunidades negras; (ii) una segunda fase caracterizada por una tensión entre una dinámica de normas que re-centralizan las decisiones y políticas de ordenamiento del territorio y normas que generan condiciones para fortalecer procesos de regionalización.

Estas tensiones se evidencian con la expedición de leyes como el Código Minero (Ley 685 de 2001) o las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social (Ley 177 de 2016) que definen o condicionan la regulación y el uso de un territorio por parte de sus habitantes sin tener en cuenta decisiones contempladas en los planes de desarrollo territoriales, en los POT o sin contar con los instrumentos adecuados de coordinación y concertación.

Es más, expresiones normativas centralizadas de vieja data como las Zonas de Reserva Campesina, los territorios colectivos y el establecimiento de áreas protegidas (Ley 160 de 1994)

tampoco han contado con mecanismos adecuados de articulación y coordinación en el territorio y de alguna manera han contribuido, en algunas zonas del país, han profundizar estas tensiones y a propiciar el desorden territorial, aspecto que mina la autonomía territorial, la descentralización, la planificación y la gestión eficiente del territorio.

Uno de los aspectos que más ha evolucionado frente a la descentralización es la distribución de recursos y transferencias del nivel nacional a las entidades territoriales para el funcionamiento²² y administración de las tareas que le corresponden por ley en términos de infraestructura de bienes y servicios, educación y salud, entre otros.

Con la modificación del artículo 356 de la Constitución²³, se establece que la distribución de los recursos se realice según criterios de población atendida y por atender, composición de población entre urbana y rural, eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y equidad, permitiendo que las transferencias a entidades territoriales de menor nivel contribuyan al cierre de brechas.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución dotó de nuevas responsabilidades y nuevos recursos a las entidades territoriales, no gozaron de flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios. Esto conduciría a que las administraciones más débiles en términos institucionales se caracterizaran por un alto nivel de dependencia de las transferencias, a la vez que incentivaría a departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento (Bonet, Pérez, & Ayala, 2015). Lo anterior, sin mencionar que dichas transferencias cuentan con un altísimo porcentaje de destinación específica, y están atadas particularmente a inversiones en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, o dirigidas desde el nivel nacional (Ley 715 de 2001), aspecto que limita la autonomía fiscal territorial.

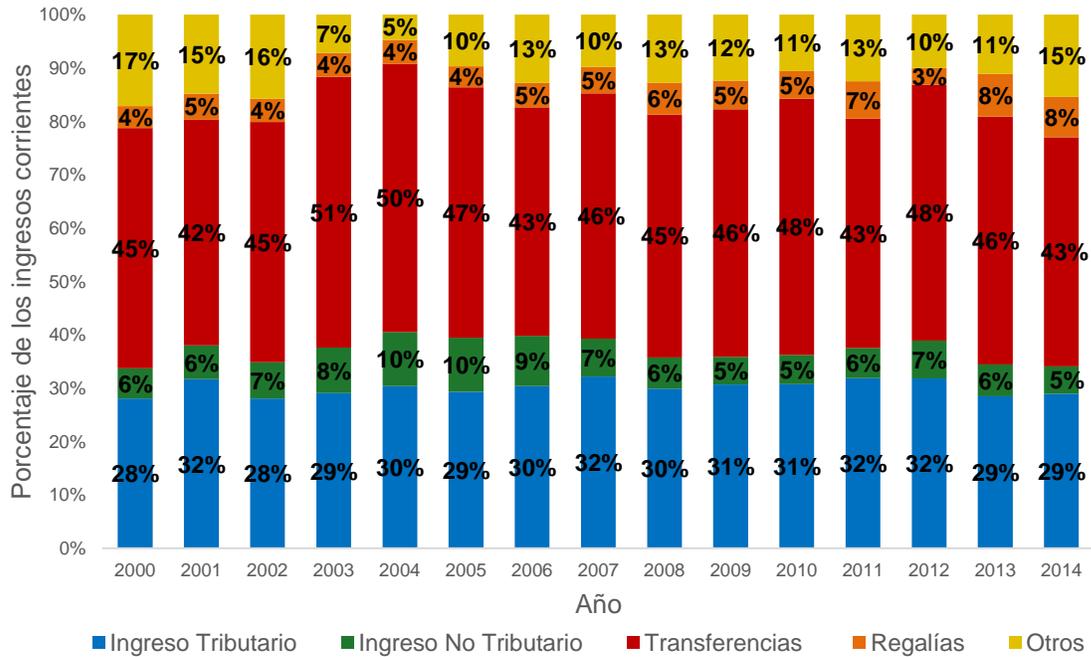
Todo esto, sumado a la limitada capacidad institucional para gestionar otros instrumentos de recaudo fiscal, ha generado un grado considerable de dependencia fiscal de los municipios frente al gobierno central, aspecto que sin duda impacta los procesos de planificación, gestión y financiación eficiente del desarrollo local de los territorios.

Como se observa en la Ilustración 6, la mayor proporción de los ingresos corrientes municipales proviene de transferencias que se realizan del nivel nacional. Lo preocupante es que el flujo de transferencias está directamente relacionado con los ingresos corrientes de la nación, y por consiguiente del comportamiento agregado de la economía. Esto afecta la estabilidad fiscal de los municipios y les dificulta realizar una adecuada asignación de recursos para suplir las necesidades de desarrollo e invertir en la construcción de bienes públicos.

²² Los gastos de funcionamiento se entienden como aquellas erogaciones necesarias y recurrentes del Estado que garantizan el normal funcionamiento de la administración territorial, para el desempeño de sus competencias. La Corte Constitucional ha definido los gastos de funcionamiento diferenciándolos de los gastos productivos que generan riqueza y desarrollo, y que se caracterizan porque generan un retorno en términos del beneficio futuro para sociedad en su conjunto.

²³ Este artículo ha sido modificado en cuatro ocasiones con la finalidad de especificar el destino de los recursos transferidos. La última modificación se realizó en el año 2007, que entre otros fines definió equilibrar la descentralización de competencias frente a los recursos transferidos.

Ilustración 6: Fuentes de financiación de municipios

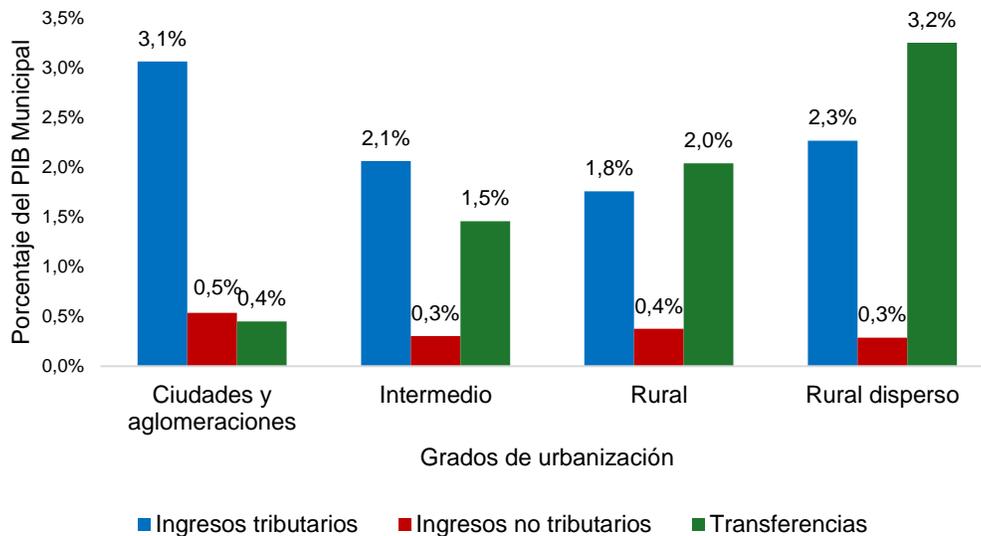


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de la República, Fedesarrollo (2015)

A pesar del esfuerzo realizado por transferir recursos y competencias a los municipios, como efecto de la descentralización, el nivel nacional no ha logrado realizar una transferencia similar y efectiva de capacidades administrativas y de planeación, lo cual ha dificultado la inversión eficiente de los recursos que se trasfieren en los sectores y responsabilidades asignadas. Como se observa en la

Ilustración 7, existe una alta disparidad frente a las fuentes de recursos entre las entidades territoriales de acuerdo con sus grados de urbanización, que afecta directamente las capacidades para atender y solucionar problemas de desarrollo y OT.

Ilustración 7: Recaudo tributario, por grados de urbanización, 2015

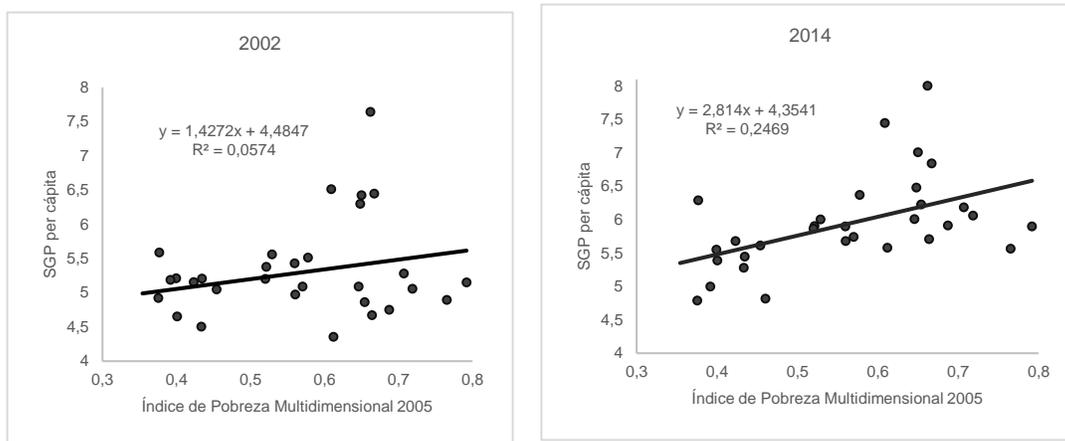


Fuente: Cálculos propios con base en DANE, 2015.

De esta forma se observan dos tendencias simultáneas al analizar la composición de ingresos teniendo en cuenta los grados de urbanización: una participación mayor de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) de los municipios más urbanizados, y una participación cada vez mayor de las transferencias en los municipios más rurales. Por otro lado, a pesar de que los municipios categorizados como ciudades y aglomeraciones solo representan el 10,4% de los municipios, estos generan en términos absolutos un recaudo tributario mucho mayor que la agrupación de los municipios que componen el resto de categorías.

La Ilustración 8 presenta los resultados de un análisis de regresión simple para cuantificar la relación entre el porcentaje de transferencias del SGP y el IPM municipal y departamental, replicando la metodología utilizada por Bonet, Pérez & Ayala (2015). De acuerdo con esto, se evidencia que la relación positiva entre las transferencias nacionales del Sistema General de Participaciones (SGP) per cápita y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), se incrementa entre 2002 y 2013.

Ilustración 8. Transferencias del SGP e IPM departamental



Fuente: Cálculos propios, con datos de datos de DNP y DANE.

Este incremento se debe principalmente a que las transferencias SGP per cápita han aumentado en los departamentos que tenían un mayor IPM en 2005, mientras que en los departamentos con menor IPM se ha mantenido relativamente constante. Lo anterior sugiere que, efectivamente los departamentos con mayores niveles de pobreza han recibido mayores recursos de parte de la Nación, en términos per cápita. En todo caso, debe considerarse que, si bien la información sobre participación del SGP está para dos períodos distintos (2002 y 2014), y la incidencia por IPM está calculada únicamente para el año 2005, la correlación podría cambiar en la medida en que la distribución de esta variable entre los departamentos no se mantenga a lo largo de los años.

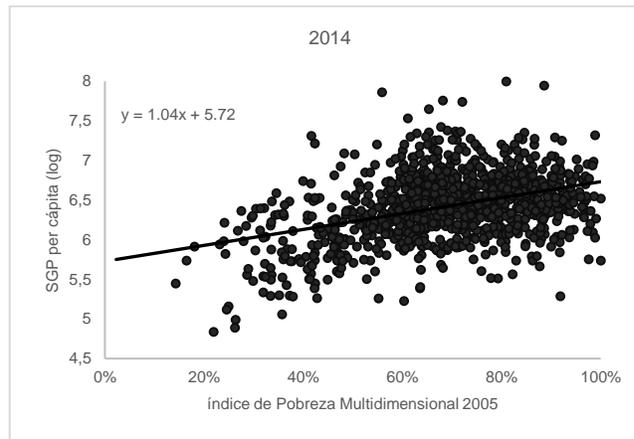
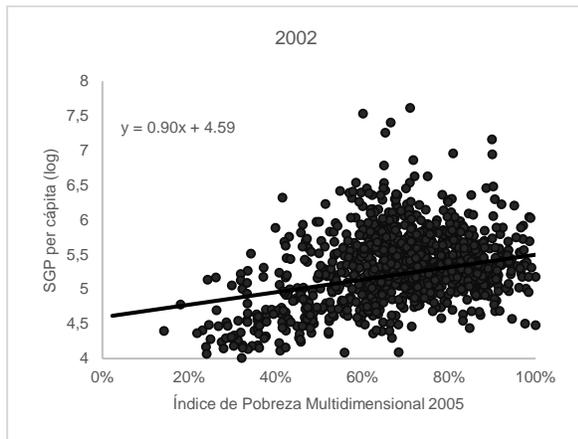
A nivel municipal (ver Ilustración 9), se observa que, al igual que en los departamentos, la relación entre la participación de SGP y la incidencia por IPM es positiva y se ha acentuado levemente entre 2002 y 2013.

Por otra parte, es posible constatar que la participación de SGP en los ingresos municipales tiene una varianza considerablemente mayor en los municipios que tenían un mayor IPM en el 2005: los municipios con menor incidencia de pobreza por IPM (menor a 40%), tienen una participación de SGP consistentemente baja, mientras que los de mayor IPM (mayor a 40%) tienen transferencias de SGP per cápita de magnitudes muy disímiles.

Este análisis sugiere que diez años después de impulsarse las principales políticas en materia de descentralización, las transferencias no han contribuido a una redistribución territorial eficiente de los ingresos, y que por contraposición, efectivamente han sido los ingresos propios los que más han favorecido los avances particulares en términos de disminución de la pobreza.

Lo anterior suscita varias preguntas puesto que, siguiendo el objetivo del SGP, las transferencias per cápita deberían ser sistemáticamente altas en municipios con altas tasas de pobreza. Se podría pensar que los municipios con altas tasas de pobreza tuvieron distintos tratamientos por el sistema de participaciones o simplemente dinámicas migratorias (o demográficas) muy variadas.

Ilustración 9. Transferencias del SGP y el índice de Pobreza Multidimensional a nivel municipal



Fuente: Cálculos propios, con datos de DNP y DANE.

Para finalizar se debe señalar que aunque el país cuenta con un aparato normativo que garantiza la autonomía territorial, existen normas de carácter sectorial y nacional que se interponen en su cumplimiento, generando una serie de tensiones normativas que dificultan la planificación y desarrollo municipales y departamentales.

De igual forma se observa que los procesos de descentralización fiscal no han logrado contribuir efectivamente en el desarrollo de los territorios, particularmente en temas de prestación de servicios públicos y sociales, superación de la pobreza y la desigualdad territorial. Si se tienen cuenta los datos presentados en el subcapítulo de desigualdades territoriales, es claro que los recursos fiscales de los entes territoriales disponibles para de la superación de estas problemáticas (propios y transferidos) no son suficientes.

Por esta razón se hace necesario profundizar los procesos de descentralización acompañados de un fortalecimiento institucional, con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos para los entes territoriales, y mejorar los procesos de ejecución de los mismos. En el caso de los entes territoriales, el OT es esencial para la planificación y gestión de la inversión efectiva y eficiente de recursos limitados.

2.3 Análisis normativo de la articulación Desarrollo Territorial y OT y su aplicación frente a las desigualdades territoriales y los procesos de descentralización

Por primera vez en la historia el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” presentó un enfoque territorial, y dedicó todo un capítulo (Capítulo II. Convergencia y desarrollo territorial – Caracterización, dinámica y desafíos) donde se hace un análisis territorial con el fin de “reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región” y “reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional”.

En este capítulo, además de reconocer las particularidades que hacen propio y diferente un territorio, se parte de la necesidad de articular los POT con la planificación y gestión de desarrollo territorial.

Como evolución natural (en el segundo período de un mismo gobierno), el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” contiene por primera vez una estructura territorial

en la que busca aterrizar los pilares nacionales y las estrategias transversales de política en el nivel regional. Esta estructura se encuentra expresada en 6 subcapítulos regionales (Capítulo 6. Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión ambiental), donde se habla sobre los avances significativos en los indicadores sociales y económicos del país en los últimos años, haciendo la salvedad de que dichos avances “no han sido homogéneos territorialmente y se manifiestan a diferentes ritmos y niveles de intensidad en las regiones” y que particularmente “los análisis permiten identificar diferencias entre departamentos y regiones, los patrones de desarrollo disímiles son más evidentes entre regiones de mayor ruralidad y las zonas de concentración urbana, claramente a favor de las segundas”. Para cada uno de estos subcapítulos regionales, el plan prioriza acciones de OT.

De acuerdo con la Introducción al manual de formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales del KIT Territorial del DNP “el primer punto de partida es elaborar planes de desarrollo con una estructura lógica y sencilla que (...) le apunte al cierre de brechas socioeconómicas (...)”. De esta manera se puede observar que en las directrices del nivel nacional para el diseño de instrumentos de desarrollo para los diferentes niveles de gobierno de los últimos años, el tema de desigualdades territoriales y el diseño de políticas, planes y programas parten del reconocimiento de las características particulares de cada ente territorial con el fin de establecer metas diferenciadas a partir de capacidades y esfuerzos diferenciados.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 en su artículo 7²⁴ designa “los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones” como competencia de la nación, pero a la vez, en el artículo 1, numeral 2, indica como uno de sus objetivos el establecimiento de “los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo (...)”. Es decir, esta ley establece que uno de los roles de OT de la Nación propende por la generación de relaciones equilibradas entre las regiones y sus territorios, pero paralelamente busca profundizar la descentralización al otorgar al municipio la función de convertirse en el actor principal e indispensable de su propio desarrollo local.

Posteriormente, la Ley 1454 de 2011, en su artículo 2 establece que la finalidad del OT “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, fomentando 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”. Esta misma ley, en su artículo 3, “reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios (...) los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial”.

Lo anterior subraya que el gran reto del OT en un contexto descentralizado es que los entes territoriales, haciendo uso de su autonomía territorial y fiscal, y de su capacidad de gestión, articulen las diferentes dimensiones del desarrollo territorial y las traduzcan en una expresión coherente con las particularidades propias del territorio que permitan la superación de las desigualdades territoriales. Es decir que el OT es un instrumento fundamental para lograr el equilibrio territorial (o la superación de las desigualdades territoriales), y al mismo tiempo que la descentralización es uno de sus objetivos. La política de OT necesariamente debe ser un instrumento facilitador del desarrollo (un medio y no un fin en sí mismo) que logre “reorientar la localización de actividades económicas y de la población... creando oportunidades para disminuir

²⁴ Este artículo fue declarado inexecutable a través de la Sentencia 795 de 2000 de la Corte Constitucional, en la que indica que los pueblos indígenas no deben involucrarse en procesos de ordenamiento territorial bajo las directrices de los departamentos.

las disparidades regionales e inducir un desarrollo regional y un sistema urbano más equilibrado, procurando la convergencia en el desarrollo regional”²⁵.

Es claro que tanto las políticas de desarrollo territorial, como la normatividad de OT, subrayan la necesidad de articular estos dos temas (desarrollo y ordenamiento), donde el segundo genere las condiciones y el modelo de ocupación para la gestión del primero. A pesar de que en el artículo 21 de la Ley 388 de 1997 se habla de armonizar los planes de desarrollo con los POT y que en el artículo 18 se habla de la integración entre los planes de inversión de los planes de desarrollo y los programas de ejecución de los POT (ver también artículo 7 del Decreto 879 de 1998), uno de los resultados sobresalientes de la evaluación de la primera generación de estos últimos es la desconexión entre instrumentos de desarrollo territorial (Planes de Desarrollo Municipal) y los de ordenamiento territorial (POT municipales)²⁶.

Como se observó en el abordaje del tema por parte de los planes nacionales de desarrollo al inicio de este subcapítulo, el análisis de las desigualdades territoriales parte de un ejercicio de comparación de variables entre entidades territoriales, con el fin de clasificarlas en tipologías y a partir de esto diseñar las políticas, programas y planes descentralizados, es decir, ajustados a las particularidades de cada una que permitan superar las desigualdades identificadas.

En esta línea es evidente que los planes de desarrollo menos descentralizados, es decir los correspondientes a escalas territoriales superiores (nacional y departamentales²⁷) han apostado por diagnosticar las desigualdades territoriales y desarrollar políticas, programas y planes para la superación de las desigualdades territoriales.

En el caso de los instrumentos de OT, los POT municipales por la naturaleza de su escala y la ausencia de una visión regional, no ha permitido generar políticas, planes y programas que resuelvan efectivamente las desigualdades territoriales. Por su parte, hasta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (1454 de 2011) los POT de escalas superiores no se encontraban regulados, y a la fecha no se ha finalizado aún el diseño de la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT.

Los ejercicios de lineamientos/directrices departamentales de OT han sido aislados y anteriores a la expedición de la LOOT. A continuación, haremos un recuento de los estos últimos ejercicios de OT departamental frente al tema de desigualdades territoriales²⁸,

Cundinamarca. Aproximación a las Directrices de Ordenamiento Territorial para Bogotá y la Región. 2000.

Se aborda el tema de las relaciones funcionales entre Bogotá y los municipios de la Sabana, así como de la estructuración del territorio en formas que trasciendan la división político-administrativa. El análisis se aborda desde una perspectiva de red de ciudades,

²⁵ Departamento Nacional de Planeación. Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Junio de 2013. Pág. 8.

²⁶ Departamento Nacional de Planeación. Nota de concepto Programa nacional de asistencia a planes de ordenamiento territorial, programa POT/POD Modernos: Programa nacional para una nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. 2016. Págs. 10-15.

²⁷ Por ejemplo, ver Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 “Antioquia la más educada”, Capítulo ‘4. Línea estratégica – Inclusión social’, página 170, o Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2012-2016 “Calidad de Vida”, página 128, Capítulos ‘III. Objetivo 2. Sostenibilidad y Ruralidad’ y ‘IV. Capítulo 3. Competitividad, innovación, movilidad y región’, página 171.

²⁸ Además de los que aparecen descritos en este documento, también se han desarrollado ejercicios descentralizados de lineamientos/directrices de OT en Boyacá, Guaviare, Tolima y Caquetá.

teniendo en cuenta temas de conurbación y complementariedad, a partir del cual se identifican tendencias, oportunidades y problemas de la dinámica regional. Posteriormente se determinan unas políticas, principalmente de integración, y unas estrategias para la conformación de una red de asentamientos urbanos, que busca ser equilibrada. Finalmente se desarrollan unas directrices que buscan articular sobre la fragmentación desde un punto de vista claramente supramunicipal.

Huila. Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento del Huila. Ordenanza 78 de 2000.

Parte de una visión departamental de futuro y establece políticas de OT y acciones territoriales, entre las que se destaca las alianzas estratégicas con otros departamentos, la nación y actores no territoriales. En el establecimiento del modelo de OT hay un ejercicio interesante de clasificación del sistema de ciudades del departamento y aborda el tema de los usos del suelo en áreas homogéneas, así como una política de complementariedad.

Santander. Lineamientos y Directrices para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Santander. Ordenanza 014 de 2000.

Este documento aporta una estrategia interinstitucional diferenciada para cada municipio de acuerdo con la demanda que provenga de éstos. También recoge la visión 2015 del plan de desarrollo de 1998 y divide al departamento en tres grandes zonas geográficas. En el aparte de directrices y lineamientos menciona la necesidad de generar una estructura territorial que aproveche potencialidades y reduzca desequilibrios. Finalmente, en el escenario deseado se expone una especialización económica regional.

Valle del Cauca. Formulación del modelo físico de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades, 2004.

Este trabajo tiene como principio rector el sistema de ciudades y comprende una escala regional y una comprendida por las doce ciudades con más de 30 mil habitantes del departamento, es decir que tiene una aproximación multiescalar. El marco conceptual menciona los temas de red de ciudades, equilibrio ambiental territorial, complementariedad e integración regional. En el diagnóstico habla de potencialidades y limitantes para lograr un territorio equilibrado a partir de un escenario propuesto. En el análisis del sistema de ciudades, caracteriza e identifica las especializaciones de los diferentes asentamientos (vocaciones y roles), determina la intensidad y ausencia de vínculos entre éstos, estableciendo modelos de asociación. El documento hace además un interesante análisis por separado de las visiones de cada uno de los municipios y concluye que no hay definición de roles regionales, funciones y conceptos de articulación territorial. Finalmente propone tres directrices: “descentralización y desconcentración”, donde hablar de subregionalización, micro-regionalización y asociatividad en función de objetivos comunes al OT de su influencia, “complementariedad funcional”, donde aborda el tema de diversificación de funciones complementarias de acuerdo con las escalas territoriales, entre las cuales se resalta la localización de equipamientos, y “conectividad” entre la red de asentamientos.

Antioquia. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA) 2004-2007

El tema de convergencia se utiliza en términos de concertación para la toma de decisiones, definición de una agenda conjunta y unificación de criterios de planificación y

ordenamiento. Incluye lineamientos diferenciados para lo que denomina áreas funcionales estructurantes con el fin de generar dinámicas que equilibren el desarrollo del departamento a través del jalonamiento de áreas con potenciales particulares.

Antioquia. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (Fase II) 2008-2011.

En este documento no se abordó el tema de desigualdades directamente. En el diagnóstico se definieron tensiones (conflictos de uso del suelo) y potencialidades, clasificadas en áreas de acuerdo con su uso preferente determinado en la LOTA I. En el modelo de ocupación se hace una aproximación somera al tema del equilibrio territorial abordando temas de relaciones funcionales, estructuración de sistemas urbano-regionales y jerarquías de centros urbanos.

Valle del Cauca. Lineamientos departamentales para la planificación y el Ordenamiento Territorial. 2010-2011.

Parte de la Visión del Valle a 2015, donde se menciona el sistema de ciudades en un marco de unidad regional. A partir de unas preguntas orientadores se establecen escenarios, y visión compartida de futuro. Al finalizar se concluye la necesidad de actualizar la visión de departamento.

Risaralda. Modelo de Ocupación Territorial de Risaralda (MOT) 2012-2032.

Es una iniciativa del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) y doce entidades territoriales (se denomina Comité de Integración Territorial – CIT y está conformado por ocho de Risaralda, tres del Valle del Cauca y uno de Caldas, incluyendo las cinco corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en este territorio), a través del cual se busca encontrar visiones compartidas, potencialidades y ventajas comparativas, buscando favorecer procesos de integración. El documento dicta cuatro “macrodirectrices de OT” entre las cuales se destaca la de “desconcentrar” bajo el postulado de distribuir y armonizar el desarrollo, así como equilibrar las estructuras urbano-rurales. Evalúa los escenarios propuestos por los ejercicios históricos de prospectiva realizados desde el Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES) en 1998 y sugiere un escenario deseado, en el cual habla de desconcentración territorial de la población y las actividades productivas, a través de un desarrollo de red de ciudades. Se encuentra además un aparte de instrumentos de gestión y financiación del modelo, donde se abordan figuras de asociatividad e instrumentos de planificación intermedia.

Quindío. Modelo de Ocupación Departamental del Quindío. 2013.

Este documento establece dentro de sus objetivos “obtener como resultado el Equilibrio Territorial”. En el aparte de Marco Normativo, toca los temas de integración regional y asociatividad, y en el diagnóstico examina la estructura territorial del departamento, a partir de sus dinámicas de desarrollo, ventajas comparativas y competitivas. En la Visión Quindío 2032 aparece la misión, visión, vocación y apuestas productivas del territorio. El documento divide el departamento en tres subregiones y las caracteriza, y hace énfasis en la necesidad de articular los POT con la planificación territorial y sectorial.

Con la promulgación de la Ley 128 de 1994, derogada por la Ley 1625 de 2013²⁹, las áreas metropolitanas se constituyen en instancias para la coordinación interjurisdiccional y la promoción de la planeación y el OT en la escala supramunicipal. Están facultadas para formular y adoptar planes integrales de desarrollo metropolitano (PIDM) y planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT), los cuales, según la Ley “serán el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área al adoptar los POT”³⁰. Pese a que la mayoría de estas áreas se constituyeron antes de la expedición de la LOOT, incluso antes de la entrada en vigencia de los POT municipales, en sus territorios persisten las desigualdad territoriales y no se han logrado una real articulación entre el ordenamiento y el desarrollo territorial.

De acuerdo con este breve análisis, se puede concluir que de los instrumentos descentralizados de planificación y gestión, a la fecha, a diferencia de los planes de desarrollo, los instrumentos de OT no ha abordado en profundidad el tema de las desigualdades territoriales, ni han considerado estrategias para lograr un equilibrio territorial, más allá de enunciar objetivos de subregionalización y algunos lineamientos que buscan la asociatividad en el caso de los ejercicios departamentales. Estos ejercicios (con algunas excepciones como la LOTA I de Antioquia o el Modelo de OT del Valle del Cauca en los se pueden encontrar aproximaciones interesantes), se han quedado en el análisis y la identificación de problemáticas, pero no han sido suficientes para proponer lineamientos que contribuyan activamente al cierre de brechas socioeconómicas entre diferentes territorios.

Este diagnóstico evidencia que los instrumentos de planificación y ordenamiento han sido insuficientes para contribuir con los objetivos propios de desarrollo territorial como medio para avanzar en la descentralización y la reducción de las desigualdades entre territorios.

²⁹ Esta ley Deroga y al mismo tiempo expide el nuevo marco regulatorio para las áreas metropolitanas del país.

³⁰ Actualmente las seis (6) AM legalmente constituidas han avanzado con la formulación, adopción y ejecución de los PIDM, mientras que solo el AM del Valle del Cacique Upar formuló y adoptó el PEMOT (2014) y el AM del Valle de Aburrá formuló Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural (2011).

3. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

A continuación, se presentan los conceptos centrales que rigen este ejercicio de formulación de los Manuales POT y POD. Así mismo, se incorporan aspectos sobre la visión regional a partir de los lineamientos obtenidos por el DNP a través de la Nota de Concepto del Programa Nacional de Asistencia Técnica a Planes de Ordenamiento Territorial y, el Documento CONPES 3870 “Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos”.

3.1 Enfoque conceptual

El enfoque conceptual planteado por RIMISP para la consolidación de los procesos de OT rural y supramunicipal, en el marco del Programa Nacional POT Modernos, se estructura a partir de la definición de los objetivos y alcances de largo plazo para dichos procesos, como también, de la definición de elementos o prácticas que se constituyan en verdaderas innovaciones en los procesos de formulación e implementación del componente rural y el abordaje de las dinámicas regionales en los POT municipales de segunda generación y en los POD, con el fin de que estos instrumentos aporten a la construcción de un “Sistema Integral de Gestión Territorial”³¹, armonizado con la visión urbana preponderante hasta la fecha.

Si bien los conceptos centrales que rigen el Programa son: territorio, ordenamiento territorial, cohesión y gestión territorial, en la sección 5 de este documento se abordan otros conceptos que corresponden a las estructuras e innovaciones y que complementan esta sección.

Por *territorio* se entiende un espacio socialmente construido, en el cual sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Corresponde a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y administrativamente, donde confluyen un conjunto de relaciones sociales, una historia común, la identidad y diversidad cultural y étnica, las instituciones y una estructura ecológica y productiva similar. Si bien no existe una definición de territorio en la Ley 388 de 1997 y su reglamento, para efectos de su ordenamiento a través de los POT si existe una relación directa con el suelo, como atributo esencial del territorio, y a la vez como el espacio donde se desarrollan las relaciones entre los actores sociales y se materializa o representa el resultado de su interacción con el resto de los recursos naturales. De ahí que el territorio, sujeto de un proceso constante de interacciones y cambios requiera de un ordenamiento, que en algunos casos implique para su sostenibilidad, no solo acciones de conservación sino también de transformación.

El *ordenamiento territorial*³² comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. El OT debe apuntar a la armonización de las dimensiones social, institucional, biofísica y productiva del territorio, y de las decisiones de intervención en términos de política pública. Esto busca equiparar las condiciones básicas de desarrollo y la solución de los conflictos que se presentan frente al OT, derivados de superposición de cada una de las dimensiones y de las decisiones de política en todos los niveles de la institucionalidad. En este

³¹ Nota de Concepto (Anexo N°1) Programa POT Modernos, DNP, 2016.

³² Definición de la Ley 388 de 1997, Art. 5.

sentido, las zonas rurales y las regiones requieren de un OT desde el reconocimiento de las necesidades particulares de estos territorios.

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción rurales y regionales, así como una provisión eficiente de infraestructuras y condiciones productivas que faciliten y potencien estos procesos. La transformación social debe apuntar a cerrar brechas sociales entre las zonas urbanas y rurales, así como entre municipios y regiones, a partir de una oferta social que reconozca las particularidades de los territorios sobre la base de una provisión funcional y complementaria de bienes y servicios.

El desarrollo institucional por su parte, debe propender por estimular la concertación entre los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes (Schejtman, & Berdegué, 2004), promoviendo una mayor *gobernanza territorial*. Ésta última se comprende como la capacidad de los actores de un territorio de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales y, la coordinación entre estos y sus instrumentos de desarrollo (RIMISP, 2015).

Al promover procesos de transformación productiva, social e institucional de un territorio, se busca reducir las desigualdades al interior de éste y entre territorios, promoviendo dinámicas virtuosas en las que el crecimiento económico está acompañando de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad (Berdegué et al., 2015) y logrando resultados en cada una de ellas que conduzcan a la cohesión territorial. De este modo, cuando un territorio logra reducir el nivel de rezago ya sea de su sector rural o de una de sus áreas menos desarrolladas, y los indicadores socioeconómicos de estos mejoran respecto a su contraparte urbana o a otras áreas más aventajadas, se cohesiona su territorio.

Al hablar de *cohesión territorial* el enfoque propuesto entiende la reversión de las desigualdades territoriales existentes. Desde la perspectiva territorial, esto es posible cuando se logra impulsar las dimensiones del desarrollo territorial dentro de un territorio determinado: la transformación productiva, la transformación social y el desarrollo institucional, sumado a dos dimensiones transversales como lo son la gobernanza territorial y la sostenibilidad ambiental.

La *gestión territorial* implica por lo tanto, llevar a cabo las acciones pertinentes para la implementación de los instrumentos y recursos, con los cuales se logren los objetivos del OT³³ en cada una de sus dimensiones.

3.2 Objetivos y alcances de largo plazo del OT rural y supramunicipal

Para contribuir en la construcción de un “*Sistema Integral de Gestión Territorial*”, RIMISP propone para el componente rural y el abordaje de las dinámicas regionales de los POT, la intervención integral de estos territorios con los siguientes alcances: normatividad para el OT rural, desarrollo territorial rural, territorios funcionales y cohesión territorial.

El desarrollo territorial, desde el enfoque de RIMISP, parte de reconocer que los territorios presentan un conjunto de desequilibrios espaciales asociados a factores sociales, económicos e institucionales que perpetúan las desigualdades y limitan los procesos integradores de mercados y la convergencia regional. Revertir estos desequilibrios requiere de dinámicas de desarrollo territorial que apunten a procesos de transformación productiva, social e institucional de un territorio con el fin de reducir las desigualdades al interior de éste y entre territorios, promoviendo dinámicas virtuosas en las que el crecimiento económico está acompañando de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad. En este escenario, el OT desde la perspectiva rural y

33 El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible (Ley 388 de 1997, Art. 5).

supramunicipal, se convierte en una herramienta poderosa para avanzar en estos procesos de transformación, entendiendo que el territorio se debe ordenar funcionalmente y avanzar hacia una mayor cohesión territorial.

Por otra parte, los procesos de OT rural y supramunicipal tienen que ver con el concepto de *territorios funcionales*, es decir a espacios geográficos unidos por flujos de personas, bienes, servicios y dinero, que son frecuentes, repetidos y recíprocos (Berdegué et al., 2011), socialmente construidos donde las personas realizan la mayor parte de su vida diaria y que van mucho más allá de un conjunto de ubicaciones geográficas individuales. Para llegar a esta definición funcional de los territorios, es necesario abordar asuntos relacionados con la estructura ecológica regional; la estructura funcional y de servicios, conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de movilidad y de equipamientos; y la estructura socio económica y espacial, que da cuenta de las interacciones humanas sobre el territorio.

En el marco del OT es importante reconocer las evidentes limitaciones de la escala municipal para acometer grandes iniciativas para planificar el territorio. Lo anterior, no se suscribe únicamente a que muchas de las problemáticas territoriales trascienden los límites político-administrativos de dicha escala, sino que es particularmente visible en el caso de los municipios colombianos clasificados como tipologías de entorno de desarrollo intermedio y temprano con limitaciones en cuanto a capacidad institucional y financiera.

Por otro lado, dada la competencia exclusiva de los municipios frente a la reglamentación de los usos del suelo dentro de su jurisdicción, la heterogeneidad y extensión territorial de un departamento, la escala departamental no puede abordar con suficiente coherencia ciertos aspectos del OT.

Es acá donde aparece la necesidad de configurar una organización territorial basada en una escala territorial intermedia, es decir una escala supramunicipal basada en relaciones funcionales entre sus componentes. Estas áreas funcionales buscan priorizar actuaciones con el objetivo de cerrar brechas socioeconómicas de un territorio, dar continuidad y coherencia regional al ordenamiento municipal y volver operativos los lineamientos de ordenamiento departamental.

Con el fin de delimitar esta escala a un tamaño físico y funcional apropiado para el diagnóstico y formulación de instrumentos de OT, cuya implementación redunde en un equilibrio territorial, es necesario que estos territorios estén conformados por municipios funcionalmente integrados, espacialmente contiguos, culturalmente cohesionados e históricamente identificados.

Los manuales POT y POD del Programa, en su visión regional, propondrán, además de una metodología de identificación de territorios funcionales, mecanismos de estructuración territorial interna, así como estrategias territoriales y sectoriales para aquellos que sean identificados en los ejercicios de diagnóstico, teniendo en cuenta las vocaciones complementarias de dichos territorios, y la configuración de los diferentes sistemas existentes y a proyectar en el territorio, con el fin de optimizar la oferta de dotaciones, equipamientos y servicios a la población de los municipios que componen los territorios funcionales, buscando ofrecer servicios complementarios al interior de las regiones y entre regiones, desde su centro o centros regionales.

El planteamiento de territorios funcionales no solo garantiza la cohesión territorial hacia el interior del suelo rural, sino también entre este y el suelo urbano, como también en la escala supramunicipal. La cohesión territorial se logra cuando se revierten las profundas desigualdades territoriales existentes. Cuando un territorio logra reducir el nivel de rezago de su sector rural y los indicadores de desarrollo de este mejoran respecto a su contraparte urbana, se cohesionan su territorio.

Por último, la normatividad para el OT en Colombia está muy desarrollada y se constituye en herramienta clave para fijar los objetivos, alcances, competencias e instrumentos en materia de ordenamiento, gestión y financiación a nivel municipal. Sin embargo, el ordenamiento departamental no ha gozado del mismo desarrollo reglamentario, y en particular, el suelo rural

requiere de mayor precisión en los conceptos, competencias e instrumentos que de forma general se han propiciado desde las normas generales.

3.3 Innovaciones en el OT rural y supramunicipal

En el desarrollo de la presente propuesta de lineamientos conceptuales y metodológicos el término “innovación” se utiliza con dos alcances diferentes: el primero, para referirse a los nuevos elementos o conceptos que deben incorporarse en los POT y POD, o que estando presentes en la normatividad vigente han tenido un alcance y comprensión limitados; y segundo, para referirse a la actualización, mejora o ampliación, de los procedimientos relacionados con la elaboración de estos instrumentos, con sujeción a lo establecido en las normas o reglamentos respectivos, fundamentalmente en la Ley 388 y el Decreto 1077 de 2014 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, para el caso de los POT; y en la LOOT y el Acuerdo de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT 010 de 2016 para el caso de los POD.

3.3.1 Visión regional

Según la Ley 388 de 1997, el objeto del ordenamiento del territorio municipal y distrital es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Dicho ordenamiento

“(…) Se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras” (Ley 388 de 1997).

De otra parte, el desarrollo regional se refiere a un proceso holístico e integral en el cual distintos actores de la región participan en la definición, decisión e implementación de una visión regional, que tenga en cuenta el desarrollo más conveniente de acuerdo con las características ecosistémicas, socio-culturales y productivas de los territorios que la conforman, buscando su sostenibilidad en el tiempo y la complementariedad de estos elementos.

La visión regional como innovación en los POT municipales promueve el entendimiento del territorio como parte de procesos de mayor escala. En esta perspectiva, el municipio deja de verse como una unidad de análisis individual y desconectada, para crear nuevas oportunidades en escenarios donde la relación con sus territorios contiguos es clave para la solución de conflictos que de manera solitaria implicarían cargas y competencias que excederían la capacidad institucional municipal. Por su parte, la visión regional es intrínseca a los POD, dado que la naturaleza de los mismos es brindar directrices de ordenamiento de carácter supramunicipal. La visión regional propende por el respeto al principio del equilibrio regional tanto entre las áreas rurales y urbanas de los municipios como entre ellos mismos.

La visión regional parte de un ejercicio de prospectiva territorial de la ocupación del suelo en múltiples dimensiones. A través del análisis de los modelos de ocupación del suelo de cada una de

las unidades que componen el territorio se busca articular dichos modelos con el fin alcanzar el escenario deseable producto de ese ejercicio compartido.

3.3.2 Estructura urbano-rural

Comprende el conjunto de elementos, sistemas -naturales o artificiales-, o infraestructuras que permiten los flujos, conexión, intercambio o articulación funcional y equilibrada de las dinámicas sociales, económicas o ambientales que se desarrollan entre los suelos urbano y rural. La Ley 388 de 1997 define la estructura urbano-rural, e intraurbana, como

“(…) El modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas”.

No obstante, a que la Ley dio algunas señales para la definición de esta estructura, los POT municipales de primera generación manejaron de forma separada los componentes urbano y rural, definiendo para cada uno su propia estructura, sin considerar que en la mayoría de los casos dichos elementos, sistemas o infraestructuras, tienen continuidad sobre el territorio, algunos incluso a nivel supramunicipal. La estructura urbano-rural se constituye en innovación en el componente rural de los POT modernos porque además de contribuir en la determinación del modelo de ocupación actual y futuro del territorio municipal y distrital, introduce además el enfoque de “nueva ruralidad” asociado a los procesos de cambio que experimentan los espacios rurales en el mundo asociados a la globalización:

“Esta concepción de nueva ruralidad supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque busca, además, atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos” (DNP, 2014).

Para el caso de los POD, la innovación de la estructura urbano-rural se centra en el análisis de las mencionadas dinámicas a partir del sistema de asentamientos humanos, particularmente de las redes de intercambio que se conforman entre estos y su territorio circundante.

La aplicación de esta innovación implica comenzar por reconocer al territorio como un sistema, abierto, con potencialidades y restricciones de desarrollo, y con la presencia generalizada de conflictos propiciados por el uso inadecuado del suelo, a los cuales se hace alusión en el capítulo de Diagnóstico general, particularmente por la incidencia de los procesos urbanización en algunos municipios del país.

3.3.3 Ordenamiento social de la propiedad rural

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) es “el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural; a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo y no en un recurso para acumular riqueza; y a administrar las tierras rurales del país” (DNP, 2015). Este componente consta de 4 líneas de intervención: la formalización, el acceso, la administración y la restitución de tierras.

La planeación, regulación, uso y transformación del suelo impacta su ocupación, que a su vez está mediada por la manera en la que los individuos, comunidades y autoridades delimitan el espacio o

área superficial que pueden usar y transar y las condiciones en las que pueden hacerlo, a través de instituciones formales e informales. Las instituciones formales empleadas para usar y transar las áreas superficiales rurales son los derechos de uso y propiedad sobre la tierra. Existe por lo tanto una relación de doble vía entre las instituciones que regulan el suelo y aquellas que regulan el área superficial sobre el mismo suelo: en otras palabras entre el OT y el OSPR.

Aunque esta relación no ha sido adecuada y suficientemente descrita para las áreas rurales, la Ley 388 de 1997 incorporó como uno de sus principios la función social y ecológica de la propiedad (artículo 2) y estableció como uno de los objetivos del OT "...3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres".

En condiciones ideales y principalmente teóricas, la regulación y el uso actual del suelo corresponden con la regulación de la superficie. Por ejemplo, una zona de riesgo tiene un área superficial excluida del área potencial de ocupación por parte de sus habitantes y por lo tanto del área sobre la cual pueden crearse y transarse derechos de uso y propiedad. Sin embargo, la ocupación de la superficie terrestre de Colombia, particularmente de las áreas rurales, ha ocurrido de manera desordenada y espontánea sin una efectiva administración de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra (DNP; Misión para la Transformación del Campo, Capítulo 16) dando lugar a fenómenos sociales de ocupación que han desbordado el OT y que plantean importantes retos al ejercicio de su planeación.

Como instrumento para desarrollar el proceso de OT, el POT exige la incorporación de "las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales" (Numeral 1.3, Artículo 12, Ley 388 de 1997) en su componente general y "las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas"; "la identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social" y "la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental" en su componente rural (Números 1, 5 y 7 Artículo 14, Numeral 3, Artículo 16, y Artículo 17, Ley 388 de 1997). Como instrumento para la gestión y financiación del territorio, el POT exige la localización de "los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito" y la determinación de "los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios" (Inciso 3 Artículo 18, Ley 388 de 1997).

Aunque con un marcado sesgo urbano, la ocupación del suelo y la organización de los asentamientos humanos así como la adecuada gestión de los inmuebles están en el centro del OT. Paradójicamente, el proceso de su planeación omite - en la mayoría de los casos si no en su totalidad - la incorporación del OSPR como la herramienta para regular efectivamente estos fenómenos sociales de ocupación de la superficie y la gestión inmobiliaria del suelo rural a través de derechos de uso y propiedad sobre la tierra.

La generación de POT Modernos comprende esta relación de doble vía e incorpora en la lectura e interpretación de la legislación vigente en materia de OT, todas las herramientas requeridas para regular la ocupación de las áreas rurales, incluida la normativa que define los derechos de uso y propiedad sobre las tierras.

Esta incorporación trae consigo cuatro ventajas centrales al OT que se relacionan a continuación: i) permite incluir y considerar una variable social asociada a la tenencia de la tierra y a la ocupación del espacio en el proceso participativo de orientación de su uso ii) provee herramientas y figuras que facilitan la planeación del uso del suelo rural y la gestión predial contribuyendo a resolver los conflictos asociados a estos dos momentos; iii) contribuye a la transformación productiva y a

construir territorios más equilibrados; y iv) habilita una programación fiscal más autónoma y contribuye al fortalecimiento institucional local.

- i) Permite incluir y considerar una variable social asociada a la tenencia de la tierra y la ocupación del suelo en el proceso participativo de orientación de su uso.

Partiendo de la relación que existe entre la regulación del uso del suelo y la ocupación del mismo -del que se ocupa el OT- con los derechos de uso y propiedad sobre ese suelo -del que se ocupa el OSPR- y teniendo en cuenta el contexto de inseguridad jurídica que caracteriza la tenencia de tierras, la alta informalidad y las dificultades en el acceso a la tierra, cualquier decisión u orientación en materia de uso del suelo tiene la potencialidad de crear un conflicto social por los derechos sobre la tierra – formales o informales – posiblemente afectados. Ante estos conflictos el OSPR ofrece herramientas necesarias para el diálogo entre la comunidad y las autoridades en ejercicios participativos de OT que le permiten a la autoridad territorial comprender las demandas sociales, sus expectativas y necesidades y, que abren el espacio a una gestión participativa y dialogada sobre la visión del territorio en términos del uso del suelo y las implicaciones que tiene sobre la tenencia de la tierra para sus habitantes.

- ii) Facilita la planeación del uso del suelo, facilita la gestión predial y contribuye a resolver los conflictos asociados a estos dos momentos.

En relación con lo anterior, la orientación del adecuado uso del suelo, la regulación de su ocupación y transformación (OT) requiere la identificación y delimitación de las áreas con derechos de uso o de propiedad (OSPR). La incorporación de información primaria y secundaria sobre la naturaleza jurídica de los predios rurales y su ocupación en el ejercicio del OT aporta a los tomadores de decisiones insumos valiosos y relevantes para la planificación ordenada del uso y para la regulación de los asentamientos humanos, contribuyendo a prevenir los conflictos que se puedan originar con ocasión a las decisiones que se pretendan adoptar sobre OT.

En áreas en las que diferentes derechos se superponen, o donde la vocación del suelo admite varios usos, el OSPR ofrece herramientas para esta gestión predial, que adecuadamente empleadas podrían contribuir a la resolución de conflictos.

- iii) Contribuye a la transformación productiva y a construir territorios más equilibrados.

El OSPR contribuye a crear las condiciones para territorios cohesionados a través del acceso a la tierra como un activo productivo imprescindible de la actividad rural. La formalización de la propiedad y el acceso a la tierra eliminan algunas de las barreras para que los territorios sean más equitativos socialmente y contribuyan a una mayor productividad y competitividad. Igualmente, a través de la aclaración de los derechos de propiedad de los habitantes rurales, se consolidan patrimonios verificables y transables en el mercado.

La formalidad en los derechos de propiedad crea mejores condiciones en los habitantes rurales para adaptarse y responder a la regulación del uso del suelo definida por el OT y aumenta su poder de negociación con las autoridades locales y con terceros exógenos interesados en el uso de la tierra. En suma, la formalización de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra contribuye a cerrar las brechas al interior de los territorios consolidando el patrimonio de quienes ocupan la tierra y facilita su adaptación al OT y el cumplimiento de los fines del desarrollo territorial.

- iv) Habilita una programación fiscal más autónoma y contribuye al fortalecimiento institucional local.

Una de las principales fuentes de los ingresos propios de las entidades territoriales es el impuesto predial, que adecuadamente gestionado podría contribuir significativamente a reducir la dependencia fiscal de las transferencias del sector central. Por lo tanto, la gestión y recaudo del impuesto predial supone a su vez una precisa delimitación física y jurídica de los polígonos que hacen parte del municipio y de sus tenedores. Por lo tanto, la incorporación del OSPR en el OT contribuye a construir y obtener la información predial necesaria para alcanzar un mayor recaudo

del impuesto predial en el mediano y largo plazo. No obstante, este no es el único instrumento de financiación que se puede aplicar y/o fortalecer con el OSPR, también, la Ley 388 prevé el desarrollo de otros instrumentos aplicables en el suelo rural.

Igualmente, los insumos del OSPR que incorpore el POT tienen el potencial de crear en las entidades territoriales la capacidad instalada para recibir, administrar y mantener información geográfica a escala predial, fortaleciendo la institucionalidad local y aumentando su capacidad de interlocución con agentes externos y con autoridades del orden departamental y nacional.

Por lo tanto, el OSPR es el conjunto de procesos asociados a las relaciones formales e informales con la tierra que contribuye a una mejor planificación, gestión y financiamiento del OT. Esto en razón a que tener claridad y seguridad jurídica sobre la propiedad y el uso, así como una disposición y administración eficiente sobre el suelo, permite la definición e implementación de proyectos estratégicos a nivel territorial con mayor viabilidad, ordenar el territorio con una visión de largo plazo de manera más precisa, y aplicar con efectividad los instrumentos de financiación del desarrollo territorial en el suelo rural.

3.3.4 Ambiente y riesgo

La segunda generación de POT municipales y los POD deben lograr permear el modelo actual de ocupación del territorio, buscando una mayor coherencia con la vocación del suelo, entendida dicha vocación a partir del reconocimiento de las potencialidades y restricciones de los distintos tipos de ruralidad. Así mismo, busca incorporar o fortalecer nuevos conceptos como la resiliencia de territorios y sus comunidades, mediante la delimitación de servicios ecosistémicos, la mitigación y prevención del riesgo y, la capacidad para gestionar conflictos entre actores e instrumentos diversos.

Para lograrlo, se debe tener presente que la Estructura Ecológica Principal (EEP) es definida por el Decreto 1077 de 2015, en el artículo 2.2.1.1., como: *“el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones”*. Vale la pena retomar la definición de Thomas Van Der Hammen, según la cual la EEP es *“El conjunto de ecosistemas naturales y semi-naturales que tienen una localización, extensión, conexiones y estado de salud, tales que garantiza el mantenimiento de la integridad de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales (agua, suelos, recursos biológicos y clima), como medida para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de la vida”*. Así las cosas, la EEP involucra criterios de identificación y resiliencia de los ecosistemas, denota una serie de funciones intrínsecas para el sistema ecológico y para la sociedad, y resulta en la reglamentación de usos; de tal forma que constituye el soporte de los procesos ecológicos esenciales, del desarrollo socioeconómico de las poblaciones, va más allá de las áreas legalmente protegidas y supera el ámbito municipal e incluso departamental, para dar paso a una EEP regional.

Se propone complementar la EEP con los conceptos de servicios ecosistémicos y capital natural, vistos ambos como el conjunto de interacciones entre recursos o ecosistemas con sus flujos de materia, energía e información, que finalmente se derivan en beneficios directos e indirectos para las poblaciones actuales y futuras. Este reto supera el simple conocimiento de los elementos biofísicos e identifica conflictos entre actores, entre instrumentos de gestión y con el mismo modelo de ocupación, llevando a determinar un régimen de usos adecuado a los valores ambientales de cada territorio, delimitando de esta manera las acciones de prevención, mantenimiento y recuperación más apropiadas tanto para los ecosistemas como para las poblaciones allí asentadas.

En cuanto a la gestión de riesgo, esta no se puede ver exclusivamente como un proceso asociado a la respuesta efectiva frente a situaciones de emergencia, o al desarrollo de obras de mitigación,

sino que se debe asumir como una política de desarrollo que afecta a todos los sectores y que, por ende, merece ocupar un lugar principal en las dinámicas de planificación de los territorios. En este orden de ideas, es clave resaltar que la gestión del riesgo, como lo plantea la misma Ley 1523 en su artículo 1º, es un proceso social con el fin último de aportar la seguridad del territorio y a la mejora de la calidad de vida y al desarrollo sostenible. Entonces, la gestión del riesgo no se debe quedar en resolver tareas técnicas, que, si bien son claves para el proceso, no representan su totalidad.

El conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, son las piezas claves del proceso de la gestión del riesgo, las cuales operan de manera cíclica y totalmente engranadas. Hacer gestión de riesgo del riesgo, implica conocer el territorio, tomar decisiones sensatas y pensar en el futuro a corto, mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta que los riesgos son productos de la configuración socio-espacial de factores que habitan en los ecosistemas y en las comunidades, así como la sociedad misma y se manifiestan en la escala local, resulta pertinente fortalecer prácticas que desde la misma escala se orienten por su reducción. Por otro lado, teniendo en cuenta que existen compromisos mundiales al respecto, es clave que los territorios se comprometan con incorporar elementos que de manera permanente aporten al proceso social de la gestión del riesgo en un escenario multiescalar.

En el mismo marco, si bien el cambio climático implica formas particulares en su abordaje, se hace necesario un énfasis en la relación entre la gestión del riesgo y los escenarios asociados a eventos extremos producto de la variabilidad climática. Esto implica que la dimensión contempla un componente de previsión y adaptación ante fenómenos de cambio climático, así como de estrategias para mitigarlo.

Como uno de los mecanismos para mejorar la calidad de vida, se propone dar mayor relevancia al espacio público en el territorio rural, no solo desde una visión paisajística, sino como el acceso efectivo a espacios abiertos, libres y colectivos, para lo cual la oferta de los centros poblados y las estructuras que constituyen el entramado de nodos juegan un papel importante y revitalizante de la ruralidad.

Finalmente, la innovación en ambiente y riesgo está referida no exclusivamente a la incorporación y/o fortalecimiento de estos dos escenarios en los POT y POD Modernos, sino también, a la articulación de los mismos en el análisis del modelo de ocupación territorial actual y futuro, su complementariedad en la definición de los escenarios de uso y ocupación del suelo rural, como también, en imprimir el concepto de resiliencia rural.

3.3.5 Gobernanza e instituciones

La gobernanza territorial que enmarca el proceso de alistamiento, formulación e implementación de los POT Modernos se refiere a los procesos colectivos de toma de decisiones sobre el OT que se caracteriza por la interacción de actores estatales y no estatales en los diferentes tipos de territorios en Colombia. La gobernanza territorial se manifiesta en tres dimensiones: (i) la política que está relacionada con las relaciones entre los diversos actores, su rol, sus intereses y su capacidad de incidir en las decisiones de OT; (ii) los arreglos y cambios institucionales que definen las restricciones e incentivos que determinan el comportamiento de los actores; y (iii) las políticas públicas e instrumentos que definen las acciones, políticas, planes, estrategias que orientan los diferentes tipos de ocupación y uso del territorio.

Desde la perspectiva de actores e instituciones, los cuáles se deben articular a partir de los procesos de OT, se caracteriza por los siguientes procesos: (i) generar acuerdos entre actores políticos locales y económicos nacionales y locales a nivel territorial en torno al ordenamiento; (ii) impulsar la coordinación horizontal (entre actores y agencias estatales y no estatales en el nivel territorial y regional); (iii) promover la coordinación multinivel vertical (entre actores y agencias de

los distintos sectores a escalas distintas: local, regional, nacional); (iv) fortalecer la participación de los interesados (distintos grupos formales e informales y ciudadanos) en espacios institucionales de participación para el OT que integren actores sociales con actores económicos; (v) consolidar las organizaciones, asociaciones y redes de actores sociales, privados y comunitarios y su capacidad de incidir en el OT; y (vi) fortalecer el diálogo con las autoridades de los territorios colectivos (consejos comunitarios y resguardos indígenas) y generar condiciones para que se de manera efectiva.

La gobernanza desde la perspectiva de las políticas e instrumentos que inciden en el desarrollo y OT se caracteriza por los siguientes principios:

- i) Coherencia normativa (articulación entre la planeación sectorial y el OT);
- ii) Integración de múltiples dimensiones en la planeación territorial (económica, social, rural, ambiental) bajo los principios de sostenibilidad (para el Programa POT Modernos sostenibilidad = equilibrio = competitividad);
- iii) Armonización entre los instrumentos de planeación de desarrollo local y los instrumentos de ordenamiento y organización físico espacial del territorio;
- iv) Capacidad institucional de transitar de una planeación basada en objetivos a un proceso de ejecución e implementación de instrumentos de planeación, gestión y financiación, como también que incorporen el seguimiento y evaluación y;
- v) Capacidad de impulsar sistemas de información, seguimiento y monitoreo, de activar los controles policivos para hacer cumplir la ley, consolidar el expediente municipal y activar actores externos de exigencias de rendición de cuentas.

La gobernanza territorial en el marco de los POT Modernos tiene como retos: i) la reducción de asimetrías territoriales; ii) la consolidación de redes, alianzas y vínculos entre actores locales, municipales y departamentales; iii) el fortalecimiento de la capacidad de incidencia de estos actores locales en las estrategias de organización físico-espacial del territorio; iv) la resolución de conflictos de usos del suelo y el aprovechamientos sostenible de recursos territoriales; v) la construcción de acuerdos y visiones compartidas de ocupación del suelo y del desarrollo territorial; vi) la consolidación de sistemas de información y seguimiento, de redes y actores locales, que hagan seguimiento y exijan rendición de cuentas y, de agencias y autoridades públicas transparentes y receptivas.

El materia de gobernanza territorial en el ámbito rural y regional uno de los grandes retos es orientar el OT no solo bajo los criterios y directrices de la Ley 388 y su posterior desarrollo reglamentario; sino lograr que se incorporen e integren el conjunto de arreglos institucionales, políticas e instrumentos de ordenamiento del territorio, y de gestión y financiación, bajo la perspectiva ambiental, rural, de territorios colectivos, funcional rural - urbano, de acuerdo con las realidades y dinámicas territoriales biofísicas y socio-económicas.

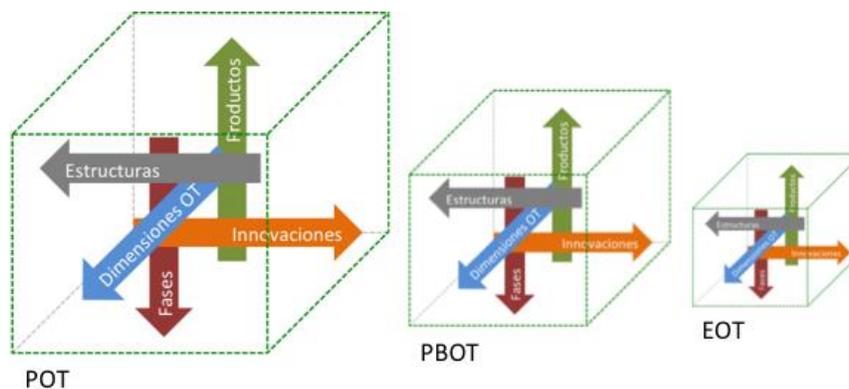
4. MODELO METODOLÓGICO

A continuación, se explica el modelo propuesto por RIMISP para: i) la identificación y análisis de las estructuras e innovaciones a incorporar en los POT municipales y POD y; ii) su articulación a las fases (alistamiento, diagnóstico, formulación, concertación y consulta, implementación y evaluación y seguimiento, entendiendo que la participación democrática a la que se refiere la Ley 388 es transversal a todas estas fases), productos relacionados con su elaboración (Documento Técnico de Soporte - DTS, Proyecto de Acuerdo, Programa de Ejecución, Cartografía, Expediente Municipal y Documento Resumen) y dimensiones del OT (planeación, gestión y financiación).

Esquemáticamente, el modelo a desarrollar implica la identificación, análisis, conjugación e interacción de los cinco elementos mencionados anteriormente: estructuras, innovaciones, fases, productos y dimensiones del OT, los cuales deben dimensionarse y reflejarse en las tres escalas del OT³⁴ definidos por la Ley 388 (Planes de Ordenamiento Territorial - POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial – EOT) (Ilustración 10).

Si bien el modelo planteado se representa como un conjunto de interrelaciones de los diferentes elementos expuestos (a manera de un cubo tridimensional), los dos primeros (estructuras e innovaciones) se constituyen en “entradas” de información clave en el proceso de elaboración de los POT, mientras que los tres restantes (fases, productos y dimensiones) en “procesos o salidas” del mismo modelo.

Ilustración 10. Esquema del modelo metodológico propuesto



Fuente: Elaboración propia

4.1 Procedimiento para el análisis de estructuras e innovaciones

Para la identificación y análisis de los elementos innovadores específicos se diseñó una “malla de interrelaciones” (

³⁴ El Artículo 9 de la Ley 388 define el POT y establece tres tipos de planes en función del tamaño poblacional municipal: a) Planes de ordenamiento territorial – POT, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial- PBOT, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes y; c) Esquemas de ordenamiento territorial – EOT, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes

Ilustración 11), desde la cual se busca cumplir con el propósito del Programa de consolidar un “*Sistema Integral de Gestión Territorial*”, como también, de cumplir los objetivos de largo plazo propuestos por RIMISP: desarrollo territorial, territorios funcionales, cohesión territorial y regulación del suelo, explicados en el capítulo anterior. La malla se construye con el cruce de las estructuras (eje X) y las innovaciones (eje Y), las primeras apuntando al propósito del Programa y las segundas a los objetivos propuestos por RIMISP.

Construida la malla, se procede a identificar los elementos innovadores que surgen en cada intercepción, los cuales se analizan siempre en función de los aspectos deficitarios o inexistentes en los POT vigentes. Este ejercicio también permite identificar y priorizar problemáticas o potencialidades específicas en algunos temas, los cuales son clave para las fases de diagnóstico y formulación de los POT municipales y POD.

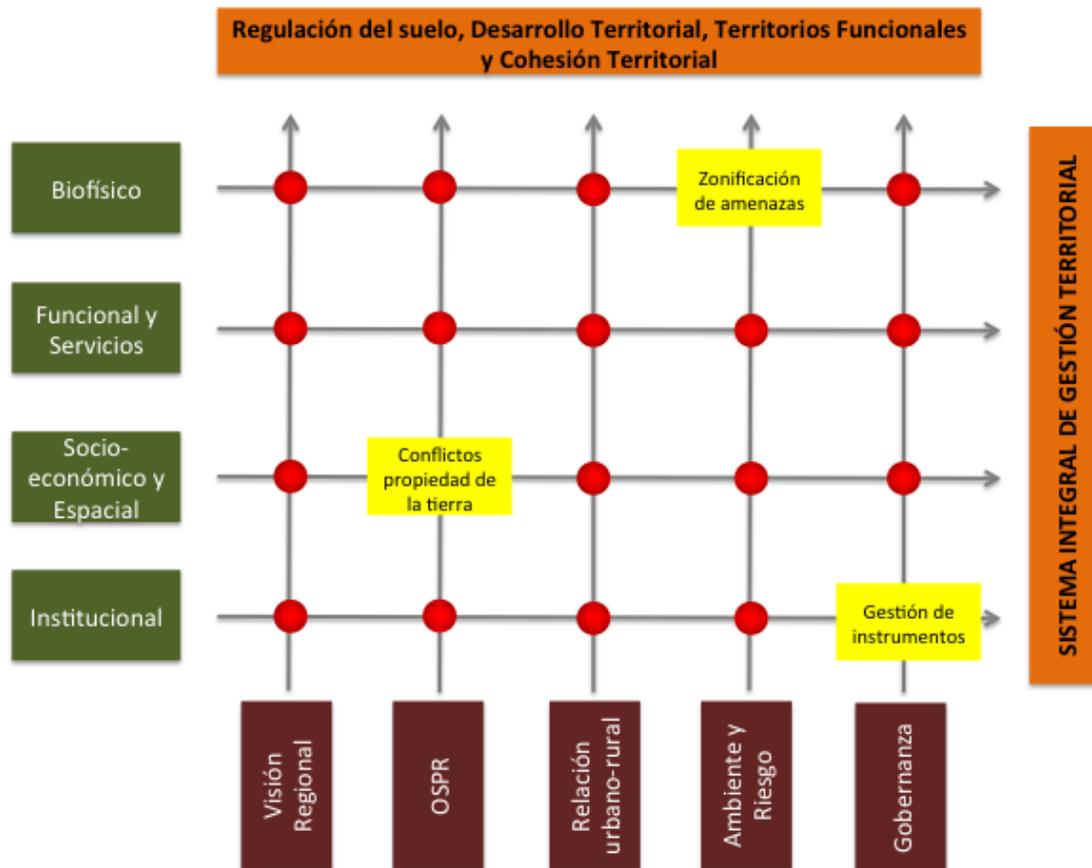
Tomando como ejemplo la intersección de la “Estructura Biofísica” y la “Innovación Relación Urbano – Rural” el análisis preliminar arroja los siguientes elementos clave:

- Sistemas de áreas protegidas compartidas intra-municipales
- Espacio público natural
- Potencialidades y restricciones de uso del suelo rural
- Conectividad hídrica
- Paisaje rural

Posteriormente, para la explicación de cada uno de estos elementos se formulan preguntas concretas que orienten siempre la respuesta hacia la innovación:

- ¿Los componentes del medio biofísico (clima, flora y fauna, hidrogeología, geología y geomorfología y paisaje) se constituyen en elementos determinantes de la relación urbano-rural?
- ¿Se define, delimita y da continuidad al sistema de áreas protegidas urbano-rural desde las escalas local y regional?
- ¿El POT define y delimita los espacios públicos naturales tanto rurales, como supramunicipales (Bienes de uso público según el Decreto 1504 de 1998 – elementos constitutivos naturales)?
- ¿El diagnóstico comprende un análisis de la oferta y la demanda de espacio público que permita establecer y proyectar el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo?
- ¿El paisaje, natural o artificial, se constituye en determinante del OT rural?

Ilustración 11. Malla para el análisis de dimensiones e innovaciones



Fuente: Elaboración propia.

La identificación y análisis de los elementos innovadores, como también la respuesta a las preguntas concretas, solo es posible con el soporte de un equipo técnico interdisciplinar que cuente con información y experiencia relacionada con la elaboración e implementación de POT, particularmente en los aspectos asociados a las estructuras e innovaciones propuestas. En el caso específico del ejercicio adelantado por RIMISP, el equipo contó con la participación de especialistas en economía, arquitectura, ingeniería, sociología, urbanismo, planificación, desarrollo regional, gestión del riesgo, medio ambiente, entre otros.

4.2 Articulación de estructuras e innovaciones a las fases de elaboración de los POT y POD, a los productos y dimensiones del OT

Un segundo ejercicio de análisis dentro del modelo conceptual y metodológico propuestos por RIMISP consiste en identificar las interrelaciones necesarias, para su fortalecimiento y/o incorporación, entre las estructuras e innovaciones propuestas dentro de las fases (alistamiento,



RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

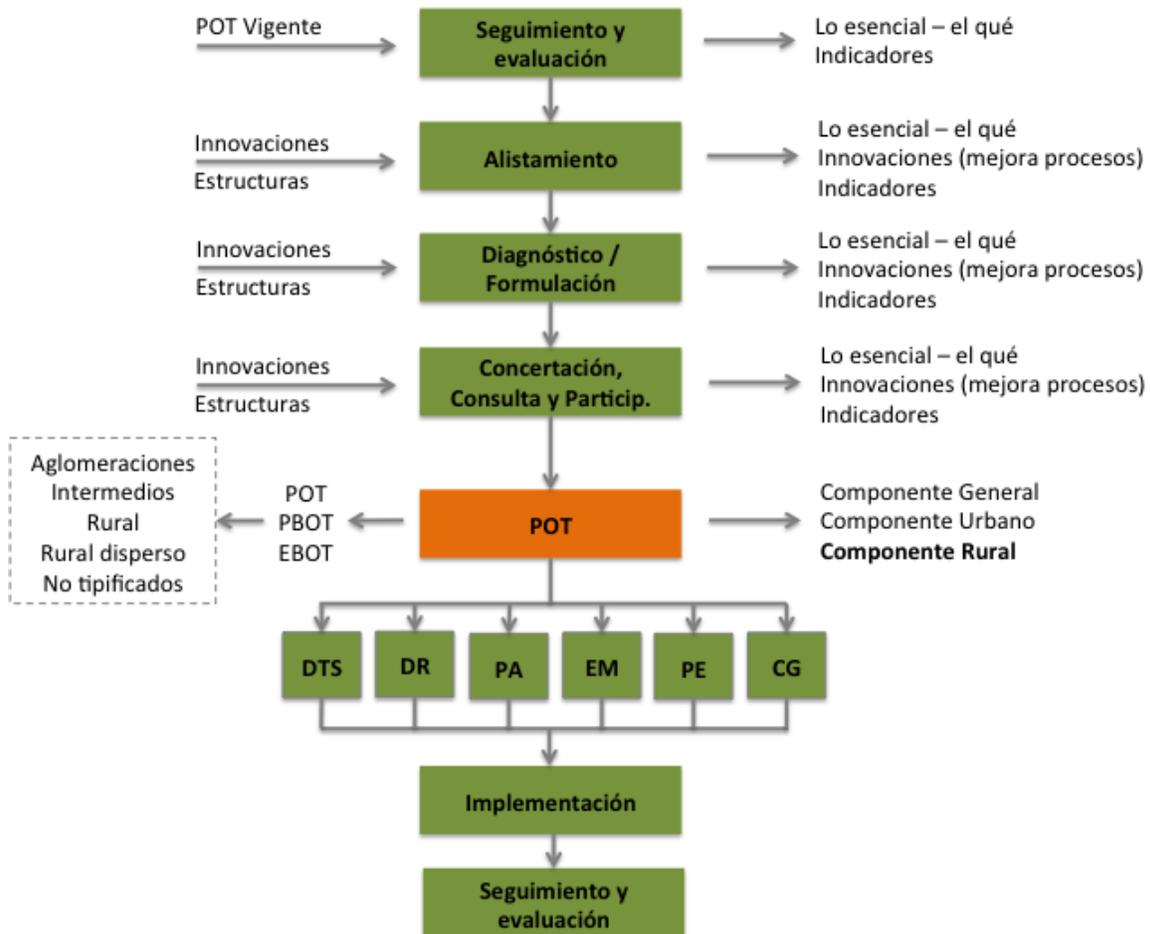
diagnóstico y formulación, participación, concertación y consulta, e implementación), los productos de los POT Modernos (DTS, Proyecto de Acuerdo, Documento Resumen y Expediente Municipal) y las dimensiones del OT (planeación, gestión y financiación).

A partir de este análisis (

Ilustración 12) se obtienen premisas como las siguientes:

- La elaboración de POT Modernos implica un proceso integral de entrada (Inputs) y salida (Outputs) de información a lo largo de todas las fases de elaboración de los POT municipales y POD.
- Las estructuras e innovaciones propuestas en los lineamientos conceptuales se constituyen en entradas o Inputs en cada fase del proceso de elaboración de los POT municipales y POD.
- Lo esencial o el qué (interpretado como los principios y fundamentos normativos y técnicos que obligatoriamente deben cumplirse en la elaboración de un POT), las innovaciones (entendidas también como las acciones de mejora o actualización de procesos o procedimientos establecidos por la Ley, diferentes a las innovaciones conceptuales o elementos innovadores de que trata el punto anterior) y los indicadores (que faciliten el seguimiento y evaluación); se constituyen en salidas y/o outputs en cada fase del proceso de elaboración de los POT municipales y POD.
- La metodología propuesta promueve que las estructuras e innovaciones se ajusten a las escalas de OT (POT – PBOT – EOT) y tipologías de ruralidad definidas por la Misión de Ciudades y de Transformación del Campo del DNP.
- Elementos como la participación democrática y la visión regional son transversales a todas las fases del proceso de elaboración de los POT municipales y POD.
- La elaboración del componente rural de los POT municipales no es ajena e independiente a la elaboración de los componentes general y urbano. Metodológicamente debe asegurarse la coherencia conceptual y técnica, y su integralidad, en el proceso de elaboración de los POT municipales.

Ilustración 12. Estructura general lineamientos metodológicos.



Fuente: Elaboración propia.

- La necesidad de incluirle desde el comienzo al proceso de elaboración de los POT Modernos acciones de seguimiento y evaluación (línea base, indicadores, instrumentos, etc.).
- Vincular desde el comienzo a los actores que cumplen funciones clave en la concertación y adopción del Plan (Concejo Municipal, Asamblea Departamental y Corporación Autónoma Regional).
- Contar desde la fase inicial (alistamiento) de un Sistema de Información Geográfico que sirva de soporte para los ejercicios de diagnóstico, análisis y prospectiva del nuevo POT municipal o POD.

5. RESULTADO PRELIMINAR DEL ANÁLISIS DE ESTRUCTURAS E INNOVACIONES

5.1 Estructura biofísica

5.1.1 Visión regional

En términos de planificación con perspectiva regional, los escenarios territoriales ameritan una mirada que trascienda la división política y se constituya como una base sólida para el desarrollo de estrategias y/o acuerdos supra territoriales, que le aporten a la sostenibilidad y propendan por efectos e impactos más contundentes. Planificar u ordenar el desarrollo un territorio dejando de lado la perspectiva regional, implica cortar elementos claves de la estructura biofísica, que espacialmente se comportan de manera continua.

A pesar de los avances normativos y de OT en materia de EE, aún no se consolida en las diferentes regiones y municipios del país un modelo territorial de EE que sirva de base para la formulación e implementación de políticas de conservación de la biodiversidad, el agua y el suelo, en el mediano y largo plazo (IDEAM, 2011; MAVDT & IDEAM, n.d.). Además, el estado actual de la EE en los municipios se caracteriza por alguna de estas situaciones: i) presiones fuertes sobre sus recursos y los servicios ambientales que ella provee; ii) falta de identificación de ecosistemas en los municipios; iii) escasa incorporación de ecosistemas a nivel municipal y en el marco de sistemas regionales de Áreas Protegidas (SIRAP); iii) una EE fragmentada sin continuidad entre unidades territoriales; iv) falta de conectividad de usos de suelo de protección en las inmediaciones de la EE (áreas de amortiguación); v) falta de definición de áreas de protección del Recurso Hídrico; vi) falta de adopción de los determinantes ambientales municipales y regionales; y vii) no se tiene identificada la oferta y demanda de servicios ecosistémicos de cada municipio. El estado actual de la EE genera la degradación de elementos naturales que se requieren para la provisión de servicios ambientales que sustentan la sostenibilidad de los territorios.

De acuerdo con el MAVDT y el IDEAM (n.d.), la alta concentración de la tierra y el uso inadecuado del suelo, entre otros factores, ha llevado a la progresiva ocupación de tierras frágiles y marginales por parte de los campesinos más pobres, lo cual compromete no solo su propia subsistencia, sino la de muchos de los servicios ambientales de interés general que constituye parte importante del capital natural de una comunidad. Algunos ejemplos de esta situación son: i) la ocupación cada vez mayor de los páramos, cuyo “potencial ambiental está centrado en el abastecimiento del agua para tierras más bajas, [la regulación hídrica] o ser reservorio insustituible de biodiversidad” MAVDT & IDEAM, n.d., p. 63); ii) el desplazamiento del campesino hacia tierras menos fértiles; iii) los procesos de deforestación de suelos con gran potencial ambiental ecológico y social, como ha sucedido en las áreas de colonización del bosque tropical del Magdalena Medio y el piedemonte Amazónico.

Aunque existe a nivel nacional un sistema de áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, estas han sido objeto de substracción permanente por medios formales e informales. En consecuencia, aun no se ha consolidado un área forestal permanente del país, para la producción de bienes y servicios ambientales de estos ecosistemas (elemento constitutivo de la EE).

En algunas ocasiones el régimen de usos y actividades establecidas en áreas protegidas promueve soluciones que no logran superar un punto de vista netamente biofísico, restringiendo las actividades de comunidades que habitan estos territorios, sin ofrecer alternativas viables que les permita su subsistencia. Esto se debe al desconocimiento del contexto sociocultural, es decir las relaciones entre sociedad y naturaleza. En este sentido el desafío para la conservación de áreas protegidas es garantizar su adecuado manejo, sus funciones ecosistémicas, y en los casos

pertinentes, generar alternativas para las poblaciones que los ocupan, más allá de la separación entre seres humanos y la naturaleza (Avellaneda-Torres, L. et al, 2015).

5.1.2 Relación urbano-rural

Las condiciones biofísicas, constituyen el conjunto de elementos que dan soporte a las actividades humanas en un territorio. En el ámbito de las dinámicas urbano rurales, el reconocimiento de la estructura biofísica, implica considerar el punto de partida y los aspectos claves a tener en cuenta en términos de sostenibilidad. La mirada no puede limitarse a la funcionalidad del acceso a servicios o recursos ecosistémicos. La biodiversidad en sí misma, puede ser asumida como un servicio o un beneficio.

En este marco, es imperante considerar los puntos de equilibrio entre el crecimiento y la configuración de lo urbano, de manera paralela y armoniosa con el conjunto de elementos que configuran la estructura biofísica en lo rural.

Como señala Luisa Paré, hoy en día, las fronteras entre lo rural y urbano “son membranas muy permeables y fluctuantes. Se ha dado un proceso generalizado de urbanización del territorio, si entendemos por éste no solamente la aglomeración física de personas de manera continua en un territorio sino la interconexión entre diferentes agentes del capital en un mundo cada vez más globalizado” (Paré, 2011). Este proceso de urbanización ha tenido como efecto una progresiva pérdida de continuidad de la EE y mayor exposición a fenómenos amenazantes.

El OT se ha caracterizado por una relación asimétrica entre lo urbano y lo rural, el cual ha privilegiado un enfoque en el que las decisiones sobre el suelo rural están condicionadas a las necesidades de crecimiento urbano. Esta relación se expresa, entre otros en el aprovechamiento, disposición y gestión del agua. Como señala Luisa Paré (2011), desde una perspectiva de cuenca hidrográfica *“las ciudades dependen de los servicios ambientales que les proporcionan las cuencas a las que pertenecen o las adyacentes a ellas (...) [y de la] misma manera, el modo como disponen de sus aguas servidas las ciudades tendrá un impacto en las partes bajas de la cuenca o en otras cuencas aledañas”*³⁵. Las visiones de OT desde una perspectiva urbana que han estado presentes en los POT municipales no han incorporado la planeación con enfoque de cuenca que trasciende el límite urbano-rural, ignorando las interdependencias entre la ciudad y el campo, con un balance negativo para la sostenibilidad de los dos territorios.

En este contexto, para generar un cambio y punto de inflexión en esta relación asimétrica es necesario hacer explícita la interdependencia entre lo urbano y lo rural, sin que esto implique borrar los límites entre estos. La continuidad de los ecosistemas no debe confundirse con la pérdida de límites entre lo urbano y lo rural, por el contrario, debe llevar a la apuesta de ciudades compactas permeadas por espacios naturales. En este sentido, esta interrelación representa para los territorios oportunidades o amenazas según “el tipo de relación que se establezca entre las instancias de representación socio-política de las ciudades y de sus zonas periféricas”(Ibíd, 2011).

El señalamiento de las áreas de reserva y la definición de medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje, establecidas por la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, y que representan determinantes de superior jerarquía para el OT de los municipios, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ha enfrentado dificultades en la ejecución de los POT municipales desde su adopción.

La definición de limitaciones al uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, derivadas de las regulaciones nacionales, en muchas ocasiones entra en conflicto con situaciones particulares de ocupación existentes en los municipios. El enfoque normativo ambiental en muchos

³⁵ Estos servicios se refieren a la provisión de agua, a servicios paisajísticos, relacionados como el esparcimiento, a la regulación del clima, al control de inundaciones para mencionar los más evidentes.

casos privilegia la protección del ambiente sobre la posibilidad de un uso regulado y sostenible, lo cual hace que los procesos de planificación del territorio rural den limitado espacio de acción a los municipios para el planteamiento de actividades en dichos suelos.

De igual forma, la relación funcional entre el ambiente rural y sus diferentes elementos, con la estructura urbana y sus dinámicas propias, resulta en muchos casos en problemáticas para los equipos técnicos de planeación, que en ocasiones no contemplan manejos diferenciados en las medidas de protección ambiental, ya sea porque la normativa nacional vigente no contempla especificidades locales o porque no se cuentan con alternativas flexibles de solución.

A estas dificultades se suma la implementación en el país de nuevos enfoques que empiezan a privilegiar el valor no solo ambiental, si no también socio-cultural de la EE y su relación con los asentamientos humanos. Es así como, en el artículo 4 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, se incluyó dentro de la definición del patrimonio cultural de la Nación, el paisaje cultural³⁶ y el 25 de junio de 2011, el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO inscribió en la Lista de Patrimonio Mundial el Paisaje Cultural Cafetero, en virtud de sus condiciones de integridad y autenticidad.

Esta nueva concepción del paisaje, como elemento a valorar, abre una nueva discusión que no estaba presente en la formulación de los primeros POT y que ahora es necesario abordar para los procesos de revisión de los instrumentos de planeación municipal.

5.1.3 Ordenamiento social de la propiedad rural

Provee herramientas y figuras que facilitan la planeación del uso del suelo rural y la gestión predial requerida para ejecutar dicha planeación, contribuyendo al cumplimiento de la función ecológica de la propiedad;

El OT, en específico, la delimitación de las áreas de conservación y protección ambiental del suelo de protección se dificulta debido a deficiencias en la cantidad, tipo y flujo de la información disponible para poder identificar estas zonas. En primer lugar, la información es dispersa, se encuentra en diferentes plataformas o fuentes de información como el Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT), el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

En segundo lugar, esos sistemas no contienen toda la información. En tercer lugar, la información se encuentra en escalas diversas o no adecuadas. En cuarto lugar, la información está

³⁶ La Ley General de Cultura (Ley 1185 de 2008) establece que, “El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye entre otros, especial interés artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.

desactualizada, no siempre es oficial y no siempre coincide con la realidad. Por último, los grados de acceso y disponibilidad de la información son limitados (Parques Nacionales Naturales, 2012)³⁷.

La falta de una localización y delimitación adecuada de estas áreas protegidas, sin la aplicación del OSPR puede generar conflictos y trabas en la planeación y gestión del uso del suelo. Por un lado, la falta de información predial impide a las autoridades hacer una delimitación y clasificación precisa del suelo en términos de los polígonos afectados por esta protección. Por otro, impide a las autoridades planear el OT atendiendo las consideraciones sociales y las realidades en materia de ocupación del suelo por parte de los habitantes del municipio. Como consecuencia, al no poder hacer una planificación del uso del suelo que considere estos dos elementos, el municipio termina actuando de forma reactiva y no participativa y por lo tanto es probable que las decisiones que tome generen efectos no deseados que desemboquen en conflictos.

De ahí que, en un contexto en donde las personas ocupan el territorio sin conocer cuáles son las zonas protegidas, el OSPR contribuye al OT, en un primer momento, identificando y delimitando las zonas de alto riesgo, protegidas o con restricciones ambientales y las ocupaciones no planificadas de esos suelos.

En un segundo momento, cuando ya se tienen identificadas esas zonas, el OSPR entrega un portafolio de figuras jurídicas para su gestión de conformidad con las decisiones sobre el uso del suelo que tomen los municipios. Estas figuras de administración también permiten la solución de conflictos. Dentro de estas figuras se encuentran la solicitud de recuperación de baldíos, la solicitud de sustracción de zonas de reserva forestal y la celebración de contratos de uso que sean compatibles con el uso del suelo permitido para esa zona.

La primera de estas figuras permite una protección reforzada de las áreas protegidas cuando la categoría de protección y de desarrollo restringido de los suelos de protección es incompatible con cualquier derecho de uso o propiedad que los habitantes tienen o creen tener. Las otras dos son herramientas ideales para solucionar conflictos debido a que, frente a las realidades de ocupación del territorio, presentan una solución que no implica expulsar a las personas, sino que armoniza los intereses de las personas en relación con sus derechos y los del municipio en relación con el uso del suelo que acepta en su ordenamiento.

Cuando las actividades desarrolladas en los predios desconocen las normas ambientales sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente y se trata de personas predios de propiedad privada, la ausencia del OSPR en la implementación del POT impide a las autoridades hacer un seguimiento a la función ecológica de la propiedad pues, la principal herramienta para hacerla cumplir está asociada con los derechos de propiedad sobre la tierra. El OSPR dispone de la extinción del derecho de dominio, en donde las autoridades locales, que tienen un mejor conocimiento de lo que ocurre en su

³⁷ Parques Nacionales Naturales. (2012). Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/20>

territorio, pueden solicitar a la autoridad nacional extinguir el derecho de dominio sobre predios rurales en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.

Aunque el OT busca garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social y ecológica de la propiedad, la aplicación de este cometido en las áreas rurales exige la implementación de la legislación agraria sobre los derechos de uso y propiedad sobre la tierra. En otras palabras, para corregir la ocupación inadecuada del territorio las autoridades locales deben gestionar la recuperación y reubicación de las áreas en conjunto con las autoridades del orden nacional, que son las competentes para reconocer, extinguir y/o asignar derechos sobre la tierra.

5.1.4 Ambiente y riesgo

La relación entre la dimensión biofísica y el componente ambiental es tan directa que resulta configurándose en el soporte vital de la existencia humana. En este escenario, los territorios tienen retos particulares, en términos de avanzar en una mirada integradora, que permita la construcción de dinámicas que logren la sostenibilidad.

Esta nueva mirada, implica en primer lugar la identificación de la oferta hídrica del territorio en términos de régimen, localización y calidad, diferenciando las zonas de producción y recarga, de aquellas zonas de demanda, con lo cual se formule un modelo de ocupación sostenible articulado con la reglamentación de uso. En segundo lugar, implica la correcta disposición y manejo de los elementos que constituyen la infraestructura ecológica (IE) entendida como *“el conjunto de elementos construidos o transformados por el hombre que prestan los servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio”* (Valbuena 2008).

Los elementos que componen la IE son: a) áreas de protección de acueductos municipales; b) áreas de prestación de servicios culturales; c) las plantas de tratamiento de aguas residuales y fuentes receptoras de vertimientos; d) depósitos de basura y rellenos sanitarios; e) distritos de riego y f) áreas de aprovisionamiento de alimentos.

Un caso particular lo configuran algunos territorios altamente sensibles que pueden definirse como fluviales, dada la predominancia de un paisaje mediado por los cuerpos de agua hasta el punto de determinar el sistema de movilidad, las actividades productivas, el tipo de vivienda y las costumbres, así como la amplia exposición a fenómenos amenazantes de tipo hidrológico. Tal es el caso de La Mojana, el Magdalena Medio, el Atrato, el Amazonas y la Orinoquia, regiones donde el modelo de desarrollo no puede asimilarse al de las regiones andinas, y donde la adaptación se impone como el tema central del ordenamiento.

Los eventos que pueden llegar a ser amenazantes para una comunidad, son manifestaciones de las dinámicas naturales que habitan en la dimensión biofísica. En este sentido, resulta clave reconocer y comprender esas dinámicas, de manera que se pueda establecer una base de conocimiento robusta que permita entender los complejos procesos y tomar decisiones adecuadas en cada uno de los casos.

Como señala el DNP (2014) algunos de los principales impactos del cambio climático, relacionados con el OT son: cambios en los usos del suelo, reducción de producción agrícola que afectarían la seguridad alimentaria, pérdida de resiliencia de ecosistemas estratégicos con una consecuente pérdida de biodiversidad y alteración de servicios ecosistémicos, inseguridad hídrica, aumento de intensidad y frecuencia de eventos y fenómenos climáticos extremos, impactos en salud humana

(pandemias como el dengue y el ZICA), y en general incremento de la vulnerabilidad social y económica (Ibíd., 2014, pp. 19–20).

En el país se pueden identificar una diversidad de paisajes geomorfológicos como son: el piedemonte, las zonas costeras del Pacífico y el Caribe, la zona andina, la planicie y la altiplanicie y la Amazonía. Cada uno de estos paisajes está expuesto a diferentes tipos de amenazas: i) la zona andina contrasta una baja oferta hídrica con una alta concentración de población y actividades económicas; y se da un incremento de la temperatura y reducción del área de nevados y páramos; ii) las franjas de los litorales son susceptibles a incrementos en el nivel del mar y por consiguiente a inundaciones. A pesar de esto, hay que reconocer las diferencias entre la costa Caribe que está expuesta a ciclos de sequía e inundaciones y la costa Pacífica donde prevalecen las altas precipitaciones y por tanto son territorios que viven inundados la mayor parte del año; iii) el piedemonte, son territorios muy heterogéneos donde confluyen alta precipitación, suelos en formación, altas pendientes y fallas geológicas que le confieren un alto potencial a avenidas torrenciales y procesos de remoción en masa los cuales se potencian con la ampliación de la frontera agrícola; y iv) la Orinoquia y la Amazonía podrían verse afectados por los ciclos de periodos de lluvia y sequía que condicionan la productividad y movilidad en la región, dados los incrementos de las temperaturas y cambios en el régimen de precipitaciones (DNP, 2014).

A pesar de estas diferencias no existe capacidad institucional a nivel regional y municipal para desarrollar enfoques integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, prevaleciendo un enfoque centralizado y sectorial de mitigación. En este contexto, predominan las acciones de reacción y mitigación frente a las de prevención, y no existe un conocimiento suficiente del comportamiento de las amenazas y las vulnerabilidades, en especial en un contexto de crecimiento desordenado y poco planificado de los asentamientos.

5.1.5 Gobernanza e instituciones

Aunque se dispone de instrumentos como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas – POMCA-, los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico –PORH-, los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimiento – PSMV- y los Planes de Manejo asociados a Licencias Ambientales, la capacidad de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las autoridades municipales para hacer cumplir las disposiciones establecidas en estos instrumentos es muy limitada, y con frecuencia resultan contradicciones entre normas de distinta jerarquía.

Armonizar los diferentes instrumentos de planificación y gestión, es una tarea que se debe asumir como prioritaria, entendiendo que la gobernanza en la estructura biofísica, debe implicar acciones integrales concretas. No es suficiente con cumplir la tarea de tener documentos. Estos deben ser asumidos como instrumentos que se puedan desarrollar de manera efectiva y articulada.

5.2 Estructura funcional y de servicios

5.2.1 Visión regional

En la división administrativa de los municipios, se ha intentado utilizar las características geográficas o ambientales como una determinante para demarcar la frontera entre una unidad territorial y otra. Sin embargo, los hechos ambientales y aún los socioeconómicos, trascienden dichos límites, haciendo compleja su planificación en el marco de la autonomía municipal establecida en la normativa nacional. En relación con las dinámicas socioeconómicas, los municipios cada vez pueden entenderse menos a partir de sí mismos y se ven inmersos en lógicas territoriales de nivel subregional, lo cual, si bien en algunas ocasiones es reconocido por figuras administrativas como las áreas metropolitanas o las regiones administrativas de planificación

especial, en muchas otras no cuentan con este tipo de instrumentos, haciendo más compleja su planificación.

Cada vez más, en el país ha tomado importancia el concepto de sistema o red de ciudades como un medio para entender este tipo de dinámicas, que involucran las relaciones de complementariedad existentes entre municipios de una misma región. La LOOT y la Ley de Regalías (Ley 1530 de 2012) son prueba del cambio normativo que busca reconocer este tipo de dinámicas e incidir en la toma de decisiones que tienen un impacto más allá del límite administrativo municipal.

En este marco, los planteamientos y la normativa basados en las dinámicas de complementariedad funcional de los municipios, en muchas ocasiones se construyen a partir de las dinámicas urbanas, merced a la información que sobre este tipo de dinámicas se tiene. Sin embargo, es claro que el ámbito rural no corresponde únicamente a un telón de fondo sobre el cual el fenómeno urbano se sucede. Por el contrario, para lograr romper los desbalances de desarrollo existentes en el país, es necesario lograr identificar la complementariedad de las dinámicas rurales, la articulación entre los elementos urbanos y el suelo rural, de forma tal que el papel de la región pueda ser comprendido en un todo. Fenómenos como los procesos de conurbación entre municipios; la complementariedad de equipamientos, infraestructuras y redes de servicios de escala regional; la articulación de los usos del suelo y la definición de programas y proyectos de impacto supramunicipal, corresponden a temas que deben ser abordados con una nueva lógica en los POT municipales y POD.

5.2.2 Relación urbano-rural

A la par del nuevo enfoque regional con el que deben contar los POT, es necesario revisar la relación entre la planeación del suelo urbano y la del suelo rural. Si bien la Ley 388 establece la obligatoriedad de los POT municipales de definir “(...) la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructura, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala”, como ya se anotó, el enfoque del suelo rural como simple telón de fondo de los hechos urbanos que ha acompañado buena parte de los POT municipales de primera generación, niega las dinámicas existentes en el territorio rural y que inevitablemente tienen impacto en el suelo urbano de los municipios.

Esta relación va mucho más allá de la simple clasificación del suelo y la determinación de las áreas de expansión urbana que se convertirán en suelo urbano en el mediano y largo plazo, o de la definición de las condiciones normativas para regular procesos de suburbanización. Tanto para los POT municipales como para los POD, es necesario comprender las lógicas propias del suelo rural, para trascender la simple extensión de las redes de servicios públicos y movilidad, o la localización de equipamientos y la definición de espacios públicos bajo lógicas eminentemente urbanas que no consideran particularidades del territorio rural.

Junto a las obvias características ambientales de este tipo de suelo, las cuales indudablemente determinan su planificación y manejo, es necesario tener en cuenta las dinámicas socioeconómicas propias, la población y sus condiciones de localización en el territorio, las necesidades en la prestación de servicios públicos y dotacionales, las condiciones técnicas y administrativas para la inversión pública, etc. De igual forma, el impacto que sobre estas condiciones de desarrollo territorial tienen las intervenciones por parte de actores nacionales y supramunicipales con proyectos específicos de interés general y que funcionan como determinantes de superior jerarquía para los municipios.

A partir de este reconocimiento, en la formulación de los nuevos POT municipales, lo relacionado con los temas funcionales y la definición de cada uno de los sistemas de servicios públicos, movilidad, equipamientos y espacio público del suelo rural, pueden ser desarrollados no como una

extensión de la lógica urbana, si no desde la propia perspectiva del territorio rural, buscando su articulación como elemento de igual importancia a aquellos establecidos desde el componente urbano de los planes. En cuanto a la formulación de los POD dichas definiciones funcionales deben partir de una lógica de complementariedad y especialización para cada una de los territorios que componen al departamento.

5.2.3 Ordenamiento social de la propiedad rural

La orientación del adecuado uso del suelo, la regulación de su ocupación y transformación requiere la identificación y delimitación de las áreas superficiales potencialmente afectadas. La información predial permite precisar esta identificación y delimitación que, tradicionalmente se ha hecho sin considerar los predios rurales afectados por la toma de decisión en el ejercicio de planeación del OT y en consecuencia, sin considerar los impactos en el ejercicio de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra.

Como se mencionó anteriormente, el Estado no cuenta con información oportuna, suficiente y de calidad sobre la tenencia de las tierras rurales. Además de que el Estado desconoce el número de predios que le pertenecen, su naturaleza y actual estado de ocupación, el 28% de los municipios de Colombia no tiene formación catastral y un poco más del 60% de los municipios lo tiene desactualizado (DNP, 2016)³⁸.

El OSPR permite generar herramientas para la identificación de los predios, la naturaleza jurídica de estos, las actividades económicas y los conflictos que se puedan presentar asociados a los derechos sobre estos inmuebles una vez se empieza a ejecutar el POT. La incorporación de información primaria y secundaria sobre la naturaleza jurídica de los predios rurales y su ocupación en el ejercicio del OT aporta a los tomadores de decisión insumos valiosos y relevantes para la planificación ordenada del uso y para la regulación de los asentamientos humanos.

La información primaria sobre la ocupación de las tierras permite a las autoridades contar con un panorama general de la tenencia actual de las tierras, la densidad, condiciones en las que efectivamente se usan los suelos rurales y posibles conflictos de los habitantes y/o interesados en el suelo. La incorporación de la información secundaria permite establecer el grado de informalidad en la tenencia y programar la gestión inmobiliaria que requerirá la puesta en marcha del plan de OT.

Así mismo, el OSPR permite conocer mejor la distribución de la población en el territorio y de esa forma el municipio cuenta con insumos para la toma de decisiones de acuerdo con una planificación ordenada del uso y ocupación del suelo. Esto permite dirigir los recursos para la dotación de infraestructura y el equipamiento de bienes públicos de acuerdo con la distribución, densidad, dispersión y magnitud de la población y de sus predios que refleje las necesidades del territorio. De esta forma, el OSPR contribuye a que las decisiones que se adopten en el OT, sean más eficientes en cuanto a la representación de beneficios para la población.

³⁸ Departamento Nacional de Planeación. (2016). *CONPES 3859 Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural Urbano*. Bogotá: DNP

5.2.4 Ambiente y riesgo

Uno de los principales retos que se tiene para el OT, es compaginar la protección de los valores ambientales del territorio con la necesidad de provisión de diferentes tipos de infraestructura requeridos para el desarrollo de las actividades socioeconómicas. La construcción de vías, redes de servicios públicos, equipamientos de escala regional y obras de mitigación de riesgos, que requieren localizarse en un determinado territorio, representan temas difíciles para las administraciones municipales, que se ven inmersos en determinantes normativas definidas muchas veces desde una lógica estrictamente sectorial, que en ocasiones imposibilitan totalmente la construcción de dichas infraestructuras, o generan demoras exageradas que tienen un impacto sobre el desarrollo de estos territorios.

Por otro lado, uno de los hechos que más dificulta mejorar las condiciones de desarrollo del suelo rural, es el acceso por parte de los entes territoriales a información detallada de este tipo de territorios. En muchas ocasiones se parte de información técnica y cartográfica originada en temáticas ambientales que, si bien puede ser de utilidad para la definición de temáticas ambientales propias del suelo rural, al cruzarse con las necesidades propias de la definición de proyectos de infraestructura específicos, resultan en dificultad para la planificación y ejecución de obras.

Se requiere, por lo tanto, la definición de lineamientos básicos que permitan enfrentar este tipo de problemáticas a las oficinas de planeación de los municipios, de forma tal que puedan reconocer las necesidades de infraestructura existentes en el territorio y las alternativas de solución en el marco de la normativa ambiental existente.

5.2.5 Gobernanza e instituciones

Más que en el suelo urbano, quizás es en el suelo rural donde más se evidencia la falta de coordinación de los diversos actores públicos y de instrumentos normativos, que terminan dificultando la planeación y la ejecución misma de los programas y proyectos definidos en los POT municipales.

Adicionalmente, en una escala supramunicipal, la inexistencia de actores con una visión integral de territorio hace que los programas y proyectos de desarrollo territorial respondan a intereses y visiones de perspectiva local. La existencia de suelos protegidos, cuyos entes reguladores están en el nivel nacional, de infraestructuras y redes de servicios públicos de impacto nacional y regional, de redes de distribución minero-energéticas, son solo algunos ejemplos de factores que involucran actores públicos y tomadores de decisión que trascienden los entes territoriales locales y departamentales y para los cuales es necesario contar con una contraparte técnica y preparada en el marco de la coordinación interinstitucional y normativa.

De igual forma, para el caso de los diferentes actores de carácter privado existentes en los procesos de planeación y ejecución del OT, es necesario contar con espacios de participación e intermediación idóneos, de manera tal que puedan construirse dinámicas de colaboración que permitan concretar los proyectos en el territorio y permitan lograr su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, más que las relaciones de tipo vertical (determinantes normativas, jurisdicciones, ámbitos de competencia, etc.) los entes territoriales se enfrentan a relaciones de tipo horizontal, en las cuales la construcción de confianza, con base en discusiones técnicas y aún políticas, busca consolidar equipos de trabajo alrededor de programas y proyectos específicos.

5.3 Estructura socio-económica y espacial

5.3.1 Visión regional

La estructura socio-económica comprende los siguientes sistemas del modelo de OT: i) el sistema de asentamientos poblacionales, que está asociado a la concentración espacial de población, sus necesidades en términos de servicios e infraestructura, la dimensión física de dichos asentamientos (vivienda y hábitat), la conectividad e interacciones entre dichos asentamientos, la concentración de empleo y actividades productivas (centralidades), el tipo de relación jurídica con el territorio, el tipo de organización social que administra dicho territorio, las dinámicas demográficas de crecimiento poblacional y su expansión en el territorio; ii) el sistema de áreas productivas, que está asociado a las cadenas de producción, intercambio y comercialización de productos agrícolas o pecuarios en el territorio; iii) el sistema de interacciones entre grupos y organizaciones sociales e instituciones, que está asociado a los mecanismos e instrumentos para toma de decisiones, resolución de conflictos y tensiones en torno al uso y ocupación del suelo.

En relación con la visión regional, el reto se encuentra en poder articular los usos del suelo de los municipios y regiones en el marco del rol que desempeñan en el sistema de asentamientos en el cual se inscriban. Para tal fin, es importante la definición de la vocación del territorio, que aproveche sus potencialidades y disminuya sus desventajas. En este ejercicio, los municipios no siempre plantean su modelo de ordenamiento dentro de un marco regional, llevando a duplicidades de esfuerzos, ineficiencias e incluso conflictos de competencia por la llegada de inversiones externas, lo cual aumenta las brechas de desarrollo entre municipios y regiones.

En una realidad en la cual la competitividad se contempla ya no entre municipios sino entre regiones, la construcción de una visión regional es fundamental para tener bases, lineamientos y directrices que permitan a las autoridades municipales y departamentales plantear normas, programas y proyectos al interior de sus territorios, que tengan impacto regional y que ayuden a consolidar una región competitiva, productiva, sostenible y equitativa. En este marco, resulta vital poder insertar la planificación municipal que resultó fortalecida con la expedición de la Ley 388 de 1997, en el marco del OT regional que busca la Ley 1454 de 2011.

5.3.2 Relación urbano-rural

De acuerdo con el Decreto 1077 de 2015, en su capítulo 2, relativo al ordenamiento del suelo rural, el desarrollo sostenible de este tipo de suelo debe acogerse a una serie de determinantes de superior jerarquía que tienen aplicación en diferentes categorías de protección y desarrollo restringido, a partir de las cuales se establecen los usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes.

Es así como, al interior de las categorías de protección se tienen las áreas de conservación ambiental, las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y las áreas de amenaza y riesgo. Por su parte, dentro de las categorías de desarrollo restringido se encuentran los suelos suburbanos, los centros poblados rurales, las áreas destinadas a vivienda campestre y aquellas previstas para la localización de equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

Sin embargo, la dificultad surge cuando la dinámica de uso del suelo rural hace que diferentes categorías terminen superponiéndose unas sobre otras, momento en el cual se presentan conflictos en el uso del suelo que presentan retos para las administraciones municipales. Este tipo de situaciones ocurre en la medida que las actividades socioeconómicas tienen lugar sobre las áreas de protección, creando retos a los enfoques proteccionistas de la normativa ambiental.

Fenómenos como la ocupación de los bordes urbano-rurales a través de asentamiento humanos de desarrollo incompleto, la presencia de actividades económicas en suelos de protección ambiental, la dinámica poblacional de crecimiento de centros poblados rurales que sobrepasan su delimitación, la dificultad para la localización de infraestructuras dotacionales y de servicios públicos sobre suelos de protección rural y la dificultad para encontrar alternativas de localización que no tengan dicha restricción, son ejemplos de los retos a los cuales se enfrentan los equipos técnicos de planeación de cada uno de los municipios.

De igual manera, es necesario tener en cuenta que, en Colombia, sólo se utiliza el 54,5% de las áreas con vocación agrícola. El 30% del suelo es usado inadecuadamente, razón por la cual, en el proceso de revisión y ajuste de los POT municipales, es necesario que los municipios identifiquen la vocación de sus suelos rurales, de forma tal que su uso y manejo pueda ser planteado de manera eficiente.

En este sentido, se requiere construir una metodología que permita a los equipos de planeación encontrar alternativas de intervención en el territorio rural, identificando las potencialidades existentes y planteando alternativas de uso y manejo eficiente, y que les de herramientas para lograr avanzar en los procesos de concertación ambiental de tales propuestas en sus respectivos POT municipales.

Frente a los sistemas de asentamientos poblacionales, el CONPES 3819 encuentra que dichos asentamientos están aislados entre sí y con su entorno territorial, presentando poco intercambio y economías poco especializadas, en territorios donde los mercados laborales se encuentran fraccionados y se presentan problemas inherentes a los altos costos de transporte producto del mal estado o inexistencia de la red vial secundaria y terciaria. Es fundamental estructurar herramientas que, en el caso de los POD, identificar las diferentes vocaciones económicas con el fin de establecer especializaciones territoriales y de esta manera, los bienes públicos requeridos para el intercambio entre diferentes territorios.

5.3.3 Ordenamiento social de la propiedad rural

El OT define el uso de un recurso natural finito y un bien público de consumo en donde los particulares ejercen o creen ejercer derechos. “La tierra en cuanto mercancía y en cuanto bien económico tiene ciertas características físicas que hacen de ella un bien económico inusual. A diferencia de la mayoría de las otras mercancías, y a diferencia del trabajo y el capital, los otros dos principales factores de la producción, no puede ser creada, reemplazada o desplazada” (Vogelgesang, 2013)³⁹. En consecuencia, las decisiones que se toman sobre el uso de la tierra son importantes para los habitantes, sobre todo para aquellas que derivan su sustento de la tierra o establecieron una relación jurídica o material, puesto que se trata de un bien que no pueden reemplazar fácilmente.

Por lo tanto, el ejercicio de planificación y orientación para el adecuado uso del suelo rural implica la orientación de la toma de decisiones de los agentes que habitan las áreas rurales y que desarrollan actividades diariamente sobre el suelo, que cumplen o no con la clasificación y restricciones establecidas en el POT. En otras palabras, la orientación del uso del suelo plasmada en un POT tiene un impacto inmediato sobre el alcance y condiciones en las que los habitantes rurales pueden o deben hacer uso de la superficie que habitan. Estas condiciones se traducen en derechos de uso y propiedad sobre la tierra - más o menos amplios o restringidos - según sea el caso.

³⁹ Vogelgesang F. (2003). Derechos de Propiedad, Costos de Transacción, Externalidades y Mercados de Tierras Rurales en América Latina y el Caribe, en P. Tejo (comp.) Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta (pp. 29-60), Santiago, Chile: Cepal, GTZ. Recuperado de: http://www.cepal.org/Ilpes/noticias/paginas/1/35691/libro_cepal_74.pdf

La ausencia de herramientas para identificar y gestionar estos derechos dificulta el diálogo entre las expectativas y preocupaciones primarias de los habitantes de los territorios por un lado y el adecuado uso del suelo, la regulación de los asentamientos humanos y la ocupación definida en el OT, por el otro. En contraste, un ejercicio de planeación participativa para el OT empleando las herramientas de OSPR permiten explicar el impacto y el alcance de los derechos de los habitantes rurales sobre la tierra en el marco de la orientación del uso del suelo y las implicaciones del OT en el ejercicio de estos derechos.

Esto es particularmente importante si se observan la inseguridad jurídica que caracteriza la tenencia de tierras, la alta informalidad y las dificultades en el acceso a la tierra: aunque el Estado no cuenta con un estimado de la demanda de tierras para su uso productivo sólo considerando los años 2010 y 2011 si atendió la solicitud de subsidio de 10.256 familias frente a 64.626 familias sin atender. (Misión para la Transformación del Campo, 2014). Se estima que la relación de los tenedores con sus fincas es informal en un 59.1% (cálculos DNP con base en encuesta de calidad de vida DANE 2011). De acuerdo con la UPRA el índice de informalidad para predios rurales es del 54.31%. (UPRA, GESTUA, 2015).

El Estado no tiene certeza sobre el inventario, clasificación y administración de los predios que le pertenecen ni los que le pertenecen a la Nación. (Balance INCODER, 1960 - 2012). La ausencia de condiciones de seguridad en las zonas macro focalizadas por la Unidad de Restitución ha impedido micro focalizar otras zonas para un avance acelerado de la política de reparación a las víctimas del despojo de tierras. A la fecha el Ministerio de Defensa ha habilitado sólo el 55% de las solicitudes de restitución presentadas (UEAGRDT, 2016)⁴⁰.

En estas condiciones, en donde diferentes derechos se pueden superponer, o donde se superponen determinados derechos con usos que son incompatibles con esos derechos, cualquier decisión u orientación en materia de uso del suelo tiene la potencialidad de crear un conflicto social por los derechos sobre la superficie – formales o informales – posiblemente afectados.

Aunque el OT no tiene el alcance de resolver las demandas de tierras de los territorios, articulado con el OSPR ofrece herramientas necesarias para el diálogo entre la comunidad y las autoridades en ejercicios participativos de tal ordenamiento que le permiten comprender las demandas sociales, sus expectativas y necesidades y que abren el espacio a una gestión participativa y dialogada sobre la visión del territorio en términos del uso del suelo y las implicaciones que tiene sobre la tenencia de la tierra para sus habitantes.

De otra parte, el OSPR ofrece herramientas para adelantar la gestión predial, que adecuadamente empleadas, podrían contribuir a la resolución de conflictos: los planes o proyectos de reasentamiento y/o reubicación, la expropiación de inmuebles rurales para la ejecución de obras de interés público o para los proyectos estratégicos definidos en los POT sobre áreas rurales atraviesan los derechos de uso y propiedad sobre la tierra. En áreas en las que diferentes derechos se superponen, o donde la vocación del suelo admite varios usos, el OSPR ofrece herramientas para gestionar pacíficamente estos intereses, cuidando siempre de ordenar socialmente el territorio y no sólo en consideración a la vocación del uso del suelo

El OSPR contribuye a crear las condiciones para territorios cohesionados a través del acceso a la tierra como factor productivo imprescindible de la actividad rural, mediante la consolidación de los derechos de uso o propiedad sobre la tierra. “Si los derechos de propiedad se encuentran mal definidos o no reconocidos sobre tierras agrícolas u otros recursos naturales, esto implica un

⁴⁰ Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2016) Estadísticas de Restitución de Tierras, fecha de corte a Octubre 2016. En <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

desperdicio de los recursos y refuerzan la pobreza rural” (Hasan, 2000)⁴¹. Por lo tanto, El OSPR propicia un impacto social y económico positivo sobre los habitantes del territorio lo que promueve la finalidad del OT de consolidar territorios económicamente competitivos y socialmente justos.

En primer lugar, el título de propiedad aumenta el patrimonio de las personas al contar con un bien inmueble propio que representa un activo para producir y poder obtener beneficios de la oferta estatal mediante proyectos productivos, capital semilla, subsidios, así como del sector privado, mediante la banca de créditos e incentivos para la producción. Por otro lado, considerando que las personas tienen la seguridad de que aquello sobre lo que están invirtiendo y están explotando es suyo y que sólo por incumplimiento de sus obligaciones como propietario - a través de procedimientos legales pueden perder la tierra -, la formalización y acceso a la tierra se convierte en un incentivo para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo y que contribuye al arraigo social.

En segundo lugar, las transferencias informales no pueden constituir activos con retornos altos y estables que los habitantes del campo necesitan (Hasan, 2000). No es lo mismo transferir, adquirir e invertir sobre una tierra sobre la que se tienen derechos definidos, que adquirir, transferir e invertir sólo sobre las mejoras derivadas de una posesión o la ocupación. La ausencia de derechos de propiedad bien definidos dificulta la transparencia en los procesos de oferta y demanda. (MADR, 2015)⁴² y cambia las relaciones de poder y las variables en las negociaciones entre los agentes del mercado.

En la medida en que uno de los objetivos del OSPR es aclarar y consolidar los derechos sobre la tierra, este contribuye a contrarrestar la ausencia de seguridad jurídica y consecuentemente permite que el mercado de tierras sea transparente, con reglas de juego claras para transar la tierra. Un mercado transparente, dinámico y con mayor oferta de tierras contribuye a la competitividad de los territorios y ello puede tener efectos en el desarrollo territorial, en especial cuando se convierte en un escenario atractivo para la inversión privada, en comparación con mercados informales.

En tercer lugar, el OSPR contribuye con el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, principio fundamental del OT y de la promoción de la función ecológica ya explicada en el componente biofísico. En relación con la función social de la propiedad, el OSPR permite identificar y promover la acción de extinción administrativa del dominio, en perjuicio de aquellos propietarios que injustificadamente mantienen tierra inexplorada o que en su aprovechamiento desconocen la regulación del uso del suelo fijada por el OT. Esto permite administrar las tierras rurales de tal forma que se garantice su uso conforme al OT y que como factor productivo contribuyan a construir territorios económicamente competitivos.

Finalmente y en cuarto lugar el OSPR puede incidir en la productividad y contribuir a la reducción de las brechas y posiblemente de la pobreza en el campo. “La política de OSPR guarda una estrecha relación con el desarrollo rural. La distribución del recurso tierra y su tenencia en términos jurídicos (derechos de propiedad y de uso) genera impactos sobre la producción agropecuaria y sobre el área rural del país y tiene el potencial de crear impactos deseables. Dado que la tierra es un factor fundamental de la producción agropecuaria y un recurso necesario para otras actividades productivas, su forma de tenencia genera incentivos y efectos de distinto orden sobre la generación de ingresos, la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Se espera que un mayor acceso a la tierra,

⁴¹ Mahmood, Hasan Khan (2000). Rural Poverty in Developing countries: issues and Policies. Disponible en [http://lnweb90.worldbank.org/CAW/Cawdoclib.nsf/5c5c47bfc0561e8c85256c5e000f5efd/74EC3EF9B308C2A785256D0A00511CDA/\\$file/wp0078.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/CAW/Cawdoclib.nsf/5c5c47bfc0561e8c85256c5e000f5efd/74EC3EF9B308C2A785256D0A00511CDA/$file/wp0078.pdf) traducción libre.

⁴² Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - Universidad Nacional de Colombia (2013). Mercado de Tierras Rurales Productivas en Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en <http://www.upra.gov.co/web/guest/ordenamiento-y-mercado-de-tierras/mercado-de-tierras>

en conjunto con el acceso a otros recursos, bienes y servicios, acompañados de instrumentos de política adecuadamente diseñados, contribuya a aumentar la producción y la inversión en los territorios” (DNP, 2015).

Aunque la política de OSPR no es una política de reducción de la pobreza, se espera que su diseño e implementación tenga impacto en la reducción de las brechas entre el desarrollo rural y el urbano y en la reducción de la pobreza y desigualdad rurales y que este impacto sea medible (DNP, 2015).

5.3.4 Ambiente y riesgo

Como ya se mencionó anteriormente, la presencia de actividades socioeconómicas en el territorio, en muchas ocasiones entra en conflicto con las categorías de protección del mismo. La localización de asentamientos humanos formales o informales, la presencia de actividades de explotación de recursos naturales, la localización de actividades productivas por fuera de los suelos urbanos del municipio, son ejemplo de situaciones que representan retos para los equipos de planeación.

La presión ejercida por la dinámica de localización de usos urbanos en el suelo rural (suelo suburbano, centros poblados), los cuales buscan condiciones de localización cercana a las estructuras urbanas, pero con menores valores del suelo y utilizan para tal fin las mejoras en las conexiones viarias realizadas por algunos entes territoriales, generan serios conflictos que demandan un fuerte control. De igual forma, la localización de asentamientos humanos en los bordes de los perímetros urbanos, merced a la extensión irregular de las redes de servicios públicos presentan dilemas sobre el tipo de intervención que debe llevar a cabo las administraciones de los entes territoriales en su OT.

Las condiciones particulares de uso del suelo, dependiendo de condiciones geográficas específicas, condiciones socio-culturales y aún factores económicos, son determinantes que la normativa general en muchas ocasiones no logra aprehender⁴³, razón por la cual se requieren lineamientos que permitan encontrar salidas a discusiones técnicas particulares alrededor del tema.

5.3.5 Gobernanza e instituciones

Existe divergencia de visiones de ordenamiento y desarrollo territorial entre entidades territoriales y diferentes actores localizados en el territorio, tales como grupos étnicos, población de asentamientos rurales concentrados y dispersos, grupos económicos, etcétera. La dificultad de articulación de intereses, en el marco de un escenario en el cual la normativa en muchos casos escapa al poder de decisión de escala territorial, genera conflictos que dificultan la planificación del territorio y la ejecución de programas y proyectos públicos.

Así por ejemplo, este tipo de dificultades se expresa en la proliferación de distintos conflictos socio ambientales que no logran resolverse a través de los instrumentos y mecanismos existentes: las dificultades con que enfrentan los mecanismos e instrumentos: según el Documento CONPES 372,

⁴³ Un ejemplo de esta situación es el hecho de que, al expedir el Decreto Nacional 3600 de 2007, compilado actualmente en el Decreto 1077 de 2015, relativo al ordenamiento del suelo rural, se emitió un apartado de normas específicas para las áreas de actividad industrial en la Sabana de Bogotá, las cuales tendrían aplicación únicamente en el Distrito Capital y en los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá.

el 27% de los proyectos estratégicos de interés nacional tienen dificultades para el desarrollo de la consulta previa, en 315 mil hectáreas de resguardos indígenas se desarrollan actividades de exploración y explotación de recursos no renovables (minería e hidrocarburos) y persiste una presión por la expansión de la frontera agrícola; de 72 conflictos socio ambientales identificados en Colombia por la Universidad del Valle, el 40% tienen como actores principales comunidades y grupos étnicos (DNP, 2014).

Este tipo de conflictos se evidencia en espacios como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993, para facilitar la discusión de las políticas y programas dirigida al desarrollo de los territorios rurales. En este sentido los CMDR deberían facilitar la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones y en la definición de políticas, programas y proyectos que les afectan, en tanto espacio para el ejercicio de una población involucrada en la gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en su municipio. Sin embargo, en muchos de los municipios, estas instancias de discusión no cuentan con los elementos técnicos suficientes para potenciar la participación de la totalidad de actores presentes en el suelo rural (entidades públicas departamentales, regionales y nacionales, que adelantan acciones de desarrollo rural en el municipio, organizaciones campesinas legalmente constituidas con presencia en el municipio, gremios agropecuarios, comunidades rurales del municipio, comunidades étnicas, etc.).

5.4 Estructura institucional

5.4.1 Visión regional

A continuación, se presentan cinco problemáticas del OT en Colombia, que desde la normatividad y en la práctica han dificultado el abordaje de las dinámicas regionales:

- i) Ausencia de perspectiva supramunicipal en los POT municipales.

Un rasgo de los POT municipales de primera generación es la ausencia de una perspectiva supramunicipal; pocos municipios incluyeron determinantes regionales en su POT. La planificación del OT suele terminar en los límites político-administrativos de los municipios y no tiene en cuenta las dinámicas de intercambio frente a los municipios vecinos, ni una visión en función de una complementariedad intermunicipal que potenciaría o contribuiría a solucionar problemáticas propias del municipio al utilizar las ventajas comparativas de su localización o las propias de sus vecinos.

- ii) Limitaciones de la LOOT.

A pesar de proponer esquemas asociativos de planeación regional, la LOOT conserva la estructura fundamental de los departamentos y de los municipios que no flexibiliza la determinación de límites político-administrativos, con el fin de permitir esquemas asociativos más dinámicos que respondan a realidades territoriales. Por otro lado, no se asignan competencias nuevas a dichos esquemas asociativos, quedando supeditados a la rigidez de las estructuras políticas y de los sistemas de financiación municipales y departamentales.

Por otro lado, la LOOT no acoge explícitamente, ni incorpora los determinantes ambientales del OT. De acuerdo con Mojica (2012), "la cuestión de cómo las entidades departamentales y municipales podrían afrontar el reto del manejo ecológico de los territorios a través de los esquemas asociativos no se define" en esta ley. Sumado a lo anterior, aunque la LOOT propone la figura de asociación de Corporaciones Autónomas Regionales - CAR (artículo 9), hasta el momento la política ambiental no ha impulsado iniciativas de asociación de las CAR.

Si bien la LOOT reconoce el principio de descentralización, distribuye competencias en materia de OT en las que privilegia a los departamentos en detrimento de las regiones, en tanto que a los

primeros les asigna funciones, mientras que a las regiones no; tampoco establece esquemas de financiación que hagan posible el funcionamiento de estas figuras.

- iii) La irrupción de iniciativas de integración regional con desarrollos incipientes y escasa consolidación.

La apuesta de OT frente a una perspectiva supramunicipal, departamental, regional, y/o provincial convocada por el Gobierno Nacional e incentivada por legislación reciente (LOOT, Ley de Regalías) es un proceso que ha tenido poca receptividad y no logra integrar aún a las administraciones locales, los gremios y a la comunidad. Sin embargo, durante las dos últimas décadas se ha dado una irrupción de procesos e iniciativas que se orientan a la integración y articulación regional en distintas dimensiones del desarrollo territorial por parte de actores estatales y no estatales⁴⁴.

Por su parte, las autoridades municipales y departamentales han impulsado esquemas asociativos planteados por la LOOT y por la Ley 136 de 1994 para las regiones. El DNP presentó en el 2013 un balance de los esquemas asociativos en el país luego de realizar una encuesta a 33 líderes de procesos asociativos. Este informe identificó un total de 49 procesos de asociatividad municipal bajo la figura de asociación de municipios de acuerdo con la Ley 136 de 1994 y 5 procesos de asociatividad departamental. La mayoría de estas asociaciones tienen entre 3 y 7 entidades territoriales miembros, y dentro de las iniciativas de asociación de municipios, sólo algunas de ellas representan procesos de integración regional de amplia trayectoria, como son las que se han configurado en el Litoral Pacífico, el Eje Cafetero y el Macizo colombiano (Op. Cit. p, 12). Con la excepción de 3 procesos asociativos municipales que incluyen municipios de varios departamentos, las demás iniciativas (39) se encuentran conformadas por municipios del mismo departamento, ubicándose la mayoría en Antioquia (6), Córdoba (5), Caldas (3), Santander (3) y Valle del Cauca (3) (p. 23). Otras experiencias de asociatividad son impulsadas por autoridades departamentales, como la RAPE Central.

Algunos de estos procesos de integración regional tienen antecedentes previos a la Ley 136 de 1994, la Constitución de 1991 y la LOOT, y la mayoría tienden a concentrarse en programas y proyectos específicos que responden a dinámicas y demandas coyunturales, en lugar de orientar e impulsar modelos de OT de largo plazo. En términos generales, estas iniciativas evidencian el exiguu avance institucional que han tenido las figuras subregionales administrativas en los últimos 20 años.

La débil consolidación de los procesos de integración y planeación a nivel regional se explica por el predominio de un modelo de descentralización municipal que estableció como entidad fundamental de la división político-administrativa a los municipios, sin definir una entidad territorial de carácter regional intermedia. El efecto no deseado fue la configuración de un OT fragmentado compuesto por municipios desarticulados, que se ordenan de manera aislada y no configuran figuras supramunicipales.

- iv) Predominio de políticas gubernamentales nacionales de carácter sectorial que no integran un enfoque territorial del desarrollo.

La falta de incorporación de la perspectiva supramunicipal a nivel local tiene un agravante, ya que, con algunas excepciones puntuales, las políticas gubernamentales del nivel nacional no han integrado el enfoque territorial del desarrollo en su concepción integral, predominando las

⁴⁴ Entre los impulsados por actores no estatales se destacan el Programa de Desarrollo Sostenible del Macizo Colombiano y de la Mojana; los Programas de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio y en el Cesar; las iniciativas de ecorregión en el Eje Cafetero; los planes de vida de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

intervenciones sectoriales que no tienen en cuenta al territorio como sujeto del desarrollo (DNP 2013)⁴⁵.

- v) La divergencia y tensiones entre las visiones de ordenamiento y desarrollo territorial de los grupos étnicos y las apuestas de desarrollo del Gobierno Nacional

A pesar de que más del 30% del territorio nacional pertenece a comunidades afrodescendientes y resguardos indígenas (INCODER, 2013), pocos POT municipales han integrado los planes de vida de comunidades indígenas y afrodescendientes, por lo que, “en materia de ordenamiento territorial, falta avanzar en la comprensión y el reconocimiento de visiones, concepciones, trayectorias, principios de organización territorial y la noción de lo público que tienen las comunidades indígenas” (DNP 2014:17)⁴⁶. Lo anterior genera un gran reto para un país donde la Constitución garantiza la autodeterminación de los grupos étnicos, respetando su propia cosmovisión frente a la ocupación y apropiación de territorios ancestrales.

5.4.2 Relación urbano-rural

Existe una dinámica de crecimiento de las aglomeraciones que no se ha traducido en nuevos esquemas de gobierno y enfoques de integración regional. Los POT municipales actuales *carecen de una visión continua del territorio*, que dé cuenta de las dinámicas rurales y urbanas en su conjunto y adicionalmente, las autoridades locales no están en capacidad de enfrentar estos retos. Se requiere entonces de la capacidad institucional no sólo para administrar las nuevas dinámicas, sino también para resolver conflictos en los usos del suelo.

Los POT municipales tienen mayor énfasis en suelos urbanos y existen grandes vacíos de ordenamiento rural. Tanto las políticas como objetivos de los POT municipales están dedicadas al desarrollo de los suelos urbanos, sin tener en cuenta que las grandes transformaciones se están presentando en los suelos rurales, los cuales no fueron incluidos ni previstos dentro del ordenamiento. Lo anterior evidencia una desarticulación y desequilibrio de los contenidos entre el ordenamiento urbano y rural, en diferentes temas como la habilitación del suelo, acciones sobre el espacio público, movilidad, acceso a servicios públicos y vivienda de interés social

No se han utilizado las Unidades de Planificación Rural (UPR) como instrumento de planificación intermedia. Dicho instrumento reconoce las dinámicas y realidades territoriales y representa un vínculo de interacción entre el territorio y la administración municipal.

La ausencia de objetivos metropolitanos y regionales en materia de planificación territorial dificulta abordar las presiones que enfrenta la ruralidad con relación a procesos de urbanización, producción de alimentos, oferta de paisajes rurales agropecuarios, recursos minerales, recursos naturales y ecosistemas estratégicos, espacios de carácter patrimonial, entre otros. Estas presiones de usos en muchos casos desbordan el alcance, las competencias y los fines de la ordenación rural de cada municipio, por ello se requieren acuerdos y directrices de manejo de la ruralidad vinculadas a objetivos regionales (Área metropolitana del Valle de Aburrá, 2011).

La falta de precisión en la normatividad nacional en materia de OT que incorpore definición de tratamientos o intervenciones rurales, ha generado una dispersión reglamentaria y la interpretación abierta del manejo de usos específicos del suelo, zonificaciones ambientales, intervenciones y tratamientos rurales. En este sentido, es pertinente la planificación del territorio de los municipios considerando su contexto regional y, por tanto, deberían tener la uniformidad de categorías de

⁴⁵ Elementos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial a nivel y alcances de las directrices departamentales. DNP 2013.

⁴⁶ Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Texto para la discusión. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. CEI - COT. Octubre 2104.

usos de suelo para el OT de las zonas rurales, que permitan la comparación espacial de estos usos y la identificación de conflictos (Área metropolitana del Valle de Aburrá, 2011).

5.4.3 Ordenamiento social de la propiedad rural

El impuesto predial, la valorización y la participación en plusvalías son los principales instrumentos de financiación propios de los municipios. La gestión de estos instrumentos de financiación requiere de una información con la que actualmente no cuentan los municipios. El estado actual en que se encuentran las principales fuentes de esa información, catastro y registro, se encuentran desactualizadas e incompletas. El OSPR permite identificar todos los predios y sus características para que los municipios logren una adecuada planeación fiscal con recursos propios y de esta forma descienda su dependencia de los recursos del orden nacional.

En efecto, el OSPR contribuye a que se cuente con la información de todos y no algunos de los predios, con lo que aumenta la cantidad de predios que son objeto de esas fuentes de financiación. Además, captura información sobre las características físicas, jurídicas y económicas de los predios para que los municipios establezcan las tasas correspondientes al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral que sean correspondientes con la realidad. Por lo tanto, con independencia del momento en el que se conforme el catastro multipropósito que incide en el avalúo catastral de los predios, si se incorpora el OSPR en el OT, los municipios podrán contar con la información para una identificación precisa de todos los predios y fijen las tasas que son de su competencia.

De ahí que el OSPR es una herramienta que permite mejorar el cálculo y recaudo de los instrumentos de financiación con los que el municipio cuenta, y contribuye a que la planeación de OT no este supeditada a los recursos del orden nacional que no son constantes y sobre los que los entes territoriales no tienen ninguna incidencia en su asignación.

Esto además trae tiene un impacto positivo para consolidar territorios económicamente productivos y competitivos en la medida en que la tributación sobre la propiedad: i) tiene el potencial de incentivar un uso adecuado y eficiente del suelo de acuerdo con su vocación agroecológica y las posibilidades de ventajas competitivas, y ii) tiene el potencial de desactivar el factor especulativo impidiendo que las tierras se acumulen con el único propósito de generar rentas, sin retribuir nada a la sociedad. Un adecuado diseño del impuesto predial puede contribuir a aumentar la oferta de tierra, reduciendo su precio y mejorando la productividad (Machado, 2009)⁴⁷.

Si el OT incorpora el OSPR, en un mediano o largo plazo, los municipios tendrán instalada una capacidad para recibir, administrar y gestionar la información predial para la implementación del OT en el tiempo. Se espera que con el OSPR se pase de un proceso de adquisición de información a uno de gestión del conocimiento a partir del cual las autoridades planeen y ejecuten el OT con el conocimiento del territorio y sus actores. Como consecuencia de lo anterior, se disminuye la posibilidad de crear conflictos por las decisiones sobre el uso del suelo y la ocupación, o ante la imposibilidad de que no se presenten conflictos, el municipio puede solucionarlos de una forma planeada y no reactiva.

El OSPR introduce un Sistema de Información Geográfica actualizable y consultable por los municipios en cualquier momento de la vigencia del POT y para la elaboración de los siguientes. Esto permite que, por un lado, la planeación e implementación del OT cuente con información útil, en lugar de tener información estática y desactualizada y por lo tanto no funcional para la toma de decisiones. Por otro, conforme con un desarrollo territorial integral y no fragmentado, la elaboración

⁴⁷ Machado, A (2009). La Reforma Rural. Una Deuda Social y Política, CID, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 189-197. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>.

de la siguiente generación de POT, tendría sistematizada en un solo instrumento toda la información necesaria para su diagnóstico y la formulación.

La creación y administración de un SIG tiene como presupuesto la toma y ejecución de decisiones con conocimiento de la realidad del territorio para que de esa forma se minimicen los impactos negativos que podrían tener las decisiones sobre el uso del suelo y ocupación del territorio del OT. Esto incentiva a que el municipio adopte buenas prácticas y consolide la gobernanza de su territorio a través de la adecuación de su capacidad institucional para poder alimentar y manejar la información del SIG.

5.4.4 Ambiente y riesgo

Los conflictos ambientales han crecido y se han multiplicado en las diferentes regiones geográficas del país. Por un lado, el modelo económico de desarrollo prevaeciente genera efectos cuya magnitud rebasa a menudo la capacidad regulatoria y administrativa del estado a nivel nacional, regional y municipal para hacerles frente. Por otro lado, “nuevos derechos consagrados en las legislaciones nacionales y estándares internacionales están tropezando con las inercias institucionales de muchos gobiernos causando situaciones que han llegado a generar violencia y enfrentamientos” (Programa de Naciones Unidas para Medio Ambiente, 2010).

En la última década se han dado avances importantes en la incorporación de la dimensión ambiental en el OT. A pesar de los avances registrados para considerar la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo y dotarse de la normativa e institucionalidad que permitan plasmar en los planes, programas y proyectos –impulsados por los gobiernos–, hasta ahora las políticas ambientales han resultado insuficientes para detener el deterioro ambiental a nivel regional y nacional. Esto se explica, en parte, porque las políticas ambientales no han logrado cuestionar políticas económicas que se orientan a la exportación de materias primas, ejerciendo enorme presión sobre los recursos naturales ni, por otro lado, internalizar suficientemente los beneficios de la conservación de los ecosistemas y los servicios que éstos ofrecen, prevaleciendo el enfoque sectorial sobre los asuntos ambientales en las políticas de desarrollo y sectoriales (DNP 2014).

La integración efectiva de las áreas protegidas en los POT municipales ha sido incipiente. Varios factores institucionales explican este rezago: i) el predominio de una visión urbana del ordenamiento que no se articula con los entornos rurales y ambientales; ii) la ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial que desarrolle y articule el componente rural, ambiental y regional; iii) la falta de conocimiento y capacidad de autoridades locales sobre el significado, alcance y localización de las áreas protegidas, así como de los instrumentos que son necesarios para conservarlas y las categorías de manejo de áreas protegidas vigentes en Colombia; y iii) las CAR no han cumplido la función de incorporar las áreas protegidas al OT o hay rezagos en esta función.

La gestión integral del recurso hídrico impulsada a nivel nacional mediante la Política de Gestión de Recursos Hídricos y a nivel territorial mediante los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCAS) - no ha logrado incidir en el ordenamiento territorial a nivel municipal, y regional, salvo contadas excepciones. En la última década el volumen de agua se ha disminuido dramáticamente y su calidad también lo que ha hecho que la disponibilidad de agua en el país sea inferior, esto debido a la tala indiscriminada de bosques. Las fuentes principales de alteración de la calidad del agua son: i) las aguas residuales domésticas, industriales y de producción agrícola y ganadera; y ii) las aguas lluvias por arrastre de compuestos presentes en la atmósfera y las aguas procedentes de los procesos de extracción minera. Igualmente, se ha agudizado la vulnerabilidad de las cuencas nacionales en las zonas más pobladas de Colombia, afectando a cuencas estratégicas del País como las de los ríos Magdalena, Cauca, Bogotá, Sogamoso, Sierra Nevada de Santa Marta, Sinú y Cesar. De otra parte, a pesar de que somos un país privilegiado en materia de recursos hídricos, existen millones de colombianos sin acceso a agua potable y saneamiento básico.



La escasa efectividad de la gestión integral del recurso hídrico a nivel urbano, rural y regional, y de las herramientas e instrumentos económicos, de comando y control (regulación y zonificación) y de información, no es solo una falla de carácter técnico, sino que expresa una crisis de gobernanza del agua. Esta crisis se manifiesta en tres dimensiones: el primero, problemas organizacionales y debilidades en la coordinación vertical y horizontal en la gestión integral del agua; el segundo, problemas referidos con el esquema de gestión descentralizada del agua; y el tercero, problemas relacionados con la agudización de conflictos socio-ambientales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, K., & Romero, J. (2014). Estimación indirecta de la tasa de mortalidad infantil en Colombia, 1964-2008. *Economía y Región*, 8(2), 5-47.
- Alcaldía de Medellín, 2014, Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación
- Banco Mundial. (2014). *Social Gains in the Balance : A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cárdenas, J. C. (1995). Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia. *Nómadas (Col)*, (3), 18.
- Centro de estudios económicos regionales - Banco de la República. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. *Documentos de trabajo sobre economía regional*.
- Centro de Estudios Regionales, Banco de la República. (2003). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. Cartagena, Colombia.
- CEPAL. (2015). *La protección social de la población rural en Colombia - Una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Costanza, R., D'Arge, R., de Groot, R., Faber, S., Grasso, M., Hannon, B., van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253–260. Retrieved from <http://mro.massey.ac.nz/xmlui/handle/10179/5983>
- Decreto 3600 (2007). Presidencia de la República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). El campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. En *Misión Para la Transformación del Campo*.
- Departamento Nacional de Planeación - DDT. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP*. Obtenido de <https://dnpsts.azurewebsites.net/login.aspx?ReturnUrl=%2f%3fwa%3dwsignin1.0%26wtrealm%3dhttps%253a%252f%252fsuifp.dnp.gov.co%252f%26wctx%3drm%253d0%2526id%253dpasive%2526ru%253d%25252f%26wct%3d2016-05-07T16%253a50%253a10Z&wa=wsignin1.0&wtrealm=https%3a%2>
- Departamento Nacional de Planeación (2013) Lineamientos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial departamental, Bogotá: Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial.



- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *CONPES Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural Urbano*. Bogotá: DNP.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Comité Especial Interinstitucional, Comisión de Ordenamiento Territorial
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial*. Retrieved from <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ordenamiento-territorial.aspx>
- IDEAM. (2011). *Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional*. Bogotá: Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). *Lineamiento Técnico para Programa Especializado de atención a niños, niñas y adolescentes vinculados a las peores formas de trabajo infantil*. Bogotá.
- Jaime Bonet, J. P. (2015). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Mesa de Negociaciones de Paz de la Habana. (2014). *Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas*. Recuperado el 29 de 04 de 2016, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas.html>
- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, & IDEAM. (n.d.). *Estructura ecológica principal de Colombia. Primera aproximación*. Bogotá
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Aseguramiento en riesgos laborales*. Bogotá.
- Ministerio de Trabajo. (2012). *Borrador del Manual del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social*. Bogotá D.C.
- Mojica, JM (2012) *El ordenamiento territorial en el pensamiento de Orlando Fals Borda: apuntes de una lectura todavía inconclusa* Retrieved from <http://gecipap.blogspot.com.co/2012/10/el-ordenamiento-territorial-en-el.html>
- Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. UN.
- Paré, L. (2011). La relación campo-ciudad: elementos para agendas en común. *Revista ALASRU Nueva Época*, 5, 95–112. Retrieved from <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/06/Par#U00e91.pdf>
- Parques Nacionales Naturales. (2012). *Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal*. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/20>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la esperanza para Colombia. Bogotá: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2010) Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe. GEO ALC

Rincón-Ruíz, A., Echeverry-Duque, M., Piñeros, A. M., Tapia, C. H., David, A., Arias-Arévalo, P., & Zuluaga, P. (2014). *Valoración integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos: Aspectos conceptuales y metodológicos*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt..

Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Nacional de trabajo infantil. (2007). *Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador - 2008 a 2015*. Bogotá.

Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia 2004).