

INNOVACIÓN DE VISIÓN REGIONAL

en práctica



RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

Presentación

El Departamento Nacional de Planeación – DNP implementó el Programa POT Modernos con el fin de optimizar los procesos de planificación, gestión y financiación del desarrollo territorial de municipios y departamentos, promoviendo un manejo más equilibrado del ordenamiento de los suelos urbano y rural. A través de este Programa, el Gobierno Nacional brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y fortalece sus capacidades en materia de ordenamiento territorial, incidiendo en una participación más efectiva de los actores locales.

Esta publicación presenta la **visión regional en práctica** como parte de la serie de innovaciones propuestas por RIMISP para la modernización del componente rural de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y la formulación de la primera generación de los Planes de Ordenamiento Departamental - POD. Las cuatro innovaciones desarrolladas: i) vínculos urbano rurales, ii) visión regional, iii) ordenamiento social de la propiedad y iv) gobernanza e instituciones, le imprimen un nuevo alcance a los asuntos relacionados con el ordenamiento del suelo rural. Especialmente, si se tiene en cuenta que los POT de primera generación no lograron generar una visión transformadora e integral de sus territorios.

Con estas publicaciones se presenta de una manera sencilla y didáctica el contenido y alcance de las innovaciones del componente rural de los POT.

¿Le suena esta historia?

Gonzalo es un campesino que vive en un municipio localizado en la parte baja de una montaña. Lleva muchos años viviendo allí, buscando maneras sostenibles de cultivar papa. Ha trabajado con sus vecinos y con una fundación de gestión ambiental en la aplicación de técnicas de riego que no afecten el territorio ni el río que lo alimenta.



También han desarrollado un sistema de distribución de sus productos, que les permite llevar la cosecha loma arriba, hasta el municipio vecino: allí hay una importante actividad industrial y se consumen muchos alimentos.

Aunque todo iba por buen camino, en tiempos recientes Gonzalo ha sufrido mucho, porque la temporada de lluvias ha crecido las aguas del río, hasta el punto en que ha inundado parte de los terrenos de la comunidad y ha amenazado con llevarse los cultivos.

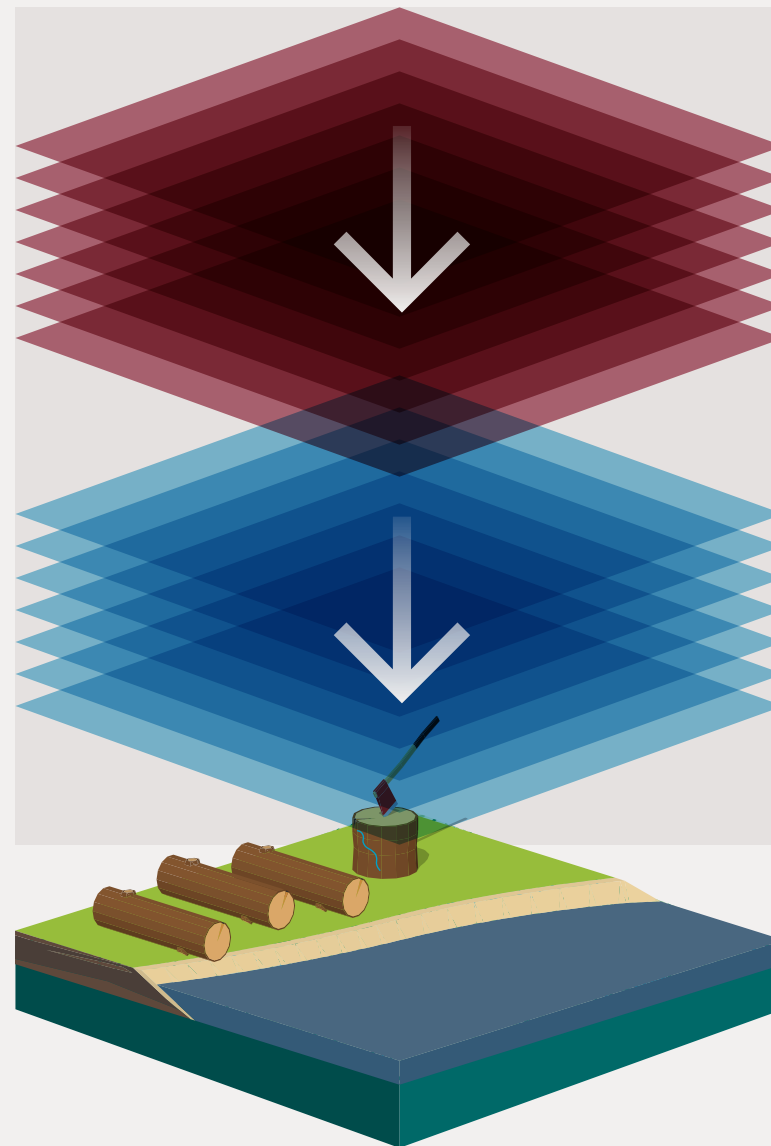
Sorprendidos porque la lluvia nunca había sido un problema hasta ahora, los vecinos se reunieron e investigaron qué estaba pasando. Fue así como descubrieron que, en el municipio en lo alto de la montaña, las autoridades territoriales habían promovido la activación de unos cultivos masivos de hortalizas.

Esto era un problema grave, pues estos cultivos:

2.

Estaba desechando los residuos y algunos químicos en el propio río,

de modo que a la población en la parte baja le estaba llegando agua contaminada.



1.

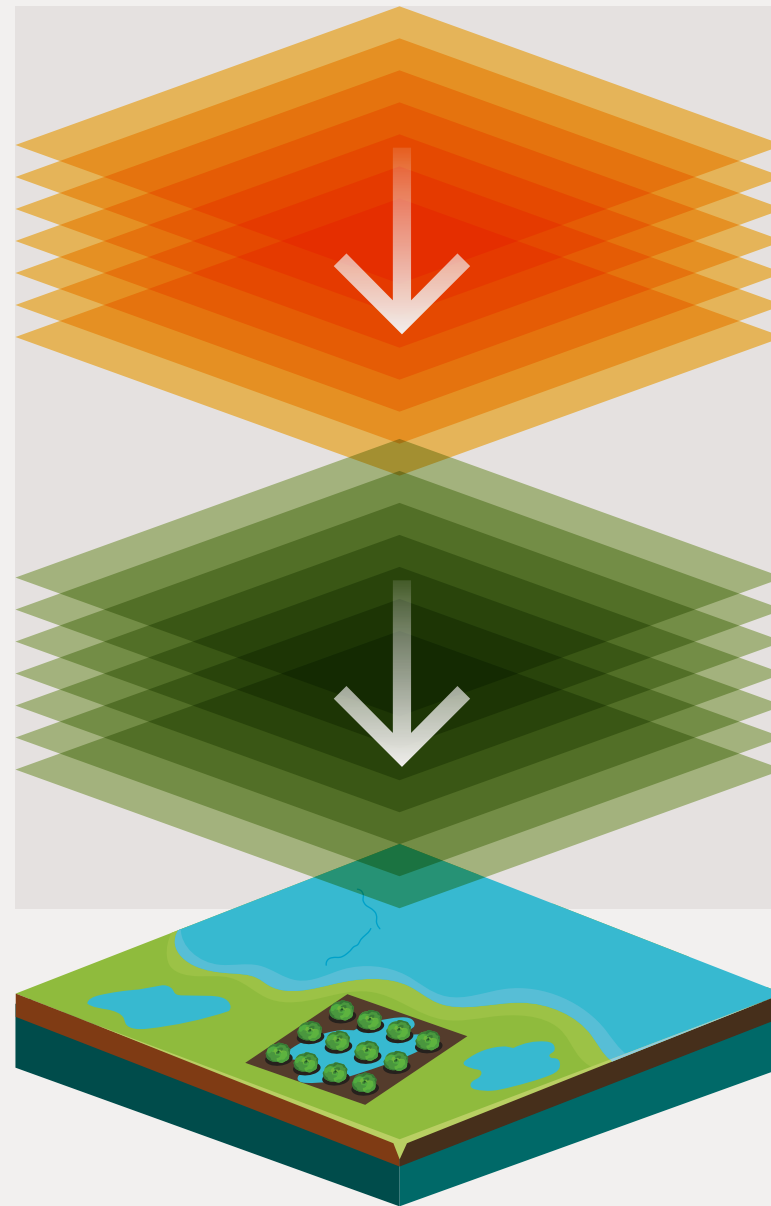
Habían obligado a cortar todos los árboles en la ronda del río.

El resultado era que el terreno había perdido su capacidad de absorber agua, de modo que cuando llovía, el río crecía y crecía hasta llegar al municipio de abajo desbordado y con mucha fuerza.

3.

Los animales que normalmente se alimentaban en la ronda del río

en la parte de arriba de la montaña descendieron hasta la parte baja de la misma, al punto en que estaban arruinando algunos de los cultivos de la comunidad de Gonzalo.



4.

Las inundaciones estaban afectando el transporte de los productos de la comunidad de Gonzalo.

Esto dificultaba la llegada de víveres al municipio más alto y estaba generado problemas de abastecimiento.

Historias como estas, que son parte del día a día de muchas personas, ilustran algunos de los problemas que resultan cuando se toman decisiones de ordenamiento territorial unilaterales sobre una jurisdicción con el potencial de tener impactos por fuera de los límites de dicha jurisdicción.

Muchas de ellas pueden terminar afectando comunidades y poblaciones enteras.

¿Por qué pasan estas cosas?

Si ponemos la lupa sobre estos casos, vemos que tienen que ver con temas de ordenamiento y la manera como se toman decisiones sobre ellos. Es decir, tienen que ver con vacíos en los procesos de planeación que se presentan a la hora de elaborar los **POT** o los **POD**.

Problemas cotidianos como el anterior responden a otros mayores, como los siguientes:

Cuando las autoridades toman decisiones se fijan solamente en las zonas dentro de sus límites territoriales municipales y no examinan lo que pasa en municipios vecinos. Esto significa que se solucionan problemas pensando en el entorno próximo y no en el territorio del que hace parte el municipio, es decir "cada uno por su lado". El resultado es que muchas veces se realizan inversiones ineficientes porque dos autoridades territoriales gastan en los mismos temas por separado o se pierden oportunidades de atacar un problema unidas.



Las mismas autoridades que solo se fijan en su territorio dejan de lado lo que está pasando a nivel de políticas territoriales regionales, provinciales e, incluso, nacionales.

Es decir, toman decisiones solo pensando en sí mismas, sin tener en cuenta un panorama más general. Esto resulta en que se pierden oportunidades de trabajar en equipo con otras instancias del Gobierno y en que las decisiones de tipo regional o nacional no tienen mucho que ver con la realidad de los territorios.





Hay elementos geográficos relacionados con la naturaleza y con los recursos naturales (como ríos, corredores ambientales, zonas marino-costeras, etc.)

que atraviesan diferentes territorios y que deben ser cuidados conjuntamente. Si no se hacen esfuerzos coordinados para hacerlo, los recursos o elementos mencionados pueden no ser manejados de manera sostenible y echados a perder.

Como no hay verdaderos diálogos entre los municipios, muchos terminan haciendo las mismas cosas sin saberlo.

Por ejemplo, dos municipios podrían estar compitiendo con cultivos de los mismos productos para un mercado limitado, por lo cual terminarían afectándose entre sí. Si, en cambio, dialogaran con frecuencia, podrían especializarse, es decir, cada uno se podría centrar en lo que mejor hace, o, incluso, complementarse, es decir, trabajar juntos, cada uno aportando algo específico y único.



¿Cuál es la solución?

Proponemos que los procesos de planificación e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial apliquen una mirada más integral y completa del territorio. Esto significa que las autoridades territoriales no vean el territorio como un terreno dividido entre municipios, que trabajan cada uno por su lado, sino como un territorio común, donde los problemas ambientales, económicos y sociales deben ser solucionados en equipo, usando arreglos institucionales de carácter asociativo. A esta manera, más coordinada, más eficiente y más realista, de enfrentar los problemas del territorio la llamamos la *Innovación en visión regional*.

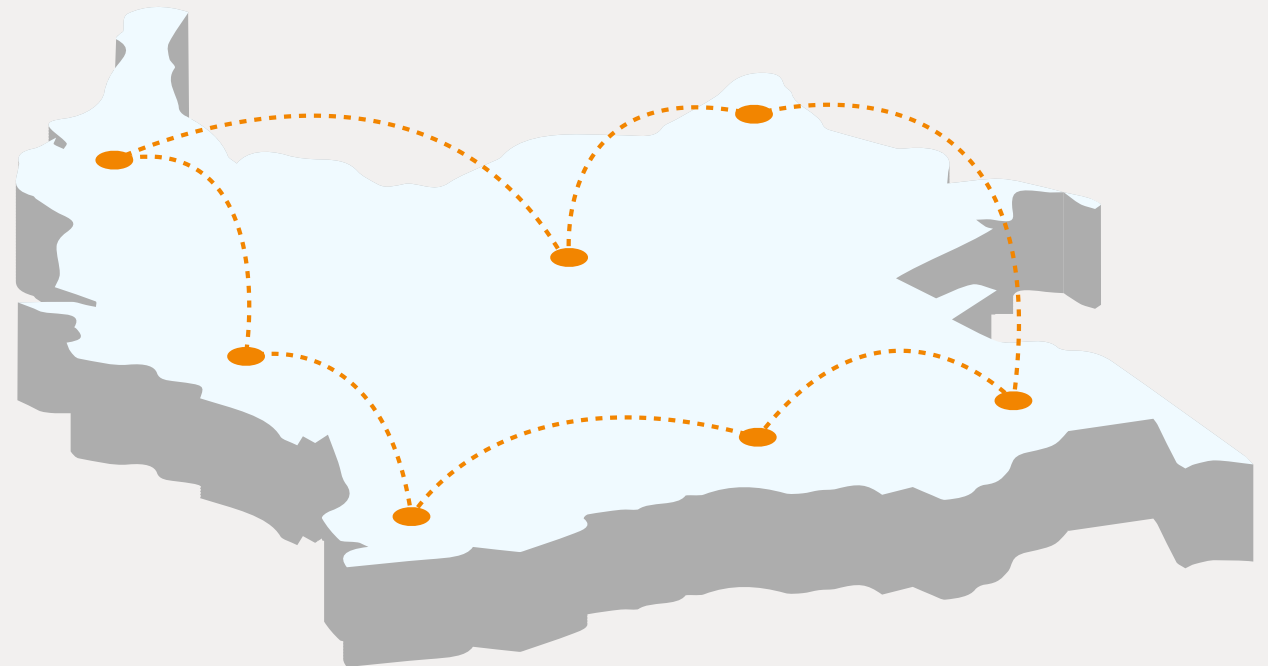
¿Qué implica la **Innovación** de **visión regional**?

A grandes rasgos, la visión regional implica mirar, como ya se dijo, el territorio no como una zona dividida en municipios, sino como un territorio más complejo, donde ocurren cosas que trascienden los límites político-administrativos municipales, van más allá del alcance de las decisiones de una administración en particular y que exigen un trabajo asociado.

123456
Esto implica, por ejemplo, reconocer:

1.

1. Que los municipios no son espacios aislados. Es decir, que **un municipio afecta a los municipios vecinos y se ve afectado por ellos.**



De hecho, en muchas ocasiones, afecta municipios lejanos o se ve afectado por ellos también. En tal medida, muchas de las decisiones sobre los territorios municipales deben tener en cuenta lo que ocurre en otros y, frecuentemente, construir acuerdos con sus respectivas autoridades.

2.

Que hay apuestas compartidas del territorio que **tienen efectos en muchas zonas y municipios,**

y, por ende, podrían buscarse respuestas no solo coordinando con otros municipios, sino también con otras instancias del Gobierno, como autoridades departamentales, metropolitanas, regionales, provinciales o, incluso, nacionales.



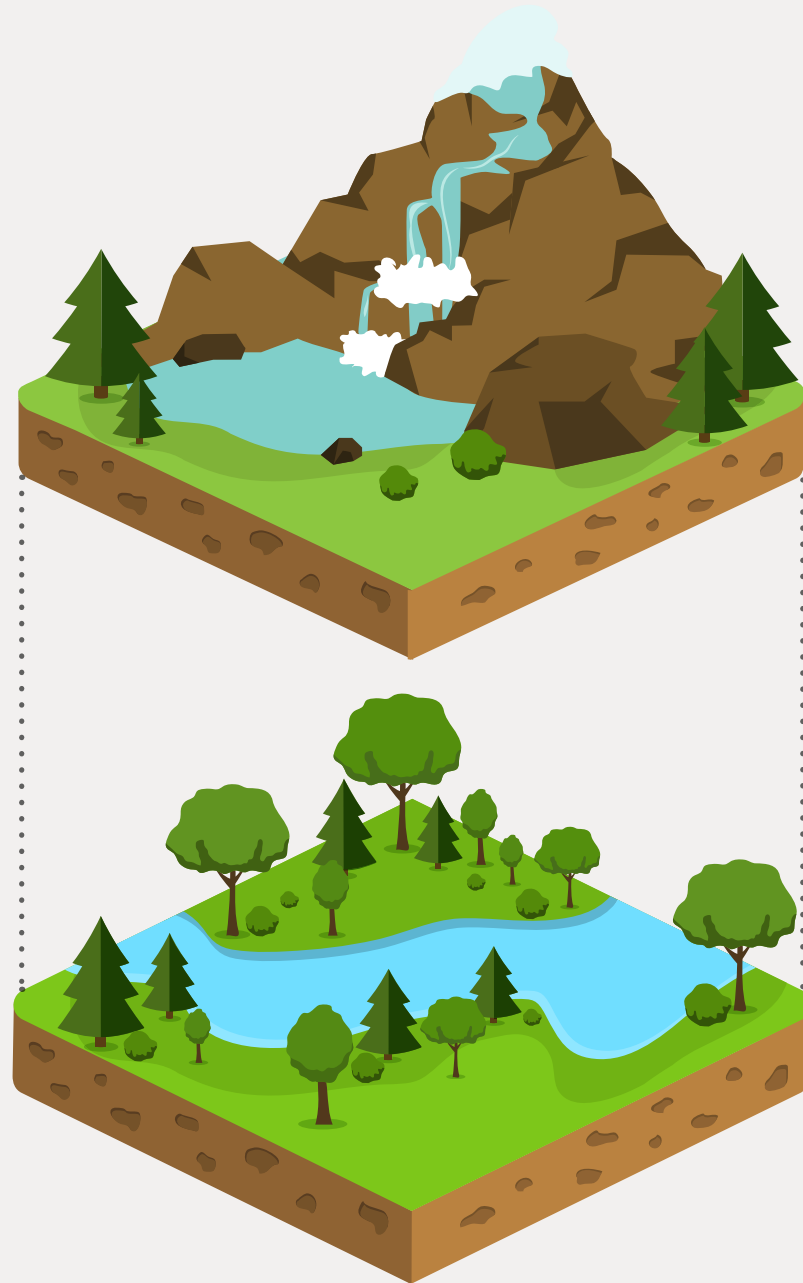
3.

Que hay relaciones entre **dos municipios** o **varios municipios**,

las cuales, bien aprovechadas, podrían traer grandes beneficios para todos (estos casos se denominan proyectos estratégicos).



4.



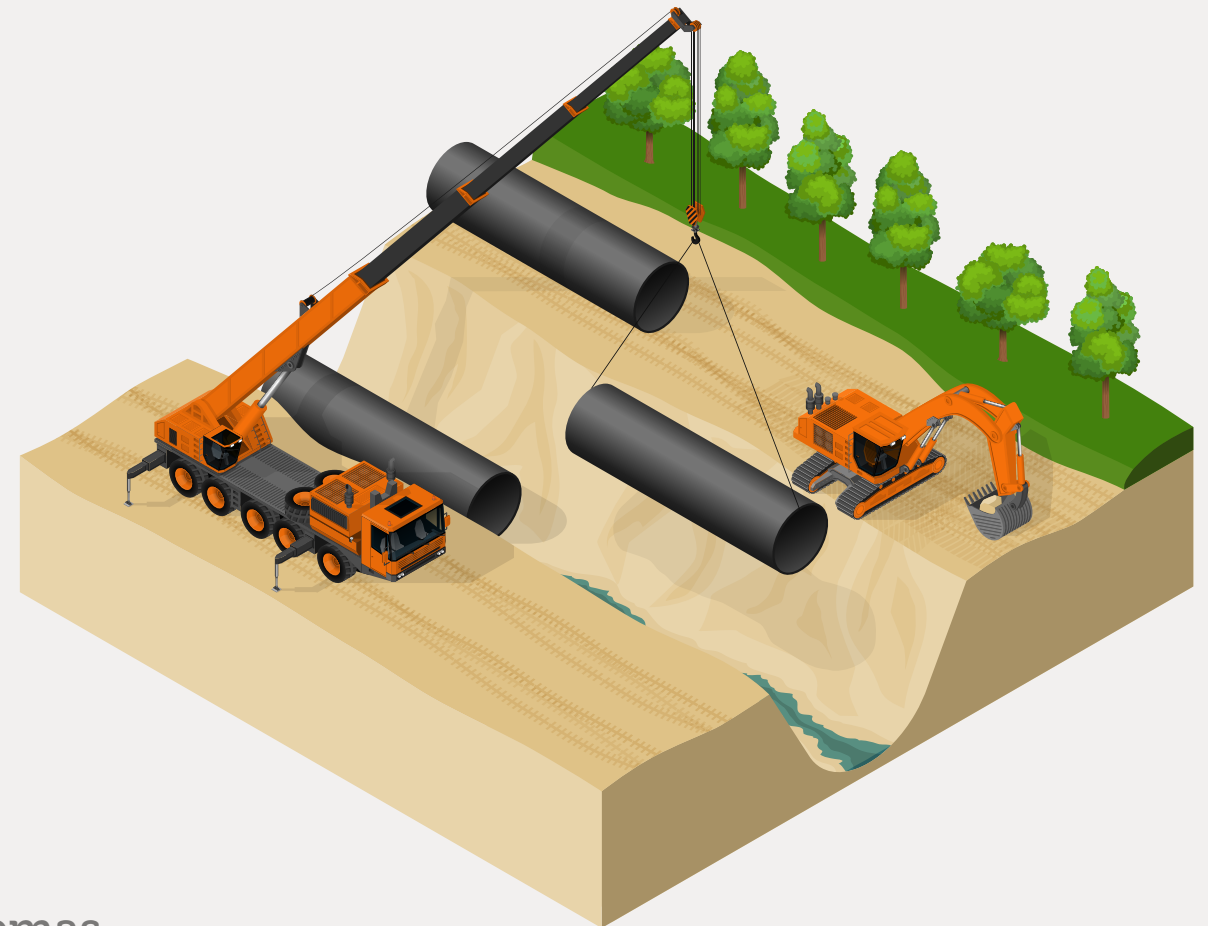
Que hay elementos geográficos como **reservas naturales, sistemas montañosos, ríos, cuencas hidrográficas, zonas marino-costeras, ecosistemas** que atraviesan varios municipios o regiones,

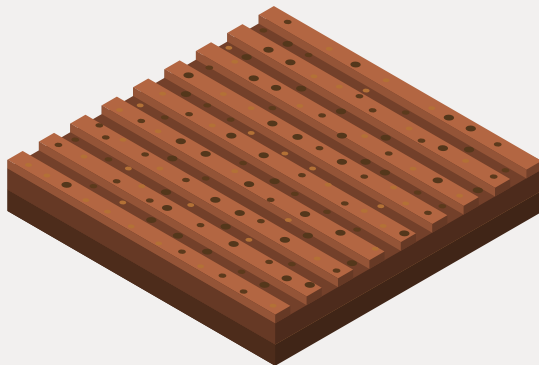
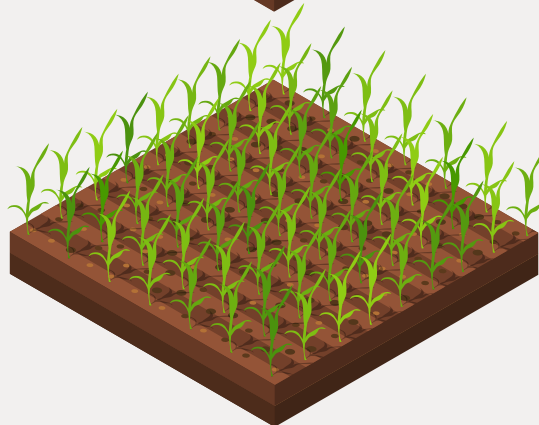
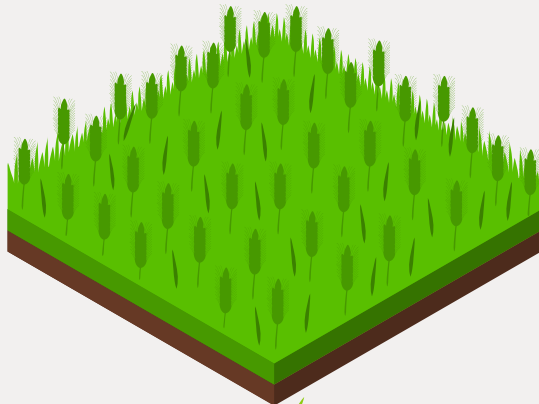
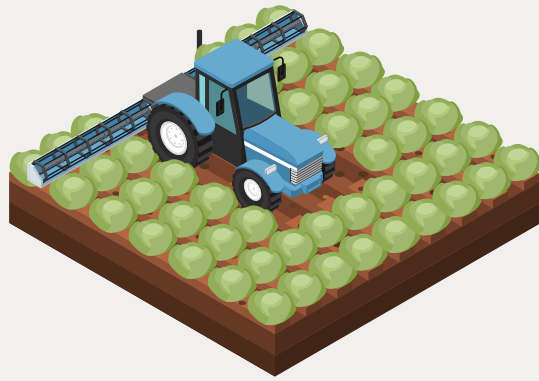
y que necesitan un trabajo conjunto para ser preservados y gestionados. Por ejemplo, si un río pasa por tres municipios diferentes, los tres deben velar por su cuidado, no sirve que uno solo lo haga.

5.

Que hay sistemas de servicios, como **redes de transporte, salud o energía, que también afectan a varios municipios** o son, igualmente, afectados por más de un municipio.

Si todos trabajan juntos, pueden hacer que estos sistemas funcionen de manera más eficiente: por ejemplo, las autoridades podrían ahorrar recursos en soluciones que ya otros municipios resolvieron e invertirlos en soluciones que beneficien al colectivo, o utilizar los limitados recursos financieros del conjunto de municipios para compartir estos servicios y localizarlos en diferentes municipios. Estos proyectos serían estratégicos y beneficiarían a todas las partes.





6.

Que **trabajar de manera coordinada con otros municipios permite diferenciar** sus actividades y complementarse.

Por ejemplo, si dos municipios cultivan papa, pero un municipio tiene cultivos más desarrollados, eventualmente el segundo podría cultivar algo distinto o generar actividades de valor agregado a este cultivo, para complementarse y evitar la competencia.

¿Cómo lograrlo en la práctica?

En la práctica,
todo esto implica:

1.

Que las autoridades territoriales reconozcan que son parte de algo más grande: que afectan a la gente de otros municipios y que son afectados por estos.



2.

Que los municipios identifiquen esos otros municipios con los que existe algún tipo de intercambio que los afecta positiva o negativamente y que tienen efecto sobre ellos.

Esto permite detectar los casos en los que hay una relación de influencia unilateral o recíproca.



3.

Que, una vez identificados estos casos de influencia unilateral o recíproca, se busquen maneras de medir o de cuantificar el impacto de unos sobre otros.

Eso exige aplicar algunas herramientas o metodologías que ya existen para hacerlo y, sobre todo, generar indicadores. Por indicadores se entienden cifras concretas y reales que permitan entender mejor los impactos mencionados. Por ejemplo, ¿cuántas personas se movilizan de un municipio a otro? ¿Cuántas trabajan allí? ¿Cuánto dinero pagan durante su estadía? Todos estos datos servirán para entender mejor cómo se relacionan los municipios, con miras a que sus autoridades posteriormente sostengan conversaciones más informadas y precisas entre sí.



4.

Que las autoridades territoriales activen canales de comunicación.

Esto implica, por un lado, buscar espacios y mecanismos de diálogo intermunicipales ya existentes o acudir a instancias superiores, como dependencias provinciales, metropolitanas, regionales o nacionales.

5.

Que, una vez se usen los mecanismos para establecer contacto y dialogar con otras autoridades territoriales, se inicien negociaciones y se llegue a acuerdos formales.

Estos pueden tener la forma de algunas figuras ya existentes o crear otras nuevas, si el caso lo exige. Algunas de las figuras que se pueden usar son las siguientes:

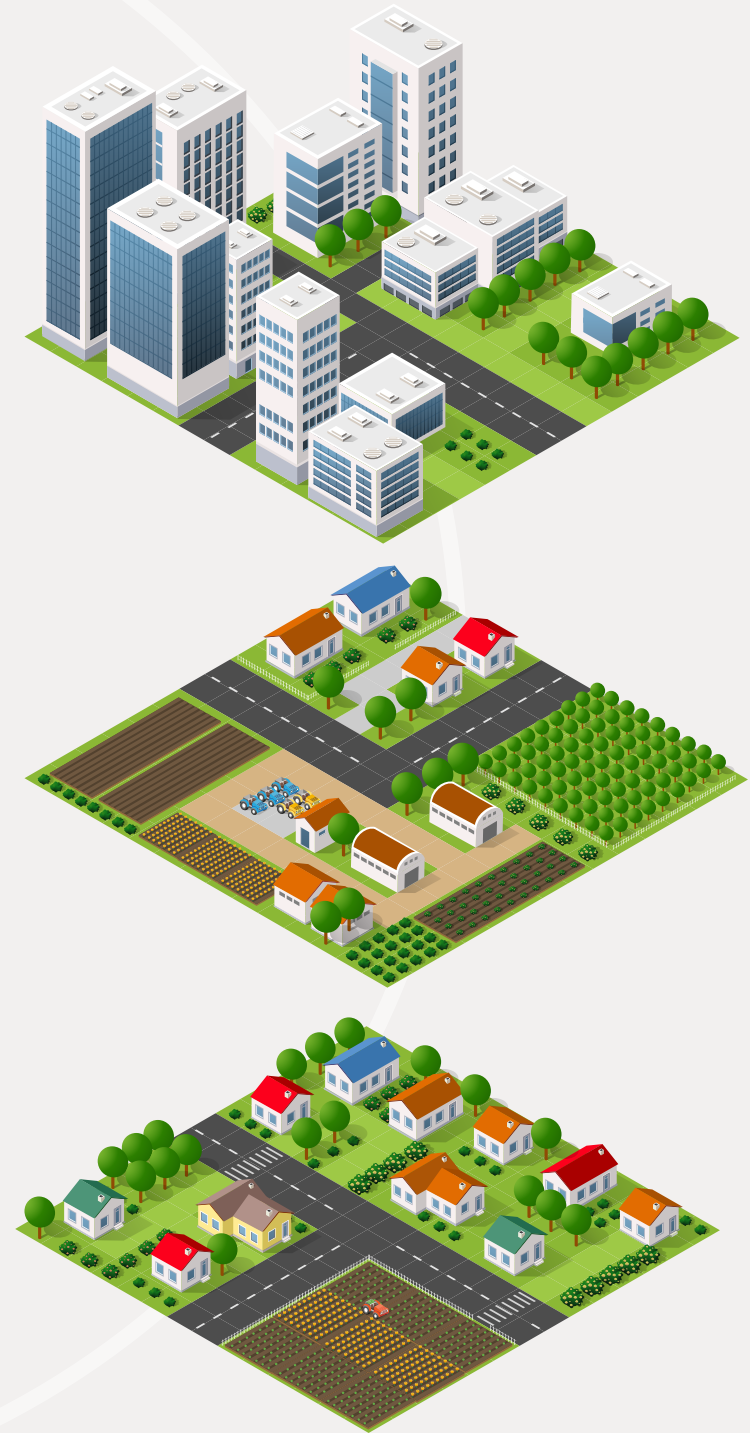
Bilaterales (entre dos municipios).

Multilaterales (entre dos o más municipios).

Metropolitanas (entre todos los municipios que conforman un área metropolitana).

Por bloques
(entre grupos de municipios vecinos o con intereses compartidos).

Entre bloque y unidad
(entre grupos de municipios con una ciudad particular).





6.

Que estos acuerdos sean
tenidos en cuenta a la hora

de tomar decisiones sobre el POT de cada
municipio y en el POD del departamento
en el que se localiza el territorio.

¿Cómo se daría la Visión regional en la práctica?



Si se aplicara la **Visión regional** en el caso inicial, las autoridades municipales del territorio donde vive Gonzalo **hablarían con otras autoridades municipales** vecinas y cercanas, así como con autoridades regionales o nacionales.

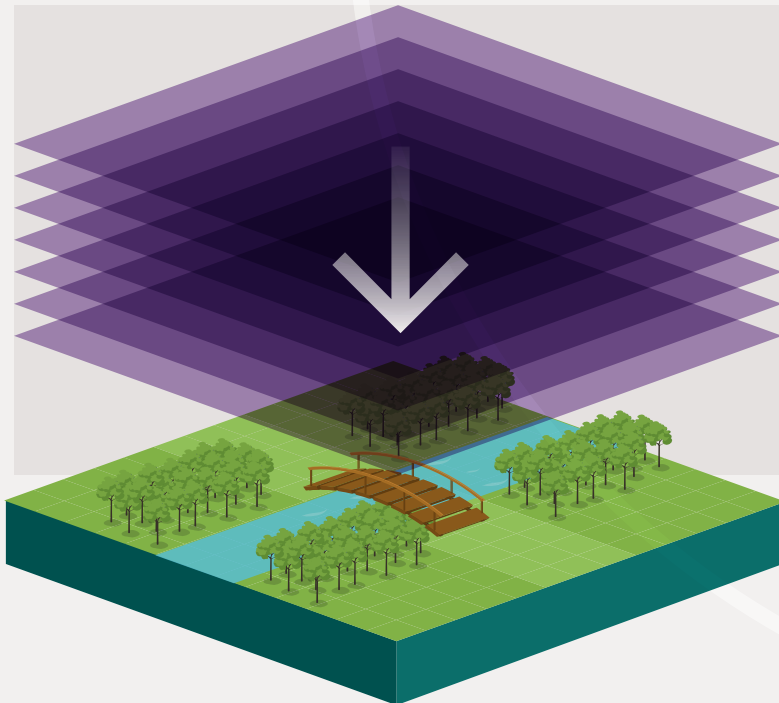
¿Qué cambiaría después de hacerlo?



1.

Las autoridades territoriales de los dos municipios habrían detectado una relación comercial y ambiental entre ambos.

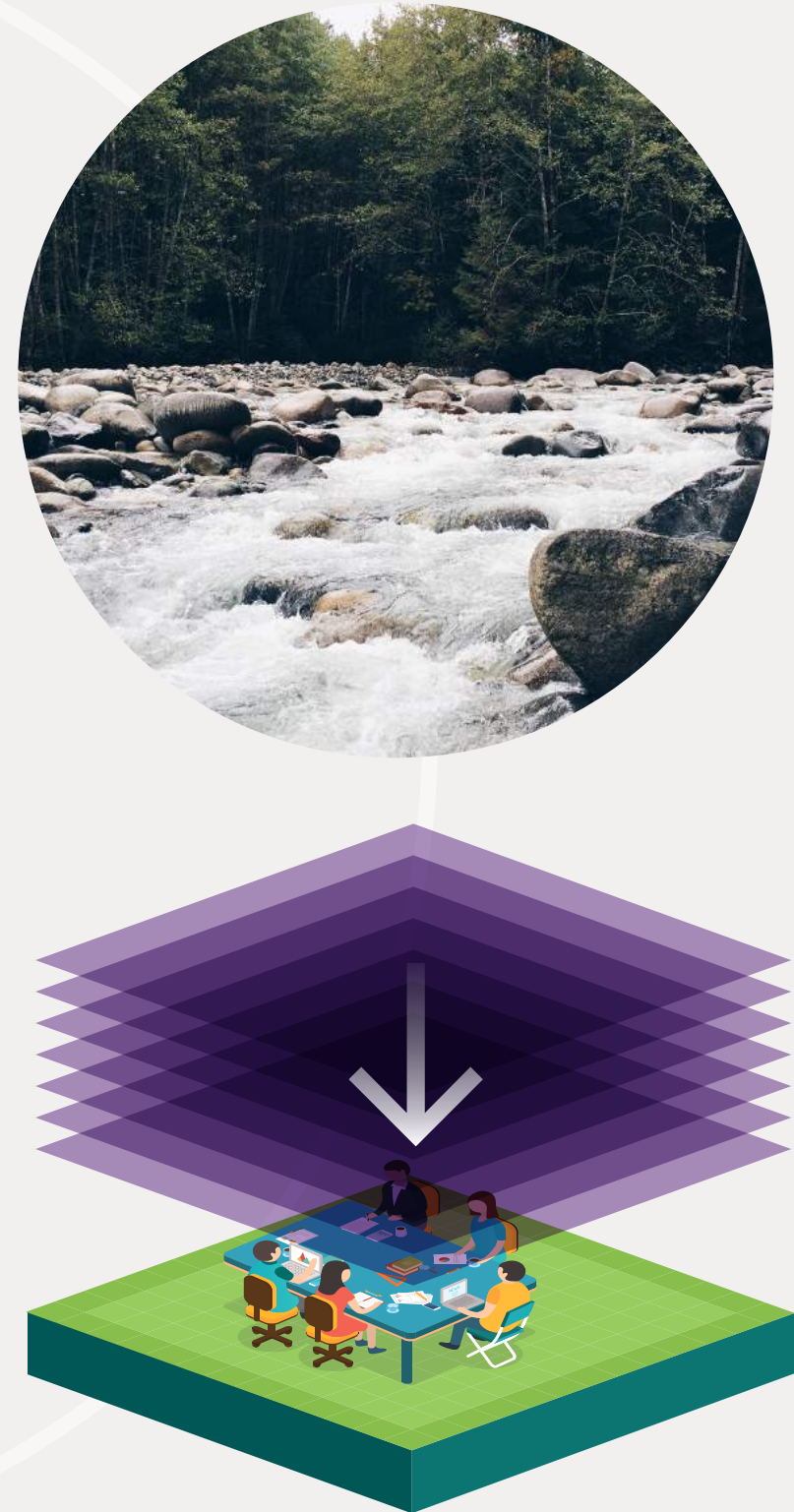
En tal medida, se habría detectado el impacto del cultivo masivo de hortalizas en el municipio de abajo e identificado lo vital que resultaba evitar inundaciones en las vías, que afectaban a ambos por igual.



2.

Habiendo aplicado algún mecanismo de diálogo y de trabajo conjunto,

como, por ejemplo, un Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuenca, se habría podido evitar el impacto negativo en el territorio y las inundaciones. Además, se habría podido trabajar de manera asociativa para articular los usos del suelo para conservar esa área compartida y de esta manera garantizar la sostenibilidad del recurso del agua en toda la montaña.

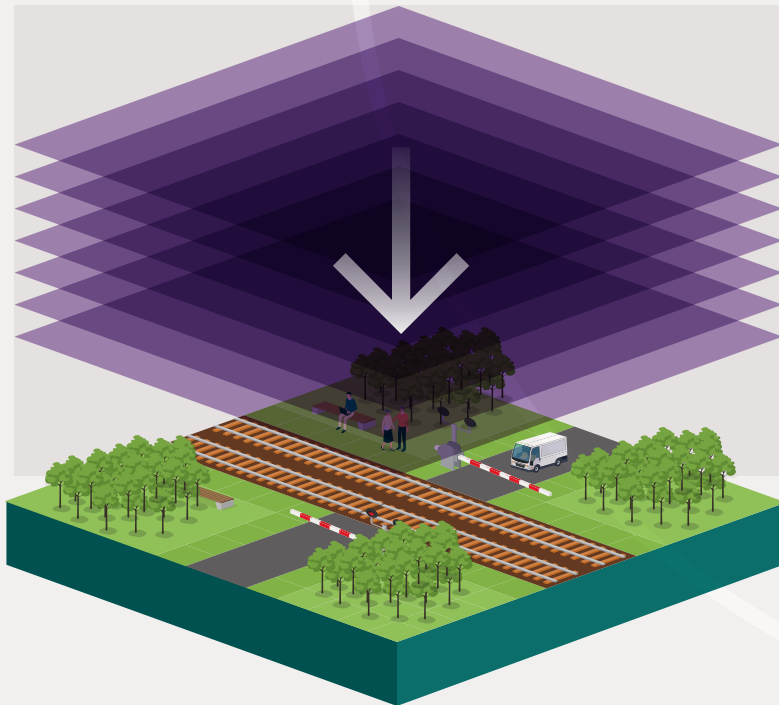




3.

Habiendo conocido mejor la naturaleza comercial de su relación,

las autoridades territoriales de ambos municipios habrían podido trabajar juntas en la ampliación de la red de transporte para llevar los víveres de ambos grupos de cultivos de manera más eficiente a otros mercados.



En suma, se
habrían tomado
decisiones mejores,
**más equitativas y
más efectivas sobre
el territorio.**



Gracias.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS: FOTOS SACADAS DE UNSPLASH.COM / SHUTTERSTOCK.COM

P. 11. Amehime.