

Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia

Inventario para una discusión desde las municipalidades

Óscar Mauricio Espinosa Henao*



Palabras clave:
desarrollo territorial, Ley
388 de 1997, administración
pública, actores sociales e
institucionales,
ordenamiento territorial,
planes de ordenamiento
territorial, planeación,
territorio, Colombia.

Recibido: 2-03-2001
Aprobado: 17-04-2002

* Sociólogo de la Facultad de
Ciencias Sociales y
Humanas de la
Universidad de Antioquia.
Cursa estudios de Maestría
en Desarrollo Rural en la
Universidad Autónoma
Metropolitana –Unidad
Xochimilco (UAM-X) de la
Ciudad de México (DF),
México.

RESUMEN

Fragilidades municipales, dificultades para la gobernabilidad y las distancias entre una planificación estatal que no se compagina a cabalidad con la base social, son algunos ingredientes que plantean sustanciales desafíos para la gestión del desarrollo territorial en Colombia. El presente artículo ausculta estas situaciones en la medida en que se traducen en sabores y sinsabores al momento de delinear pautas para el adecuado desarrollo municipal y regional. Imaginarios sobre el ordenamiento territorial, limitaciones técnicas, económicas, sociales y administrativas, como también las cosas positivas, se escudriñan con el fin de aportar elementos para el debate sobre los Planes municipales de ordenamiento territorial que deben aplicarse en la próxima década.

ABSTRACT

Some ingredients that put in action substantial challenges for the management of territorial development in Columbia are municipal fragilities, difficulties for governing and distances between a state planning that are not joined completely with social base. The present article deal with this situations, in the measurement that it translate in pleasure and displeasures in the moment of sketching guidelines for the adequate municipal and regional development. Imaginary about territorial ordaining, technical, economical, social and administrative limitations, and other positive things are searched, with the objective of contributing with elements for discussion about the municipals plans of territorial ordaining that need to be applied in the next decade.

Presentación

El contexto

Enunciar los desafíos de la Colombia del siglo XXI es recurrir a una serie de elementos que han sido objeto de serias y extensas reflexiones. Con el riesgo de dejar escapar algunos, tenemos en lo político la democratización, la modernización del aparato estatal, compatibilizar y extender el gobierno a las áreas más distantes, consolidar consensos de base para incidir en los asuntos que a todos compete: en este mismo orden de ideas, recrear legitimidades y gobernabilidad. En lo socioeconómico, incrustarse a una economía de mercado en un contexto de globalización, planificar un desarrollo integral que respalde la aspiración de conformar nación, mitigar la crisis de modelos a todo nivel, afrontar índices ascendentes de pobreza, asistir un desarrollo socioeconómico sostenido y conservar los promisorios recursos naturales. En pocas palabras: ser un Estado eficiente que brinde mínimos de calidad en su papel.

Buscar salida a tales desafíos es tantear la manera de estructurar esos pedazos de sociedad que se superponen entre sí, que terminan dilucidando un país que luce inmanejable y por momentos incoherente y fragmentado, sobre el cual no se han realizado esfuerzos sistemáticos por planificarlo con coherencia, estipulando metas puntuales, en plazos establecidos, con estrategias que no sean etéreos presupuestos y pensadas en su viabilidad sociocultural y, sobre todo, espacial. Vale la pena recordar el papel del territorio en la gestión del Estado, el cual sintetiza adecua-

damente Borja (1996:19) afirmando que el “territorio como matriz de factores naturales y sociales no ha jugado, por consiguiente, el papel que le corresponde en la planeación del Estado, lo cual explica el desorden territorial y su persistencia como factor de premodernidad social y económica”.

Ordenamiento territorial / Planes de ordenamiento territorial

Al momento de sustentar un desarrollo integral basado en las comunidades –la reconfiguración político-administrativa, la planificación de un país con regiones geográfica y humanamente complejas, entre otras razones–, el ordenamiento territorial aparece con un marco teórico y metodológico que lo perfila como uno de los medios para integrar tales aspectos. De éste se propiciarían los elementos técnicos y políticos para reestructurar –en buena medida– el orden a través del cual se administra el país, entre otras bondades como el apoyo a los vacíos en la planificación de los asentamientos humanos, la reglamentación de los usos indicados del suelo y la posibilidad de regular la inversión pública y las actuaciones particulares.

Haciendo un poco de historia hay que tener en cuenta que en el denominado “decenio perdido” (los ochenta), “ante los conflictos sociales y la crisis del modelo de desarrollo, los sectores avanzados de las clases dominantes, y en especial la tecnocracia estatal, buscaron en el escenario internacional fórmulas para dar salidas a la situación, y allí encontraron dos elementos que habrían de determinar la conceptualización del tema y

el diseño de la política territorial del Estado: la planeación y el epicentrismo urbano” (Borja, 1996:19). Hoy día, la política territorial en Colombia se expresa en dos dimensiones coexistentes, de un lado en la división político-administrativa resultante de los desarrollos constitucionales que establecen los entes territoriales (departamentos y municipios), y, por otro lado, en la regulación de la transformación física del territorio mediante la reglamentación de los usos del suelo y la planeación espacial. “Estas dos dimensiones son interdependientes, pues desde el punto de vista del ordenamiento político-administrativo es indispensable contar con entidades territoriales con capacidad de gobierno (competencias, recursos, funciones, instrumentos, legitimidad institucional) que les permita gestionar la acomodación territorial” (Ministerio de Desarrollo Económico, 1997:32).

La segunda dimensión que se enuncia hace referencia a los Planes de ordenamiento territorial (POT) instituidos en la *Ley 388/97 de Desarrollo Territorial Municipal*. Allí la gestión territorial gravita en torno a tres fundamentos: es una *política de Estado*, es un *instrumento de planificación*, y es el *mecanismo para proyectar espacialmente* las políticas públicas. Desde sus principios busca orientar los procesos de transformación del territorio, distribuyendo y regulando las actividades y usos del suelo, determinando además los sitios idóneos para la dotación de servicios sociales y públicos. En tal propósito los POT brindan insumos útiles para prospectar la viabilidad de políticas que cuenten con la posibilidad de territorializarse, es decir, de

encontrar luz verde en consonancia con las particularidades biofísicas, económicas, ambientales y sociales de cada área por ordenar (IGAC), o, como lo puntualiza la misma Ley 388: “El ordenamiento del territorio municipal 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”. Dicho de otra forma, “es una ‘caja de herramientas’ que le permite al mandatario local la planeación del crecimiento poblacional en servicios públicos domiciliarios, vías, vivienda, infraestructura y equipamientos urbanos y transporte” (Miranda, 2000:6).

Por su parte, el ordenamiento territorial en conjunto, además de reunir los elementos de los POT, deberá reconfigurar los límites administrativos existentes, establecerá figuras político-administrativas más ajustadas a las identidades y particularidades regionales, y dará cuenta de las reglas de juego fiscales, de competencias y los alcances legales de las que así se determinen; establecerá claridad legal en torno al rol de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y de entidades supramunicipales, como pueden ser las asociaciones municipales. Tal propósito se legislará a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que como proyecto de ley ha sido estudiada en varios períodos legislativos pero no ha sido sancionada. A lo largo del presente artículo se expondrán las implicaciones sociales e institucionales del desarrollo territorial como planeación espacial.

Para entrar en materia es necesario advertir que al revisar lo conexo al ordenamiento

territorial confluyen tres formas básicas de acercarse a tal disciplina: desde lo *teórico-conceptual*, lo *jurídico-legal* y lo *técnico-metodológico*. Pero la reflexión que a continuación se expone procura ser una presentación descriptiva de ingredientes y conjeturas del desarrollo territorial que desde el año 2000 y para los próximos nueve años deben aplicar los municipios. El tema puntual que nos ocupa son los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial que se ejecutan según lo reglamenta la *Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial* y su cuerpo de decretos reglamentarios, el cual está conformado por una serie de procedimientos técnicos a los cuales se les intenta develar los factores técnicos, sociales e institucionales que posibilitan y dificultan el desarrollo territorial de Colombia.

El escrito surge de la experiencia del autor como integrante de equipos encargados del diagnóstico, diseño, formulación y concertación de los POT que se realizaron en dos regiones del departamento de Antioquia; por un lado el prediagnóstico para el POT del denominado lejano oriente antioqueño (constituido por los municipios de Puerto Triunfo, San Luis, Cocorná y San Francisco), y la formulación y concertación del POT en la zona centro de Urabá, conocida como el “eje bananero” (Mutatá, Chigorodó, Carepa, Apartadó y Turbo)¹; además del concierto con comunidades indígenas y afrocolombianas en investigaciones participativas para la planificación ambiental de la cuenca alta del río San Juan (San Antonio del Chamí y Santa Cecilia, corregimientos de los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, respectivamente, Risaralda)². Algunos elementos

se exponen de tal manera que el análisis consiga ajustarse a otras zonas donde pueden coincidir ciertas problemáticas y circunstancias típicas de municipios y comunidades en nuestro país.

En un primer apartado se exponen las acepciones con que diversos actores sociales, institucionales, políticos y económicos acogen y coparticipan en los POT de acuerdo con sus intereses y lógicas predominantes; esto nos aporta elementos para redondear algunas flaquezas institucionales y operativas de los municipios al momento de ejecutar con entereza los nuevos ejercicios de planificación territorial. Seguidamente se pretende dismantelar las incompatibilidades entre un marco formal de planificación en relación con una base social que aparece distante a algunos de sus propósitos. Entre lo institucional de la planificación y las dificultades del tejido social se exponen algunos factores que pueden explicar las distancias entre estos agentes del desarrollo. Este recorrido sobre los pro y los contra del desarrollo territorial arroja luces para rescatar sus alcances e impactos positivos; finalmente se enumeran algunas razones por las que en la próxima década figurará el ordenamiento territorial en algunos de los aspectos más decisivos de Colombia.

Parte I. Lecturas del desarrollo territorial

Tanto como varían los actores sociales, se confunden los énfasis en las maneras de entender los marcos legales y metodológicos de los Planes de Ordenamiento Territorial;

¹ Tales Planes de Ordenamiento se realizaron por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín (IDEA-U.N.), el primero, y el segundo en unión temporal entre el mismo IDEA con la Corporación Ambiental de la Universidad de Antioquia y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

² Realizada por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carader).

en ocasiones se combinan mutuamente, a veces se yuxtaponen, y por momentos se expresan abiertamente encontrados y contradictorios. El ordenamiento territorial es blanco de un sinnúmero de juicios y pareceres, así como de expectativas que, fundadas o no, se ventilan enriqueciendo la experiencia de lo que es el ordenamiento territorial en Colombia. Podemos hablar de toda suerte de imaginarios con los cuales se aprehende el ordenamiento territorial como procedimiento que abriga contenidos políticos, económicos, ambientales, sociales y administrativos que a todos afecta.

A continuación se exponen las líneas generales con las que ciertos actores sientan su posición hacia los POT, sin pretender estandarizar o agotar las visiones y las formas de retomarlos y coparticipar en ellos. Lo interesante es darnos a la tarea de dilucidar las maneras de entenderlos, así como evidenciar la incidencia de estas apreciaciones en el cómo se desenvuelven los mismos.

Interpretación desde su base técnica

Desde el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las jefaturas de Planeación Departamental y el Ministerio de Desarrollo Económico se aborda como un instrumento de gestión y planificación del desarrollo territorial, como marco orientador y regulador de los procesos de uso y ocupación del espacio. Se asume como herramienta de planificación integral, o recurriendo a ese término griego tan de moda, aplaudiendo sus ventajas en cuanto instrumento *holístico* que per-

mite la proyección espacial de las políticas. Se resalta la planeación, la reglamentación de usos del suelo, la localización de los asentamientos y de actividades económicas, tal cual se expresa en aquella idea de la posguerra según la cual la planificación y la gerencia son los medios para intervenir un entramado social que se entendía moldeable, administrable y abiertamente receptivo a lo que sobre él pretenda implementarse.

Entes gubernamentales que en distintos ámbitos deben planificar regiones y localidades ahora refundan su quehacer desde la etiqueta del "ordenamiento territorial". En lo fundamental, y exceptuando el hincapié en lo ambiental, algunos *modus operandi* no difieren mucho de los preceptos clásicos de la planificación regional. Con ello, dichos espacios anteponen su mirada técnica enmarcada en una cientificidad presuntamente incontrovertible. En tal pretensión, en no pocas ocasiones realizan análisis que se quedan cortos al distanciarse de la realidad, pues ignoran la racionalidad y el conocimiento fáctico de las comunidades sobre el espacio (también llamado conocimiento tradicional).

En el ordenamiento territorial confluyen distintas disciplinas, cada una de las cuales cuenta con énfasis distintos para aproximarse al hecho de incidir en la realidad ordenando los usos del suelo y planificando los destinos de las regiones. Buscar un punto intermedio donde armónicamente los profesionales convergentes homologuen intereses y discursos es lo ideal, pero tal pretensión se queda corta. Al respecto, Artemio Baigorri (1990) acierta en la crítica a las flaquezas de algunas

disciplinas y áreas del saber, las cuales analiza concienzudamente a razón de indagar la verdadera capacidad de construir un paradigma imparcial e integral que reúna la mayor cantidad posible de dimensiones de un asunto en sí complejo: el territorio.

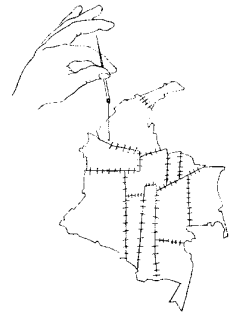
Como en América Latina este tema es relativamente nuevo, en muchas instancias no es raro hallar a profesionales con preconcepciones un tanto equivocadas “pues este concepto parte, en su propio nombre, de la consideración del territorio como algo caótico y desordenado que se debe ordenar, estructurar... Y en este sentido la Ordenación del Territorio sigue siendo subsidiaria de las ciencias y técnicas cuyo objetivo primario consiste en la producción de bienes materiales” (Baigorri, 1990). Aunque hay que reconocer que tal situación intenta evitarse, en multitud de ocasiones las experiencias interdisciplinarias no arrojan los resultados esperados por restricciones de este tipo. Sobre la inmadurez de la interdisciplinariedad para atender problemas pragmáticos, teóricos y epistemológicos de esta índole, Enrique Leff (1986:41) asevera que:

sus dificultades se atribuyen a la novedad de estos proyectos, en un ambiente científico dominado por los estereotipos propios de cada especialización profesional, el raro diálogo entre disciplinas, o la falta de un lenguaje común entre éstas. Sin embargo, más importante ha sido la falta de definición de objetos de conocimiento, de las posibilidades de integración técnica de diferentes disciplinas y saberes o de articulación teórica de las ciencias, y de un análisis crítico sobre la factibilidad de su aplicación a proyectos sociales y productivos concretos.

Es evidente que a pesar de las exigencias de ley y a la reclamada ética institucional, las miradas tecnócratas no faltan en tales procedimientos, en los cuales prevalecen áreas técnicas del conocimiento que se aseveran murallas en su saber. Las ciencias sociales tienen presencia pero existen inconvenientes de énfasis en las áreas en que se profundizan ciertos temas de estudio. Es absurdo creer que la tecnocracia y su miope interpretación de los fenómenos se sortea con la presencia de un profesional de las ciencias sociales, el cual puede tener un papel focalizado, tangencial o transitorio. Es común que no se fusionen saberes; en ocasiones más bien se agregan en inconexas capitulaciones diagnósticas. Es cierto que los instructivos de los POT determinan un seguimiento disciplinado a las dimensiones de análisis, pero las barreras entre las áreas del conocimiento –y la base social– apenas se están sobrepasando (Espinosa, 1999a). “Esta descripción típicamente compartimentalizada es el resultado del trabajo de equipos de profesionales especializados en cada uno de los sectores que acometen su trabajo sin un enfoque más general que subsume e interrelaciona sus hipótesis y conclusiones, y que los orienta en la búsqueda de información. Ello a su vez, es el resultado de la plena vigencia del paradigma analítico cartesiano” (Lira, 1997: 8).

Hacia un futuro ordenamiento político-administrativo

Sectores administrativos de la vida de provincia vierten su atención a los intereses





territorios 8

134

políticos, ventajas y desventajas que representan los lineamientos de los POT en su perfil económico, en la manera en que afectaría las arcas municipales. Además, concentran una mirada atenta al papel de las centralidades físico-espaciales, así como a los lazos de identidad transmunicipal o departamental, que más tarde puedan tener injerencia en una nueva delimitación municipal o departamental, según lo determine el reordenamiento político-administrativo de Colombia, por lo que canalizan su mirada en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que aún no se ha expedido.

Esta posición es crítica de la división político-administrativa municipal; problematiza algunas incompatibilidades de los límites con las pertenencias, las cercanías y los accesos a servicios como salud, educación o a centros de mercadeo de productos. Prácticamente no existe región donde algún ente territorial no se vea obligado a atender con educación y salud a la población de municipios vecinos, que por facilidades de acceso va a una jurisdicción adyacente. Como se sabe, no siempre las divisiones político-administrativas coinciden con las dinámicas de los nodos geográficos y las centralidades de las Unidades Espaciales de Funcionamiento (UEF), lo cual es una queja que se reitera cada vez con mayor frecuencia por las graduales responsabilidades presupuestales que la descentralización está implicando para los municipios.

Existe una especial inquietud que se reitera en casi todos los municipios: se refiere a la imperiosa necesidad de rectificar límites municipales, o en casos extremos, mediar en conflictos generados por su desconocimien-

to, lo que genera irregularidades en la prestación y cobertura en servicios de salud y educación, el recaudo de impuestos o el acceso a recursos naturales valiosos. Tal falta de claridad de las delimitaciones entre entes territoriales se debe a situaciones asociadas a los límites naturales y artificiales que comparten. En relación con los límites naturales, aparece entre los casos más frecuentes el cambio de curso de ríos y quebradas o la desaparición de árboles que marcaban tales linderos. En lo que respecta a alinderamientos por los conocidos “mojones” (límites artificiales), se denuncia su desaparición o la presunta incompatibilidad entre los documentos oficiales que los definen y la ubicación real de los mismos. Un caso es la diferencia entre el municipio de Medellín e Itagüí, colindantes al sur del área metropolitana e integrados en su totalidad por las vías, la prestación de servicios públicos y las dinámicas urbanas.

Con el tema del POT de cada municipio, la definición de los límites de cada uno los llevó a reclamar una franja relativamente pequeña de suelo urbano que antes había estado diferenciado por una quebrada que después de varias crecientes había cambiado su curso. Aunque parece un caso sin mayores inconvenientes, hay que explicar que en esa misma franja de terreno se ubica la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), la cual tributa una cantidad nada despreciable de dinero al municipio donde se encuentra. Aunque tal diferencia se resolvió a favor de Itagüí, en su momento constituyó un traspie en el esfuerzo por planificar coherentemente un grupo de municipios que conforma la segunda área

ÓSCAR MAURICIO ESPINOSA HENAO

metropolitana más grande del país, teniendo en cuenta también que Itagií se destaca por una vocación industrial y una de las densidades poblacionales más alta de Latinoamérica, por lo que debe ser objeto de un concienzudo ordenamiento en concomitancia con la ciudad región en su integralidad.

También se dan casos donde hay serias dificultades interdepartamentales, como el del corregimiento de Belén de Bajirá de Mutatá, el cual es reclamado como municipio por la Gobernación de Chocó. Las cartografías de Antioquia y Chocó no coinciden, los mojoneros que aún quedan están derribados o copados por bosque, y buena parte del límite es una línea imaginaria que no es del todo clara. Esta zona se ubica en la transición entre los fértiles abanicos aluviales del occidente de Antioquia y la biodiversa planicie inundable de Chocó. Antioquia ha tenido presencia allí con inversión en infraestructura y servicios. De hecho, Belén de Bajirá matricula concejales en Mutatá, pero la procedencia de sus gente es básicamente chocona. Sin embargo, en indagaciones con sus habitantes, dicen querer pertenecer al medio "paisa". Esta diferencia debe resolverse en el nivel central.

Para puntualizar lo anterior basta agregar que "gran parte de los límites de los departamentos fueron creados con cartas antiguas y no han sido actualizados con los sistemas modernos de cartografía. Muchos linderos han desaparecido". Tales situaciones "se deben a que sus fronteras no están establecidas con parámetros modernos. Sus límites se quedaron en las cartas de hace dos siglos, con hitos señalizados por árboles que desaparecieron,

o por ríos que cambiaron de curso" (*El Tiempo*, 25 de marzo de 2001:1-7); en el artículo citado se detallan las disputas de Boyacá con cuatro de sus vecinos (Santander, Norte de Santander, Casanare y Cundinamarca); también se menciona el caso entre Atlántico y Bolívar.

A lo anterior se suman los recelos por los efectos de la reconfiguración territorial en la circunscripción de las respectivas clientelas electorales. Duque (2000) plantea en relación con el ordenamiento territorial desde lo político-administrativo que:

muchos hechos llevan a pensar que uno de los más formidables obstáculos al ordenamiento territorial se encuentra en el sistema electoral vigente, tan crucial para la reproducción del clientelismo. Casi la mayoría de departamentos y municipios actualmente existentes, reflejan un dominio electoral en cabeza de gamonales y caudillos locales y departamentales. Las hegemonías electorales consolidadas impiden cualquier proceso de recomposición territorial que implique modificación de las circunscripciones electorales.

En otro orden de ideas, se subraya cierta inconformidad con la Ley de Desarrollo Territorial (388/97) porque se emitió sin el sustento estructural que está en manos de la Ley Orgánica de Ordenamiento, aún en mora de señalar un norte en lo que corresponde a reglas de juego de nuevas figuras administrativas. Por lo anterior se entiende como un procedimiento inverso que sumerge a las municipalidades en cierta incertidumbre. Esta postura coincide con opiniones de un sector importante del país, para el cual

territorios 8

“el ordenamiento territorial se ha venido haciendo por la puerta de atrás. Hay 50 o 60 leyes que tienen que ver con el ordenamiento, lo que supone una enorme dificultad para concebir y organizar el territorio”. La lentitud e insuficiente voluntad política para tramitar la Ley Orgánica pronostica “incontables dificultades para adelantar el ordenamiento, debido a que cuando se vaya a diseñar la mecánica institucional ya habrá unos condicionamientos en otras leyes, expedidas con muchos enfoques, sin que haya una orientación definida” (Rojas, 1999:13). En efecto,

la demora en el trámite legislativo de una ley orgánica de ordenamiento territorial está generando “islotas” legislativos que requieren integración y formulación de reglas permanentes en el equilibrio de poderes regional, zonal y local. Si bien los municipios pueden aprobar los usos del suelo sin importarles las discusiones sobre límites político-administrativos, la distribución de competencias entre Estado y entes territoriales y la conformación de Regiones sí afectan el desarrollo, la financiación y la propia concepción de los planes (Miranda, 2000:7).

“Los partidarios de esta última afirman que una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es indispensable como norma general para establecer claramente la distribución de competencias entre los diferentes niveles del Gobierno, pues la confusión en este campo es lo que puede llevar al traste con todo el proceso de descentralización y autonomía regional, como de hecho está ocurriendo” (Duque, 2000).

Por su parte, otro sector moderado de los entendidos no lo asume así. La Ley 388/97 y sus decretos reglamentarios se toman como el preámbulo que aclimata a la provincia para incorporar el ordenamiento a través de funciones planificadoras. Se toma como el aperitivo que familiarizará lo local para los cambios trascendentales y orgánicos de la estructura. Pero al final, “no deja de ser paradójico que los POT identifiquen territorios vivos, dinámicos, que regulen vías y equipamientos, pero que, al mismo tiempo, queden enconchados en los límites político-administrativos. Más aún, que las decisiones en muchos municipios dependan de mandatarios y concejales, preocupados por el mantenimiento de su ‘feudo’ electoral y no por la integración territorial” (Miranda, 2000:7).

Para sectores económicos

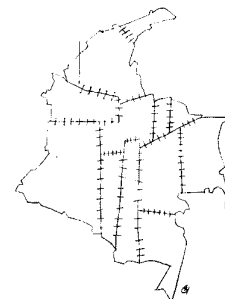
Los gremios anteponen la significación económica de los lineamientos consignados en los POT, siendo uno de los sectores más interesados en tener concierto en la discusión de los mismos. Exponen iniciativas tendientes a que la ordenación sea funcional a la expansión económica como motor de progreso; son atentos al desenvolvimiento de la infraestructura y medios de sostén económico en todo nivel. En Urabá esto se evidencia con el rol del sector bananero y la ganadería; el primero destinado a la exportación, que representó ingresos por 290 millones de dólares en 1998 y que tiene al país en el tercer lugar de la producción mundial; la segunda con una producción de ganado

de sacrificio bien escalafonado en los mercados del interior del país.

Las determinaciones en lo concerniente a las áreas de retiro, a corrientes de agua y carreteras, la liberación de tierras para ser destinadas como áreas de expansión urbana, y reglamentaciones en los usos del suelo, se estudian y localizan desde la óptica de la conversión de áreas a dinero, es decir, en las repercusiones expresadas en costos a corto, mediano y largo plazo. En este caso, la concertación con el gremio bananero y ganadero se centró, entre otros aspectos, en la producción de la fruta y la cobertura de pastos como usos del suelo donde no se guardan debidamente los retiros (instituidos por el Código de Recursos Naturales) a corrientes de agua, vías troncales y asentamientos humanos. Toda liberación de franjas de suelo adyacentes a ríos, quebradas y carreteras primarias representa en el caso del banano una cantidad de producción que repercute en el número de cajas para la exportación, en el promedio de empleo generado por hectárea de producción, y, obviamente, en ingresos para los productores. En la cabecera de Apartadó, por ejemplo, se prospecta a mediano plazo una delicada situación, pues la cobertura del monocultivo colinda estrechamente con barrios del área urbana, debiéndose establecer los predios de las fincas bananeras que serían afectados por las áreas de expansión urbana (téngase en cuenta que la zona centro de Urabá se caracteriza por un alto déficit de unidades de vivienda). Allí la concertación arrojó decisiones intermedias de modo que ni las comunidades ni los productores sufrieran mayores traumatismos,

aunque la prevalencia del interés público sobre el privado no favorece a los productores de la fruta, los que han concentrado la tenencia de la tierra y especulado en su costo. Además, el debate giraba en torno a los mismos retiros para la adecuada aspersión aérea sobre el banano de agroquímicos altamente tóxicos que tienen delicadas consecuencias en la salud humana, contaminación de quebradas y en la vida acuática de las mismas; la aspersión no se planea de modo que las líneas de vuelo eviten los asentamientos humanos y las vías colindantes con el cultivo de banano, lo que genera serios inconvenientes en la calidad de vida de los pobladores.

Toda postura de los gremios bien puede evaluarse como necia y obtusa, donde prima una racionalidad capitalista de la acumulación, que en ocasiones es cerrada a las visiones de la sostenibilidad ecológica y social, lo cual, al cabo, dista de lo positivo para sus intereses. Para algunas ramas importantes de la economía, la ordenación ambiental de su actividad es uno de los requisitos para acceder a la certificación verde de sus productos, lo cual, indudablemente, representa una ventaja para el posicionamiento en el mercado. La diligencia oportuna de planes estratégicos de gestión ambiental, producción limpia y afines es la carta de presentación al momento de colocar en el mercado productos para competir con garantías especiales en el *green marketing*. De no ser atentos a tales requerimientos, corren el riesgo de ser vetados, y por ende, acogen tales procedimientos como condicionante legal y de mercado, pero no precisamente por una convicción amigable hacia el medio ambiente. Esto



se ajusta a la producción de banano (el gremio bananero ya comenzó el proceso para la certificación verde), la ganadería y otros ámbitos de la economía nacional como la floricultura, el café y el mercado de frutas tropicales. Pero en términos, generales todos aportan al ordenamiento territorial mandando la capacidad instalada para sus fines; para esto se requiere puertos acondicionados para el embarque, vías en óptimas condiciones, infraestructura para la capacitación y cualificación de las personas de la región, además de entables para un procesamiento que permita darle valor agregado a los productos.

En lo teórico, el ordenamiento busca controlar el crecimiento económico espontáneo que tantas externalidades negativas ha representado. Es el que reglamenta toda posibilidad de contar con la capacidad instalada requerida como apoyo a la producción, transformación y comercialización de productos; ausculta también las vocaciones productivas y su viabilidad para traducirse en competitividad. “Pero, ¿ello es suficiente para satisfacer una de las premisas de la acción política de la mencionada disciplina, como es la de paliar los efectos socialmente perniciosos de la dinámica y tozudez del mercado en su lógica territorial?” (Marchena, 1994:42). Este cuestionamiento sale a flote al tratar temas complejos que involucran dialécticas por la yuxtaposición de lógicas económicas privadas con las sociales, cuando los flujos de capital usualmente no generan un desarrollo en las regiones donde usufructúan sus potencialidades, ocupando las comunidades locales un papel marginal al no poder cir-

cunscribirse como agente activo en dichas bonanzas de generación de riqueza; este sin-sabor queda en las comunidades locales. Las respuestas que la planeación territorial genera para tal situación se centran en que:

el asunto es cómo tiene que intervenir la ordenación del territorio para ceñirse al objetivo de localizar equilibradamente, tanto en lo social como en lo territorial, esa creación de riqueza. No se trataría, en ningún caso, de repetir o sustituir a las políticas económicas, sino en primer lugar, analizar los efectos territoriales de la asignación del gasto público; pero fundamentalmente, en segundo lugar, contribuir a una orientación locacional menos dubitativa y dejada sólo al albur del mercado, de los agentes de la iniciativa privada (Marchena, 1994:45).

Mirada de las comunidades

Es el espacio para entender los cambios de su territorio e interlocutar en torno a temas comunes; no obstante, por su procedencia como “política de Estado” es evidente el desencanto por procesos que vienen de un Estado paquidérmico que no ha mejorado sus condiciones. Algunos interpretan los instrumentos de la planeación territorial casi como utopía en un país descuadrado por la guerra y la corrupción. En los cabildos abiertos e instancias de difusión y concertación, arrojan un abanico de inquietos y perspicaces cuestionamientos que intentan poner en entredicho los reales alcances de estos objetivos, los cuales se interpretan como formalismos retóricos. Las organizaciones de base, grupos de producción, de trabajo asociado,

representantes de comunas y veredas, juntas de acción comunal, grupos juveniles, madres cabeza de familia, entre otros, enumeran un rosario de proyectos e intenciones fallidas por ausencia de voluntad política o de presupuesto, por el conflicto armado e inoperancia estatal. A la par reclaman alternativas creativas y debidamente sustentadas para manejar sosteniblemente su territorio; en mayor o menor intensidad, los campesinos ya padecen los efectos de los usos y manejos inadecuados del medio en la escasa oferta de agua, alteraciones microclimáticas, erosión de suelos, pérdida en la productividad y alteración en el pulso de ríos (inundaciones, avalanchas).

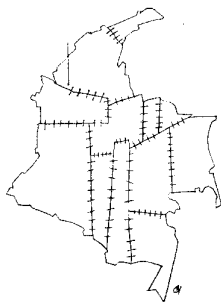
Son conscientes del valor de las discusiones que ponen sobre el tapete los planes de ordenamiento territorial. En el área rural sustentan sus demandas en la necesidad de contar con asistencia técnica a la producción, así como del hecho de poseer una infraestructura básica que sirva de soporte para comercializar sus productos. Temas como la funcionalidad de vías o centros de acopio, por retomar un ejemplo ligero, no es más que la demanda de medios para comenzar a hacer parte de mercados exigentes, a los cuales deben responder con productos de calidad puestos oportunamente en los mercados centrales. En otras palabras, de la dotación de infraestructura que asista el desenvolvimiento competitivo de las potencialidades de las regiones.

Sin embargo, la postura de las comunidades varía sustancialmente dentro de los municipios. Algunos sectores se evidencian como actores de los vicios tradicionales de la polí-

tica. El ordenamiento reitera la posibilidad de echar mano a toda una serie de argumentos para reclamar un Estado omnipotente y benefactor. Es aquella versión de paternalismo que sostiene un supuesto bienestar a cambio de votos o prebendas para legitimar administraciones o grupos al poder.

Para algunos actores, el POT comienza entendiéndose como el “mesías” a través del cual se va a alcanzar justicia y equidad social; se asimila como el conductor de fórmulas y soluciones a veces mágicas. En buena medida es comprensible, pues en su momento se canalizaron muchas expectativas a los beneficios de la Ley 152/94 que exigía el esfuerzo de elaborar Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal. Aquella idea entusiasmó sobremanera porque era la primera vez en que se condicionaban los candidatos a las alcaldías y gobernaciones a emitir propuestas claras, coherentes y abiertas a los canales de veeduría ciudadana. Pero una vez inertes en el papel parte de los Planes de Desarrollo por falta de presupuesto, arriba la Ley 388/97 a espacios donde se acoge porque representa la posibilidad de resolver lo que quedó inconcluso en éstos, o, en su defecto, lo que definitivamente nunca se emprendió. Ello hace que en los espacios de difusión del ordenamiento territorial se escuchen peticiones de capacitación a profesores, solicitud de personal en salud, ajustes presupuestales, lucha contra la corrupción e instrucción en artes u oficios, de lo cual no da cuenta la Ley 388 y sus decretos complementarios. Es preciso entonces, desagregar estas demandas en la posibilidad de contar con el soporte en infraestructura

territorios 8



necesaria para conseguirlo, las que así puedan resolverse. Otras facetas de lo concerniente a las comunidades se ampliará en la Parte III.

De las autoridades ambientales

Como interventoras del ordenamiento en los apartes que lo relacionan con lo ambiental, es decir, con buena parte de su estructura, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) contribuyen a éste con el fundamento técnico que anteriormente hayan emitido. Si de algo se deriva el alcance de los POT, es de los avances que en materia ambiental hayan tenido las CAR: información científica, zonificaciones ambientales, reglamentos de uso del suelo, planes de manejo de recursos naturales, declaratoria de áreas de manejo especial y figuras de protección o conservación, principalmente. Digamos que son el polo a tierra en las interpretaciones estructurales del territorio como región, como áreas naturales biodiversas o no, como espacios degradados o en camino de ser seriamente alterados, revelando con esto el inventario de problemáticas, ventajas y desventajas de sus campos de acción.

Indirectamente son la versión de un ordenamiento incipiente que, en términos de ordenamiento ambiental, han venido realizando estas entidades con la aplicación de la Ley General del Medio Ambiente (Ley 99/93), el Código de Recursos Naturales y toda su reglamentación de apoyo. Pero las CAR, en su condición de entidades estatales, no son ajenas a las flaquezas institucionales del país. Existen unas más burocratizadas que otras;

todas no son diligentes al momento de asumir su papel en el entero cumplimiento de las leyes que deben consumir. Desde los nombramientos de los directores hasta algunas formas de invertir el presupuesto, las CAR reproducen las estructuras políticas con los típicos manejos electorales y de influencias en cargos a través de gamonales regionales, pues cuentan con la plena autonomía (de ahí su nombre) para asignar la inversión y administrar la planta de cargos y funcionarios. Sin embargo, tanto fracasos como el éxito de los proyectos de las autoridades ambientales deben examinarse cuidadosamente. Allí puede residir la clave de un ordenamiento acertado con las particularidades de la respectiva región, es decir, estando prestos a aprender de las repercusiones de sus propuestas en las comunidades, en los usos del suelo y en la biota. Los balances positivos o negativos pueden dar luces para actuar acertadamente sobre el territorio. El fin, contrario a repetir errores, es reciclar experiencias que pueden servir de escuela para saber administrar y planificar el espacio. Un eslabón importante que sirve de indicador de eficiencia son los programas errados por la escasa visión de contexto sociocultural. En los equipos técnicos de las CAR, una inquietud generalizada gira alrededor de la inversión de cantidades de dinero para el patrocinio a la producción, que no encuentra eco permanente en el tiempo y en las comunidades. En colectivos campesinos con rasgos de economías de subsistencia fomentan proyectos de piscicultura, avicultura, zootecnia y similares, y después de un tiempo ven derribados tales esfuerzos al corroborar que en los ci-

los productivos tradicionales no se generan los excedentes suficientes para traducirlos en el dinero necesario que permita sufragar los costos de concentrados alimenticios, insumos veterinarios y el mantenimiento técnico de estanques, galpones y corrales. Tal situación ha sido común en los cuatro puntos cardinales de Colombia y se da básicamente por la falta de visión y de contexto de tales programas, a lo que se suma el paternalismo institucional (*véanse* otros comentarios sobre la planeación con contexto en la Parte IV). Por otra parte, para nadie es un secreto que algunas autoridades ambientales reducen ciertas funciones al *slogan* de campañas basadas en un ambientalismo romántico, que invita a contemplar el acervo natural, mientras, por su lado, los campesinos sin alternativas técnicas, ni tierras para rotar, continúan degradando suelos, talando bosques y contaminando. El capital natural en muchos municipios se ha focalizado a lo conservacionista, cuando los avances exploran nuevas formas de generar riqueza a partir de ese recurso: usos no maderables de bosques, recursos fitogenéticos, medicinas, servicios ambientales, entre otros.

Las minorías étnicas

Hay que recoger todo un espectro de sabores y sinsabores al momento de asumir su papel en el trazado de los destinos de la Nación. Inicialmente, pareciese que el rol de indígenas y afrocolombianos en los planes de ordenamiento es tímido, tangencial y parcelado, al darse en un país que intentó planificarse con una misma óptica: homoge-

neizante, desconocedora de la diversidad y, en muchas ocasiones, nociva ambiental y culturalmente. Pero debemos ser cuidadosos; debe entenderse el curso de su consolidación como grupos étnicos con derechos diferenciados. Para ellos el reconocimiento de su territorio, su cultura y la organización, es el reconocimiento de su identidad ante la sociedad dominante. Su hábitat —el territorio— es la garantía de la seguridad alimentaria, de sus lazos grupales, de su persistencia como culturas, como también el medio para movilizaciones sociales que se oponen al trazado de megaproyectos como el canal interoceánico en el Darién, puertos (como el Tribugá en la costa pacífica) o a explotaciones de minerales e hidrocarburos (por ejemplo, los Wua y la Oxi).

Estas comunidades han cuestionado su propio ordenamiento territorial; con problemas, ritmos dilatados de trabajo y superando los vicios heredados de la racionalidad de la anterior Constitución, sus autoridades con apoyo de ONG nacionales e internacionales han erigido procesos que antecedieron a la misma Ley 388/97. Es valioso el grado de apropiación de algunas colectividades de su futuro, en lo cual incluyen elementos que se repiten en unas y otras comunidades tradicionales: a) ámbitos espaciales de apropiación tradicional como parte de complejos sistemas productivos; b) los efectos nocivos de la colonización y la incorporación de otros referentes de bienestar; c) la administración y manejo de especies promisorias íntimamente relacionadas con su conocimiento tradicional (etnobiología); d) su interrelación con un bosque sujeto de figuras de conser-

vación (parques, áreas de manejo especial, etc.); e) economías de subsistencia que asimismo cualidades de mercado; f) la explotación sostenible de un medio ahora insuficiente; g) la consolidación de organizaciones sociales de base; h) el rescate del derecho consuetudinario o el control social en los indígenas, e i) el desarrollo de currículos en el marco de programas participativos de etnoeducación. En estos tópicos se matriculan la gran mayoría de investigaciones y trabajos con comunidades indígenas y negras en la última década en el país, todos concenados a sus planes de desarrollo y propuestas de reordenamiento territorial.

No pueden observarse a indígenas y comunidades negras bajo un mismo talante organizativo. Algunos tecnócratas y administraciones leen sus apreciaciones como reivindicaciones cansonas, resentidas y repetidas entre sí, desconociendo que existen factores diferenciados dentro de las minorías étnicas. Los indígenas cuentan con un recorrido extenso en su organización, como en la incorporación de derechos reconocidos tras años de reclamos; por su parte, las negritudes se apoyan en la Nueva Constitución Política de 1991. En términos generales, la organización étnica es joven, a veces truncada por las limitantes de un Estado que en lo práctico no reconoce e incluye en sus espacios de planificación a dichas comunidades. No es gratuito que en la mayoría de las ocasiones sean las minorías las que realizan el protocolo ante las autoridades municipales y regionales, dado que no siempre son invitadas como un actor primordial en los espacios donde se delibera el destino de

la jurisdicción. A lo anterior se añade la desinformación sobre las disposiciones legales que consignan los derechos de estas gentes, como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas (ratificado por Colombia como ley de la República), o el articulado de la Constitución que respalda la jurisdicción especial indígena y los derechos territoriales de las comunidades negras en la cuenca del Pacífico.

A su vez, en repetidas ocasiones, las aspiraciones de titulación o ampliación de territorios tradicionales (*tierras colectivas, resguardos*) se toman como propuestas revestidas de ambición y capricho histórico por lo ancestral. Tales circunstancias se presentan especialmente en entes territoriales con alta influencia mestiza, y donde las comunidades indígenas y negras son proporcionalmente minorías. Por lo general, los municipios que cuentan con resguardos indígenas guardan recelos por el hecho que las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) canalizan directamente hacia sí mismas una parte de los rubros por Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), por lo que las arcas municipales resultan afectadas en su contra.

La zona centro de Urabá cuenta con 23 comunidades indígenas (Tules, Emberás, Chamí y Katíos) compuestas por más de 4.000 personas en casi 33.000 hectáreas de ecosistemas biodiversos. El tratamiento del componente indígena en el POT se concertó a través de la Organización Indígena de Antioquia (OIA), donde se acordó explícitamente añadir una cuarta categoría de suelo municipal denominado "territorios indígenas", además del suelo *urbano, de expansión urbana y rural*

(como lo prescribe la Ley 388/98). Este aspecto hace parte de una política de largo plazo para la región llamada de "Desarrollo y Protección Cultural", donde incluyen sus líneas estratégicas de desarrollo y paquetes de proyectos, de manera que se tuvieron presentes los lineamientos de sus planes de vida. Se cuenta entonces con un derrotero de acciones y propuestas que se espera articulen las agendas de trabajo de autoridades municipales, instituciones y organizaciones interesadas en propender por el equitativo desarrollo de la región. Estrategias análogas se establecieron con las comunidades afrocolombianas.

Un mosaico de visiones

En este apartado se ha hecho referencia a algunos actores sociales e institucionales que tienen concierto en el ordenamiento territorial. Se ha expuesto cómo el desarrollo territorial trasciende el simple procedimiento técnico, y que, por el contrario, deriva su éxito de la manera en que los intereses, percepciones y las acciones de diversos actores —no todos con una posición unánime— se enriquezcan mutuamente predominando el interés público sobre el particular. Cada sujeto social y político se expresa y tiene expectativas afianzadas también en lo territorial; todo sujeto encarna un proyecto de desarrollo o aspira a un deber ser del ordenamiento; en otras palabras, por cada institución, sujeto social e instancia, encontramos una gama de intereses tan variada como el mismo espectro de colectividades y sujetos sociales convergentes.

Pero no hablamos de sujetos sociales entendidos como la superposición de individuos a manera de agregado; hacemos referencia a sujetos que integran colectivos, asociaciones, gremios, organizaciones de género, ONG, es decir, múltiples grupos de interés. Son esos espacios donde las personas matriculan un plano de su identidad a diferentes escalas de organización: sindicatos, organizaciones de base, instituciones, instancias de gobierno, gremios económicos, iglesia, organizaciones barriales o veredales, entre muchas otras; cada quien pertenece a una urdimbre social desde la cual reclama un lugar para proyectar un mejor futuro. A manera de ejemplo podemos citar los esfuerzos de las organizaciones de mujeres en Urabá, las cuales reúnen un alto porcentaje de mujeres jefes de hogar. Si bien es cierto que sus iniciativas ya han sido canalizadas en algunos proyectos y asociaciones, el desarrollo territorial puede atender sus expectativas prospectando la capacidad instalada necesaria para que sus demandas y actividades tengan lugar. Aspectos como las sedes para sus fábricas y talleres con los acondicionamientos técnicos según la actividad productiva desarrollada, las aulas para la capacitación, los escenarios para los encuentros múltiples, el lugar idóneo para la ubicación de todo esto, en fin, de diversas maneras el desarrollo territorial puede atender las expectativas de las organizaciones de género. De esta manera cada sector social e institucional puede tener su oportunidad en concordancia con las premisas de desarrollo a escala municipal y regional. Permanentemente sobre el territorio se están expresando diferencias en las aspiracio-

nes de desarrollo, las que a su vez revelan conflictos y tensiones que se manifiestan como crisis, que precisamente complejizan una planificación que constituye un proceso dinámico y dialéctico que se cierne a través de la confluencia armoniosa –y a la vez, tensa– de distintos entes sociales. Es por ello que entre tantas instituciones y actores, el ordenamiento territorial es un espacio para discernir puntos intermedios. Sin embargo, es evidente que cada región tendrá diferentes expresiones en este ámbito, toda vez que la configuración de las fuerzas sociales y políticas no es la misma, como tampoco la historia, la influencia de los partidos políticos y los grados de organización.

Para un diligente ordenamiento es necesario contar con la articulación social y la capacidad organizativa adecuada, con legitimidad y con la apertura a que los diversos intereses se reconozcan, respeten y escuchen. Con ello evocamos el ejercicio de una ciudadanía madura, de un marco de convivencia; en otras palabras, el sano ejercicio del poder. Por ende hablamos de un asunto ante todo político, de control y de correlación de fuerzas, donde algunos son más hegemónicos que otros, pues es conocido que los intereses económicos más fuertes y las decisiones políticas tendenciosas marcan la pauta en algunos lugares. Este ejercicio de los POT revela entonces las debilidades organizativas y las tensiones endémicas de cada lugar, eso que hay de particular y que tiempo atrás ha caracterizado sus relaciones políticas y sociales; relaciones clientelares, partidos políticos, el papel de instituciones (que por acción o por omisión solucionan o agravan

conflictos), organizaciones comunitarias, actores armados, la Iglesia, los gremios productivos y empresariales, las comunidades étnicas, la administración pública, en fin, la sociedad toda, tiene concierto.

A propósito, la experiencia de los POT indica que una instancia que aglutina el espacio y el marco legal para el debate son las autoridades ambientales (CAR). La legislación ambiental es rica en mecanismos y principios que todos pueden reclamar, y, de por sí, además de su amplio quehacer y experiencia en el desarrollo, el discurso ambiental centra y legitima diversas peticiones, de modo que en torno a lo ambiental los actores e instituciones se encuentran, aunque a veces también se desencuentran. Lo importante es observar cómo las CAR son, tarde que temprano, el escenario y las protagonistas en los puntos centrales que esté proponiendo el ordenamiento territorial, pues su concepto es fundamental para reglamentar las decisiones. El hecho es que, bien que mal, a las CAR acuden todos, sin importar si son atendidos en sus propuestas o peticiones; lo interesante es ver cómo se constituye en una instancia básica y de relevancia institucional a nivel no sólo municipal sino regional.

Esta interesante complejidad de sujetos confluyen en lo territorial, sin embargo, resultaría equivocado y demasiado sintetizado para un análisis más integral pensar que están habitando y configurando “un” territorio. Ese *collage* de intereses invita a pensar el territorio no cómo un espacio homogéneo, preestablecido, único y estático. No podemos olvidar que cada interés constituye un discurso, el que a su vez hace parte de una

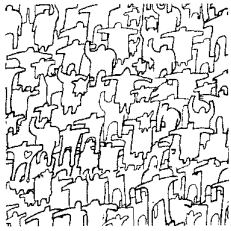
territorios 8

racionalidad, de una lógica, de una cosmovisión para ordenar, aprovechar, usufructuar, entender y proyectar el mundo, de modo que al hablar de múltiples comunidades e intereses hacemos referencia a múltiples percepciones del entorno, o sea, hablamos de “muchos” territorios, lo que podemos explicar en la categoría de *territorios plurales*, entendidos éstos como “un espacio social diverso cultural, social y políticamente, ubicable temporal y espacialmente, producto fluido según la constancia e intensidad de las interacciones y cambios sociopolíticos que le hayan impactado, potenciando los niveles de conflictividad y redefiniendo permanentemente las identidades colectivas”.

Cuando abarcamos lo territorial desde lo diverso, desde los *territorios plurales*, hablamos entonces de diferentes actores que representan diferentes perspectivas, énfasis y sueños de desarrollo, heterogéneas intenciones de progreso, muchas historias reunidas en un espacio que cobra vida a manera de diferentes cotidianidades y estrategias de adaptación y reproducción social, las cuales pueden convivir sin afectarse, o bien complementarse, superponerse o cohabitar en abierta contradicción (Zambrano, 2001:3). En efecto, la ingobernabilidad, la urgencia manifiesta de ordenar el aprovechamiento del territorio, la comprensión de los factores sociales y políticos que favorecen o dificultan esta tarea, independiente de lo tediosa que sea tal labor, sólo nos revela cuantiosos escenarios de complejidad social, la exuberancia sociocultural que acogen geografías que no pueden discernirse con ligereza o desde el mero punto de vista técnico.

Por todo lo anterior, el ordenamiento territorial encuba dificultades innatas desde la manera en que interactúan los actores sociales e institucionales. Hoy día es prolífico el discurso de la descentralización, la autonomía, la reasignación hacia lo local de algunas funciones y competencias de gobierno, el Estado mínimo, desarrollo endógeno, entre otros. Las reformas institucionales que apuntan a un futuro ordenamiento orgánico giran en torno a estos temas; de alguna manera es el nuevo modelo de desarrollo, Estado y gobernabilidad. Pero entre los aspectos por decantar mejor tenemos que no está definido el límite de ciertas funciones, pues muchos alcances que pretende la denominada autonomía de lo local se extravían entre los conductos regulares de las leyes que los reglamentan, o bien se desconocen algunos de sus procedimientos. Esto tiene que ver con los límites de las competencias y relativa autonomía de cada actor, sean indígenas, gremios, CAR, etc. Hay momentos en que no está muy manifiesto cómo administrar los niveles de ciertas decisiones. Aspectos como la ordenación del uso del suelo en territorios de comunidades negras o indígenas es algo relativamente claro desde la autonomía de la que gozan para planificarse de acuerdo con sus usos y costumbres, pero el municipio recibe parte de los recursos presupuestales para administrar en estas áreas, de modo que el papel de los organismos de gobierno y administración de estas comunidades debe coincidir con las instancias municipales (lo cual a veces no sucede); o cuando se van a explotar recursos minerales o hidrocarburos de tales territorios emite opi-

territorios 8



nión la Alcaldía, la Gobernación tendrá intereses, el Ministerio de Minas y Energía debe hacer su parte, así como la autoridad ambiental respectiva, y las ONG reclamarán también su lugar. Esto no es un simple síntoma del desconocimiento de la ley, pues se supone que la ley es clara al definir hasta dónde cada instancia tiene concierto, pero en la práctica se superponen los designios legales, reina la confusión, los excesos de algunos y la laxitud de otros. De esta manera todos y cada uno tienen relación directa e indirecta con ordenamientos de incidencia en lo territorial, pero no siempre son explícitos, y del dominio de todos los alcances de las competencias de cada una de las dependencias que deben intervenir (en la primera sección de la Parte V se retoman otros aspectos de este tema).

Parte II. El lugar del ordenamiento territorial en los agentes de planeación y gobierno local

El ordenamiento territorial llega en un momento en el cual los municipios no han madurado su papel como entidades plenamente autónomas; persiste la disyuntiva con el gobierno central. “Las entidades territoriales gozan de una ínfima autonomía para la gestión de sus intereses. Todo lo importante está centralizado” (Duque, 2000). El rol de la administración pública como gerente de procesos entre Estado y ciudadanos, también como planificadores de los destinos, no se ha integrado. Tenemos a municipalidades que representan botines para los grupos políticos al poder, esto es, en su papel tempo-

ral de administradores de burocratización. Por esto, y por otras razones, la carencia de continuidad en las políticas de desarrollo truncan procesos comenzados que excepcionalmente se culminan. Cada gabinete municipal cumple su período con un balance propio, los grupos entrantes llegan con apreciaciones distintas, con otras afectaciones programáticas. La irregularidad en los principios que rigen el futuro de los municipios es una de las principales dificultades para la planificación. Esto es común en localidades donde los partidos políticos se alternan el acceso al poder entre fricciones y mutuas acusaciones de ineficiencia.

Analizando las debilidades locales para la implementación de los lineamientos de Río 92 y la Agenda 21, magistralmente Hardoy (1992:41) sintetizó la situación del municipio que bien puede encontrarse en Colombia:

Las municipalidades son territorialmente los niveles administrativos más pequeños en Latinoamérica; son también los más débiles. Tienen recursos limitados y, generalmente, son los menos eficientes en relación con las tareas que tienen asignadas en la distribución de las responsabilidades públicas. La debilidad de los gobiernos locales está asociada con una pobreza crónica de recursos, la ineficiencia administrativa, el pobremente remunerado, motivado y entrenado personal, y los inadecuados mecanismos fiscales.

De ahí que Miranda (2000:7) afirme que “el POT no es un instrumento para ángeles sino un producto de fuerzas e intereses locales, sujeto a las fortalezas y debilidades de la descentralización, y víctima de las carencias

de los administradores municipales y departamentales”.

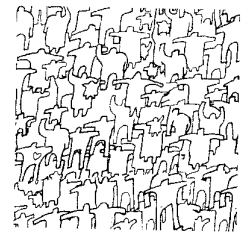
Dinámicas municipales

Al momento de reglamentar y culminar los planes de ordenamiento territorial, nos topamos con municipios que no cumplen con las instancias que por ley deben estar constituidas. Cuando los POT deben transitar por los Consejos de Gobierno, los Consejos Municipales de Planeación y los Consejos Consultivos de Desarrollo Territorial, no es raro que alguno o casi todos funcionen con irregularidad; me refiero especialmente a municipios que no sean ciudades capitales, donde las circunstancias tienen otra magnitud. Los que se consolidaron protocolariamente a veces no conocieron funciones concretas, por lo cual no son vigentes. Con urgencia, improvisadamente, y como un deber legalista, se conforman desde los espacios que funcionan medianamente bien, ateniéndose más a la disponibilidad horaria de los funcionarios que a la voluntad política sustentada en compromisos serios. Entonces los Consejos de Gobierno son la base de los Consejos Municipales de Planeación o de otros entes encargados de lo concerniente a salud, educación, deportes y recreación, atención de desastres, entre muchos otros. Se bautiza un mismo grupo de funcionarios con dos o tres figuras. Tras el deber cumplido en la coyuntura se diluyen: no guarda sentido prolongar sus funciones ni el acuerdo de agendas permanentes de trabajo. El Ministerio de Desarrollo Económico (1997: 58) así lo señala:

En cuanto tiene que ver con el Consejo Consultivo de Ordenamiento, la Ley lo define como de carácter permanente, pero éste normalmente no ha sido el caso. La mayoría de los alcaldes lo citaron al principio de su mandato, cuando se vieron en la tarea de elaborar el Plan de Desarrollo. Las demás labores como es el seguimiento al Plan, la reflexión acerca del proceso y el logro de objetivos, el autoanálisis permanente, el control de los programas y proyectos, se dejan de lado, lo cual, no es imprudente afirmarlo, muy probablemente lleva a que lo decidido de común acuerdo se cumpla a medias. No sólo el Consejo sino todo el Sistema, y en general el objeto planificado –físico y social–, sufren la ausencia de compromiso y de trabajo continuado.

Por escasez presupuestal, gran parte de los municipios deben contar con profesionales y funcionarios polifuncionales. Un secretario de planeación preparado en ciencias sociales debe asistir las políticas de desarrollo de la comunidad o bienestar social, promoción en salud y educación; si es formado en alguna ingeniería, se hará cargo de las obras públicas, asesoría al alcalde, realización de planos e interventoría de infraestructura. Así se optimiza el capital humano, lo cual pasa a ser una desventaja cuando las ocupaciones se vuelven tareas que saturan al funcionario, por ende, restringen las obligaciones que le incumben. La eficiencia implica en algunas ocasiones responsabilidades tediosas y pesadas para la cosa pública.

El desarrollo territorial es algo reciente para las autoridades municipales, las cuales recrean las añejas estructuras; al no tener capacidad técnica para planificar el uso del terri-



territorios 8

torio, deben contratar equipos técnicos preparados en tal asunto. Para ellos, los equipos consultores cumplen los términos contractuales, entregan sus respectivos informes y seguidamente éstos corren el riesgo de ser depositados como requisito en las estanterías de las sedes de gobierno. En buena medida ahí reside la dificultad para entender las alcaldías como gerentes y entes planificadores. Según la Ley 388/97 las administraciones, en cabeza de sus alcaldes, son los rectores del ordenamiento, lo cual no se ha digerido como competencia de las mismas. Se acude a esa vieja idea según la cual el que es contratista debe hacer el trabajo encomendado; no se tiene claro que los equipos técnicos son consultores de apoyo, no grupos de profesionales que van a realizar la totalidad de la tarea de la alcaldía.

Restricciones para una administración pública eficiente y en función de la planeación

Pero el sinsabor en la administración pública es más estructural. Además, como lo señala Luis Lira, descentralización y globalización hacen que el entorno sea altamente turbulento para los gobiernos subnacionales. Mientras las administraciones no cuenten con tecnologías de la información, no podrán comportarse como organizaciones inteligentes capaces de interactuar, adaptarse y tomar oportunamente mejores decisiones.

Sabido es que la administración del Estado encargada del desarrollo regional (nacional o subnacional) se estructura según la organiza-

ción burocrática tradicional en que el comportamiento del "funcionariado" y de la propia institución se orienta, fundamentalmente, al respeto de la norma jurídico-administrativa antes que a la consecución de resultados, y que se confunde la introducción de computadores y la creación de bases de datos con la transformación de información en conocimiento para actuar como una organización inteligente. En el contexto burocrático-administrativo de estas organizaciones, la introducción de computadores y *softwares* (aunque ellos sean de última generación y estén en redes) sólo hacen más rápidos los procesos pero no los alteran, dada la inexistencia de la reingeniería tan utilizada en las empresas privadas y en las instituciones públicas modernas (Lira, 1997:5-6).

Para nuestro contexto, funcionarios con posgrados, administraciones con sistemas de información geográfica, bases de datos, procedimientos sistematizados, en caso de que se dé a cabalidad en algún pequeño municipio (algo sobre lo que cabe el beneficio de la duda), no son garantía de que funcione a satisfacción la administración en su totalidad. Asuntos como la burocratización de los procedimientos, y los deberes del día a día, no permiten los cambios sistemáticos y necesarios para transitar de una simple administración a una gerencia pública más calificada y competitiva. No es un secreto que los alcaldes deben nombrar en sus gabinetes a algunas personas que se eligen con el criterio de cuotas burocráticas de los sectores que apoyaron su llegada al poder, y ésta es sólo una de las más comunes situaciones. Entonces, ¿cómo esperar capacidad técnica cuando de antemano existen otros criterios para

elegir los funcionarios que tomarán las decisiones?

Algunas gobernaciones medianamente inquietas por lo anterior acuden a una solución bastante frecuente: las capacitaciones y talleres dirigidos a funcionarios y líderes locales. Para tal fin acuden a consultores de buen nivel técnico y legal para instruir a los ocupantes de los cargos públicos municipales en lo necesario para planificar el desarrollo, como efectivamente ocurrió con el desarrollo territorial y todo lo competente a la Ley 388 de 1997; o como sucede con la asesoría de las dependencias de Planeación Departamental para la elaboración de los Planes de Desarrollo trianuales a nivel municipal. Es así como

en el corto plazo, ellas [las capacitaciones] buscan consolidar lo existente a través del perfeccionamiento individual y colectivo vía el mejoramiento de las destrezas y habilidades de los participantes en sus puestos de trabajo (...). En el campo del desarrollo regional y local, esto último explica la gran popularidad y variedad de cursos que se ofrecen al funcionariado de las administraciones y gobiernos subnacionales en las más diversas áreas. Bases constitucionales, leyes y reglamentos que norman la actuación de la administración del Estado en materias presupuestarias y de personal se mezclan así con materias relacionadas con aspectos sustantivos del desarrollo regional y local, tales como el rol del Estado y de la sociedad civil en procesos de descentralización, las modalidades de planificación más aptas para superar el subdesarrollo, el medio ambiente y otros, con una diversidad de enfoques –algunas veces complementarios, pero muchas veces contrapuestos– que crean gran confusión en los participantes

con poca experiencia profesional y técnica (Lira, 1997:18).

Pero con este personal capacitado pueden darse dos desenlaces. En algunos casos, estos esfuerzos se diluyen en el corto plazo ya que es frecuente que una vez cambia de turno la administración se inserta un nuevo personal que debe ser re-entrenado en lo que dicte la ley más reciente o la moda en cuanto a metodología y enfoque de desarrollo; por su parte, el personal antes preparado, es despedido. En otros casos, cuando hay una planta de funcionarios más o menos permanente, se corre el riesgo de encontrar algunas resistencias al cambio, pues a veces es necesario intentar remover añejas estructuras mentales que pecan de desactualizadas y que se tornan cómodas. Esto es frecuente con funcionarios que se trasladan de un cargo a otro repetidamente y frente al cual la reactualización en metodologías y procedimientos de planificación implica que “el remplazo de un paradigma por otro no sea sólo una cuestión racional; es también un acto de fe. En la medida en que la jerarquía de los funcionarios y su antigüedad en la administración estatal aumenta, el remplazo de un paradigma por otro se torna cada vez más difícil” (Lira, 1997:18).

Por esta razón gestionar el desarrollo territorial tiene que contar de antemano con el convencimiento de que lo que se propone y hace es importante, necesario y fundamental para el bien común. Sin embargo, en algunos funcionarios a veces se percibe cierto ambiente de pesimismo generado por la guerra, los desplazados, la intimidación de

los grupos armados al margen de la ley, la crisis presupuestal y la incertidumbre en general. Muchos funcionarios mal remunerados, agotados por la sobrecarga laboral, presionados por grupos políticos o violentos, y sin recursos para su óptimo desempeño, se escudan en una situación propiciada desde el gobierno central, y es el hecho según el cual los gobiernos departamental y nacional entrantes prescribirán otros énfasis y modelos para el desarrollo, así como otros reglamentos y principios que podrán cambiar lo actualmente existente.

A pesar de que el desarrollo territorial es política de Estado y no de gobierno, cada gobierno puede fomentar y propiciar, o dejar de hacerlo, algunas políticas de Estado. Circunstancia similar ocurrió con la *Ley 387 de 1997* que definía las *medidas para la prevención y atención de los desplazados internos por violencia en Colombia*, ley emitida en el gobierno de Ernesto Samper Pizano, quien otorgó especial relevancia a este asunto estableciendo el *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* como Documento Conpes 2924 de 1997, designando además una *Consejería Especial para la Atención Integral de los Desplazados*, que hacía parte de un *Plan Nacional* para la atención de estas víctimas de la guerra, todo esto respaldado en decretos y demás, es decir, era una importante política de gobierno susceptible de ser continuada.

Aunque este esfuerzo gubernamental no evitó que se recrudeciera el preocupante fenómeno de los desplazados (más de 1'100.000 compatriotas desplazados entre 1994 y 1998 según la Consultoría para el Desplazamiento

Forzado y los Derechos Humanos, Codhes), por lo menos se contaba con el andamiaje institucional para que los desplazados organizados accedieran a organismos e instancias encargadas de atender y canalizar sus demandas. Pero el gobierno de Andrés Pastrana no continuó con estas políticas y concentró sus energías en los diálogos de paz; una vez entre 1998 y 2000 ya se había llegado a la cantidad de desterrados del período anteriormente descrito, la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-1150 del 2000 enunció explícitamente un llamado de atención a las entidades territoriales que se niegan a asumir sus obligaciones para con la población desplazada; en efecto, no era la prioridad gubernamental, pero el problema aumentaba a índices alarmantes (véase un análisis sobre los efectos socio-territoriales de la guerra, especialmente del desplazamiento forzoso en Espinosa, 2001:39-47). Con esto sólo se expone la relatividad de las políticas de Estado y las de gobierno, y al carecer de continuidad unas y otras de acuerdo con las condicionantes políticas de la coyuntura, esto se traduce en irregularidad y demás factores asociados a la falta de permanencia en lo emprendido desde los gobiernos.

Así pues, la responsabilidad del desarrollo territorial recae principalmente en el gobierno local; en efecto es su competencia, pero no puede olvidarse que también debe intervenir la población, organizada esta última o no, pues ahí reside la clave del éxito y la legitimidad de lo decidido. Para ir finalizando este apartado no sobra reiterar que este tema cobra importancia dado que todo ordena-

miento territorial pasa ineludiblemente por lo administrativo-institucional, lo cual tiende a ser de antemano ineficiente, lento, poco cualificado en varios aspectos, y, además, está resultando seriamente afectado por la agónica crisis presupuestal que la descentralización está implicando.

Parte III. Sobre la base social

Cosmovisiones y mentalidades

Cómo planificar un país con un tejido social segmentado por la guerra, con ciudadanos que no asumen su protagonismo político y social, que descreen de sus gobernantes, y estos últimos sin poder de cohesión frente a la *plebe*. Una inquietud interesante es dimensionar la intervención en el territorio; con ello no hacemos más referencia que a la readecuación de asentamientos, de usos del suelo y de apropiación territorial. Pero en lo básico, lejos del tecnicismo, es el hecho de lo que realmente implica reubicar asentamientos, es decir, cambiar de lugar de vivienda a familias con pertenencia por terruños sobrantes de la concentración en la propiedad del suelo. Del cambio de sistemas productivos, del cultivo de ciertos productos y de la reconversión de técnicas, lo cual implica la colosal tarea de modificar mentalidades, de intervenir en racionalidades económicas y sociales intrincadas en imaginarios colectivos. La forma en que se operativizan estas decisiones debe guardar extrema cautela con los impactos sociales. Por ejemplo, si es adecuado reubicar por riesgo de desastre natural una comunidad de

afrocolombianos de apropiación lineal del territorio a lo largo de ejes fluviales, es pertinente ventilar la posibilidad de ubicarlos en un lugar que guarde coherencia con su cultura, teniendo en cuenta que el hecho de alejarlos de los ríos es desmembrarlos de sus propios referentes territoriales y grupales. Es usual que casi siempre no se es del todo delicado con la minucia de decisiones coherentes y bien sustentadas pero que carecen de ambientación sociocultural, por lo cual las comunidades se acusan de ilógica terquedad y los tecnócratas de sorda actitud. Entender viejas formas del uso del territorio es un asunto delicado que apenas comienza, que requiere flexibilidad metodológica en procesos interactivos donde se retroalimenten experiencias y expectativas tras la exploración de nuevos escenarios. Para ello es adecuado socializar las metas de las acciones territoriales, porque bien se sabe que cuando las decisiones técnicas se imponen, terminan constituyéndose en causal de conflictos entre sociedad y Estado. A nivel urbano el más claro ejemplo son las repetidas confrontaciones entre comunidades y autoridades por los desalojos represivos en áreas de invasión o zonas de alto riesgo, donde no se brinda garantía alguna para la reubicación en un lugar con mínimos para vivir dignamente.

Reconfiguraciones rurales

No contamos con zonas rurales típicas, el campo revela comunidades que han roto sus patrones tradicionales de poblamiento para hacer parte, si no de ciudades o cabeceras municipales, de los cascos de corregimientos

territorios 8

o de veredas que se nuclean a bordo de carreteras o ríos; y en el peor de los casos, haciendo parte de zonas subnormales que anticipan conurbación. Dos argumentos buscan explicar este fenómeno en el ámbito rural. En primer lugar, al conflicto armado que además del serio problema de desplazamiento forzoso hacia las cabeceras y ciudades, redistribuye las poblaciones en torno a la cercanía, de manera tal que las familias se brindan la ayuda y protección en incursiones e intimidaciones de los grupos armados. En segundo lugar, a las iniciativas de nucleación, que implica aspirar al hecho de contar con electricidad o acueducto, lo cual se da si previamente reúnen las viviendas en un lugar, con lo cual sería operativa la extensión de redes. Las implicaciones de esto no se han evaluado en los términos de la *huella ecológica* que implican las nucleaciones y el incremento de los centros poblados: se aleja la frontera boscosa, el equipamiento colectivo resulta insuficiente, se contaminan y desestabilizan las microcuencas, las basuras no se disponen adecuadamente. Tal situación la han vivido las comunidades indígenas de la Serranía de Abibe (Urabá) en jurisdicción de Mutatá y Chigorodó, y en el resguardo Emberá-Chamí de la cuenca alta del río San Juan, entre los municipios de Pueblo Rico y Mistrató (Risaralda en límites con Chocó). El nodo de las problemáticas para los conglomerados humanos no es únicamente la ausencia estatal, la inoperancia municipal o el conflicto armado; debe tenerse en cuenta que la degradación ambiental en algunos lugares está condicionando movilidad de población, porque tanto suelos como agua

y bosques se mitigan. La alteración del medio predetermina movilizaciones de personas que se van a hacer presión a otros lugares débiles ecológicamente, o ya alterados, o bien a zonas subnormales de cabeceras municipales o ciudades. Dicho fenómeno se conoce como *desplazados ambientales*, término difundido en la década del noventa y basado en la experiencia de comunidades asentadas en desiertos africanos que deben emigrar por falta de agua y recursos naturales básicos disponibles para su recolección o explotación; la aplicación de dicha categoría paulatinamente se ha extendido a otras latitudes del planeta. De alguna manera esto se ha dado en contadas veredas de San Luis (Antioquia), donde el agotamiento de la frontera boscosa ha menguado el suministro de aguas y ha repercutido en la erosión del suelo en zonas de vertiente. Las comunidades allí asentadas tienen una fuerte vocación maderera, lo que se traduce en movilidad de población tras áreas donde existan recursos forestales medianamente disponibles para su extracción, aunque prácticamente los lugares con suficiente cobertura forestal se encuentran tan distantes y en terrenos suficientemente escarpados como para que los campesinos se animen a emprender travesías hasta allí. Además, el azaroso clima de orden público no es el mejor para trabajar en zonas boscosas. Otro caso interesante es el de la Corporación Autónoma Regional para el Centro de Antioquia (Corantioquia), que ha canalizado importantes esfuerzos a la caracterización y resolución de conflictos ambientales; en sus informes evidencian entre los primeros

renglones la escasez de agua como uno de los principales factores de conflicto socioambiental, que se atenúa principalmente en épocas de verano, cuando las comunidades se dirigen a la autoridad ambiental para reportar querrelas en el interior de sí mismas por el acceso al vital recurso.

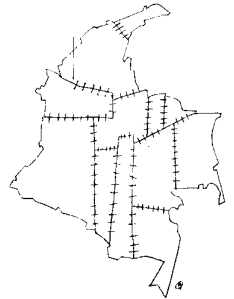
Pero otras circunstancias marcan la vida del campo. Por lo anterior, y por el desplazamiento por violencia, parajes que se vuelven prolíficos caseríos también expresan nuevas reconfiguraciones territoriales. No son pocos los municipios donde grupos de familias buscan lugares ajustados a las demandas básicas de habitabilidad, que brinden la posibilidad de desarrollar actividades agropecuarias, comerciales o extractivas, y donde los actores armados no hayan perturbado la probabilidad de lograrlo. Las fronteras internas no son estáticas, por el contrario, actúan como síntomas de profundos cambios que se están dando dentro de las jurisdicciones, que quizás no son un fenómeno del todo nuevo y que por tanto no deben pasarse por alto en las disertaciones sobre lo territorial en Colombia.

Un caso ilustrativo es lo sucedido en Puerto Triunfo donde se estableció en el POT la redefinición de veredas y corregimientos, pues la concentración en la tenencia del suelo, que conllevó la ganadería extensiva, replegó a las comunidades a distintos centros poblados sin interconexión alguna y “obediendo a parámetros de exclusión social”; por tal razón se diluyeron los referentes tradicionales de la “vereda”, entendida como la “primera expresión geográfica, social y económica después de la vivienda y la fami-

lia; unidad constitutiva del municipio donde el hombre labora, donde se identifica con el paisaje, donde las relaciones consigo mismo, con sus vecinos y con el entorno son concretas, directas e inmediatas” (Documento de Diagnóstico del POT). Aunque éste es sólo un ejemplo, diversos pueden ser las causas y factores al momento de interpretar las reconfiguraciones territoriales a nivel rural en Colombia, donde grupos armados y desplazamiento, latifundismo, proyectos de infraestructura, agotamiento de recursos naturales y servicios ambientales, macroproyectos y nuevos referentes de bienestar afectan en mayor o menor medida las formas de habitar y correlacionarse con los otros.

Iniciativas de desarrollo local

El ordenamiento territorial hace parte de una institucionalidad que en ocasiones carece de plena legitimidad, con mecanismos desgastados y sin mayor credibilidad. Pero estas limitantes se han convertido en desafíos para la misma base social. En efecto, buena parte de las propuestas organizativas de las comunidades primero se consolidan como iniciativas propias; luego de demostrar su viabilidad y compromiso entran a ser apoyadas y cofinanciadas por las administraciones con los paquetes presupuestales de las dependencias de desarrollo de la comunidad. Este plasma organizativo retroalimenta, anima y se vuelve eje estructurante del desarrollo. Como se observa, en estos casos el proceso es inverso; no es el ente municipal el que invita sino el que funda su credibilidad en proce-



tos ya comenzados. Ésta es una nueva modalidad con la que germinan y se desenvuelven interesantes iniciativas de desarrollo local, respaldadas en grupos de trabajo específicos (asociaciones de mujeres cabeza de familia, juventud rural, desplazados por violencia, grupos de trabajo en producción agrícola o autoconstrucción, víctimas de desastres naturales).

Resultaría insólito desconocer que algunos procesos organizativos han ganado lugar; tenemos experiencias piloto que facilitan un ordenamiento territorial ajustado social y culturalmente. De ahí los esfuerzos dirigidos a mejorar formas de vida a partir de la recreación de tejidos sociales, la cabida a herramientas participativas y el rescate de valores a todo nivel; es decir, a través de la posibilidad de cultivar otros ámbitos del individuo y la sociedad. En ello se matriculan idearios de convivencia, gobernabilidad, capacitación y autogestión; lúdica, economías solidarias, sistemas sostenibles de producción, sentidos de pertenencia, comunidades de paz, reivindicaciones de género, civismo y cooperación. Dichos ámbitos han tenido luz verde con propiedad desde las ONG, o desde iniciativas de organizaciones de base donde los ciudadanos asumen responsabilidades en situaciones y realidades que exigen diligencia, en parte, por las grietas que los gobiernos van dejando en relación con el ejercicio de sus deberes, las cuales se difieren como cometido a todo aquel bagaje de competencias que se concretan en la denominada sociedad civil (Espinosa, 1999b:142-143).

territorios 8

Parte IV. Paradojas entre el Estado y la planeación

Ausencias de información

Por requerimiento de las metodologías de planificación territorial se dimensiona una serie de fases metódicas, siguiendo el hilo conductor típico de la relación *diagnosis* (diagnóstico situacional) - *prognosis* (análisis tendencial y prospectivo) seguidos de formulación y seguimiento. Ahora bien, los POT comienzan desde los diagnósticos, y aquí empiezan a evidenciarse algunas limitantes. Zonas del país promisorias como laboratorios de investigación se entienden como regiones sobrediagnosticadas en las que instituciones académicas, de investigación y de gestión han realizado minuciosos estudios (Chocó biogeográfico, Amazonia, áreas naturales protegidas). Al momento de comenzar a revisar ese supuesto cúmulo de información se desconoce su ubicación, se encuentra extraviada en las dependencias de la región, o se ha fugado a anaqueles distantes de la zona de estudio. Al fin de cuentas, se deben recomenzar consultas e indagaciones porque no se cuenta con datos básicos. Un claro ejemplo de ello fue lo acontecido con el Chocó biogeográfico y el Proyecto Biopacífico, donde a pesar de haberse avanzado en la generación de saber, la gran conclusión fue un inventario de lagunas y vacíos de información para tomar decisiones acordes a una zona vastamente compleja y rica en posibilidades de estudio desde todas las áreas del saber.

El ordenamiento territorial comienza con procedimientos de investigación que tienen plazos muy exactos, se pactan careciéndose de los mínimos básicos en información como punto de partida. Así emergen los aprietos para los equipos técnicos en los siguientes asuntos. Cartografía: donde existe, es preciso evaluar si está actualizada, a escalas adecuadas y debidamente digitalizada; demografía: posiciones encontradas surgen en torno a la confiabilidad y transitoria actualidad de censos poblacionales y otras fuentes; los seguimientos sísmicos o pluviométricos no se realizan; cifras económicas no se poseen. Si acaso existe información, no se encuentra centralizada como fuente de consulta recurrente dentro del municipio. Todos estos ítem de información son importantes, eso se acepta, pero su trascendencia no conlleva a que se encuentren debidamente sistematizados. Eventos de esta índole desgastan a equipos de investigación en el rescate de datos dispersos; por ello los esfuerzos comienzan concentrándose en la recolección y evaluación de mundillos de información que deben decantarse a la especificidad de lo territorial. Para ilustrar tal situación basta revisar los Planes de Ordenamiento Territorial de Antioquia, que coinciden implícitamente en que una de las líneas estratégicas para el desarrollo es la conformación de bases de datos con información geoestadística y cualitativa de cada municipio, pero en concordancia con lo regional, donde las variables y los indicadores, además de ser confiables, deben ser objeto de seguimientos periódicos para evaluar las tendencias e impactos

de los programas y proyectos en ejecución. Retomemos “las debilidades del proceso que identificó la Gobernación de Santander: tardío ofrecimiento de asesoría y apoyo del nivel nacional y débil coordinación para la unificación de enfoques. Para no mencionar otras de carácter regional como recursos limitados, escaso conocimiento, demoras en la entrega de la información cartográfica y dificultades en sistemas de información territorial y municipal” (Miranda, 2000:7). En muchas ocasiones los municipios contratantes consideran que por hacer está la realización de cartografía a escalas precisas, inventarios minuciosos de flora y fauna, estudios microeconómicos, levantamientos catastrales o la ejecución de barridos censales rigurosos, desconociendo que éstos pueden llegar a ser tan costosos y dispendiosos como la elaboración de planes de ordenamiento. Al fin de cuentas todo esto repercute en la dilatación de procesos, en la poca profundidad en ciertos análisis y en la queja de calendarios que no dimensionan estos obstáculos. A esto se suma el conflicto armado que imposibilita trabajos de campo, la falta de información o escasos presupuestos, por lo que es recurrente que se tomen determinaciones sin corroboración, debiéndose deducir lo adecuado técnica y socialmente según los criterios de experto; salida usual, poco sana, que en muchos momentos resulta siendo operativa, y que se da no sólo en esfuerzos de planificación territorial o regional sino también en estudios de impacto o planificación ambiental, entre otros proyectos de infraestructura y asociados.

territorios 8

Dilemas entre Estado y sociedad civil

Estado y sociedad civil nunca coinciden en la plena conformidad sobre lo que se jalona desde la planificación del país; casi siempre queda la sensación de que no encuadran las iniciativas del gobierno en la medida en que no encuentran asidero en la provincia, lo cual genera toda especie de insatisfacciones que terminan por acostumbrarnos a la esterilidad del Estado. Pensando sus posibles orígenes,

la crisis del Estado planificador puede asociarse a la hipertrofia del aparato público o a las tensiones entre la lógica burocrática del Estado y las múltiples lógicas de la sociedad civil (productiva, comunicacional, consensual, etc.). Si el Estado es ideado como *Meta - actor*, es decir, como instancia política capaz de armonizar y conducir al conjunto de la sociedad por la senda de la modernización y el desarrollo, la crisis del Estado planificador obedece a las perturbaciones que los cambios globales (sobre todo los financieros y los tecnológicos) generan en las economías nacionales, así como en la excesiva heterogeneidad social de las sociedades supuestamente “moldeables” por la acción integradora del Estado (Hopenhaym, 1991:6).

Es cuando se abre uno que otro espacio de concertación y se observa a colectividades difusas con sustanciales diferencias. Hasta el momento las miradas técnicas se han acercado a los grupos humanos creyendo que son un todo homogéneo, que a problemáticas comunes deben encontrar posturas y respuestas generalizables. Se desconoce que dentro del entramado social varían las apreciaciones

e iniciativas para incidir en su futuro; muchos canales se desgastan cuando se asevera que si las comunidades no se ponen de acuerdo, no pueden prosperar inversiones en proyectos y programas. No se tiene en cuenta que las organizaciones se caracterizan por las mismas contradicciones internas, por grupos e intereses atomizados que pueden llegar a friccionar entre sí. Un vistazo somero indica que se da

en los últimos tiempos una gran cantidad de llamados a la participación, pero la característica de los mismos es que éstos se ubican en espacios políticos y sociales fragmentados. Las convocatorias estatales a la participación son convocatorias que se ofrecen desde el Estado a una sociedad civil no organizada, no constituida, dispersa, lo cual hace que la participación no sea ofrecida a Movimientos Sociales y difícilmente se puede señalar que la misma sea una conquista de estos últimos (Posada, 1998: 154-155).

Aunque busca evitarse, hay que señalar que en algunos planteamientos tecnocráticos la preocupación por la participación social no evita que la población sea considerada como objeto, mas no sujeto del desarrollo mismo (Lira, 1997:7).

Problemas de enfoque y contexto

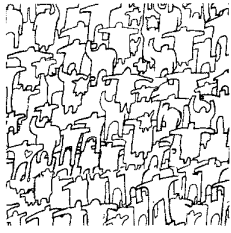
En los procesos de prospectiva territorial, las denominadas *imágenes-objetivos* son premisas que señalan el norte en cuestión de potencialidades y ventajas que otorgan identidad al deber ser del municipio. Para muchos no dejan de ser entelequias repetidas del Esta-

do, proverbios vencidos que agonizan en las *misiones y visiones* de los Planes de Desarrollo. Sin embargo, no por eso pierden importancia los ideales imaginados que sirven de meta, precisamente los que nunca han existido y que efectivamente deben comenzar a hacer parte de los imaginarios colectivos. No obstante, para el sustrato social, la contradicción surge entre las metas de sostenibilidad, equidad, eficiencia institucional, desarrollo socioeconómico, bienestar y calidad de vida, frecuentemente enunciadas, en contraposición al aumento de las cifras de desplazamiento, degradación ambiental, escaso presupuesto para salud y educación, desempleo, violación de los derechos humanos y, en general, la precariedad en áreas con clara ausencia estatal.

A lo anterior se añade una Ley de Desarrollo Territorial aplicada especialmente para contextos urbanos. La misma ley y los decretos reglamentarios traen una taxonomía abundante de procedimientos y acciones que se adormecen en contextos muy distintos a los cuales se sustrajo este marco normativo. Recordemos los alcances del tema en la escuela española, de la cual Colombia retoma su bagaje. En parte allí las discusiones se han dirigido a replantear la relación entre sistemas urbanos organizados en red y normativizados desde la teoría de la renta del suelo. Pero volviendo a nuestro tema de análisis, se conjetura en cómo llevar un modelo de ordenación de grandes ciudades a municipios colombianos, por así denominarlos, “pueblerinos”. La participación en plusvalía, análisis de la renta del suelo y su engranaje en el mercado de tierras, son as-

pectos que arrojan serias dificultades para ser aterrizados a municipios de pequeña y mediana envergadura. En lugar de pensar para sus cabeceras municipales un sistema integrado de parqueaderos o de terminales de pasajeros o carga (envergadura que tomaría la prospección en una metrópolis) debemos pensar en estacionamientos de equinos (pesebreras) por ser el medio de transporte y de tracción esencial de nuestra cultura rural, es decir, en lugares donde los campesinos puedan dejar temporalmente el animal con el que se transportan o sacan sus productos al mercado, donde puedan alimentarlo un rato, tenerlo a sombra y las heces no alteren el aspecto estético y sanitario de las plazas municipales. Y así sean alternativas que originen una curiosa sonrisa, esto es planificar con contexto, con calidad de vida, ordenar el territorio de acuerdo con las demandas reales de las personas, sin los valores tecnócratas que suelen emplear deslumbrantes ecuaciones (aporte de campesinos en taller realizado en San Francisco, Antioquia, mayo de 1999).

Es preciso diferenciar los diversos modos de vida, aspiraciones e ideales, éticas e idiosincrasias de los conjuntos sociales, para así dimensionar mejor las respectivas variaciones entre unos y otros sectores de la población. Explicado de otra manera, es presuntuoso aspirar a unificar un único criterio de calidad de vida. Los valores, apetencias e idearios varían notoriamente en el tiempo y dentro de las esferas y estratos que conforman las estructuras sociales. La calidad de vida (el bienestar) es un construido histórico y cultural de valores sujeto a las variables



de tiempo, espacio e imaginarios, con los singulares grados y alcances de desarrollo de cada época y sociedad, lo que debe respetar y no pasar por alto el desarrollo territorial, aunque claridades de este tipo no siempre son explícitas en el mismo (Espinosa, 1999b:120, 128).

Parte V. Lo positivo de los planes de ordenamiento territorial

Un aspecto positivo de los planes de ordenamiento territorial es el hecho de develar continuidades y discontinuidades de nuestro país, de evidenciar dificultades y ventajas que hasta el momento no habían sido desmanteladas. En el ordenamiento recae la responsabilidad de romper con prejuicios sobre las regiones. Evidenciar potencialidades, generar viabilidades, revertir procesos o imaginarios que colocaban a unas zonas en desventaja frente a las otras, es, al fin de cuentas, aprender a mirar en su potencialidad a zonas de guerra, selva y endémicas hostilidades (sur de Colombia, el Pacífico, Llanos Orientales). Así mismo, es reconocer en sus magnitudes el papel de un Estado limitado, el papel de la Nación en estas diferencias, en la dificultad para establecer identidades, puntos de convergencia y comunes denominadores. Es distinguir gentes, sentir, posturas progresistas de trabajo que salen adelante entre dificultades que atraviesan a todo el país en diferentes calibres. Estar al tanto de esto e inventariarlo es un avance. Otro aporte es la necesidad fehaciente de integrar esfuerzos técnicos y administrativos, entre información desagregada y fragmen-

tada, con el fin de combinarla para postular soportes teóricos juiciosos. En muchos casos, los POT obligaron el esfuerzo de establecer una columna vertebral en torno a la información y las bases de datos de los municipios. Además de generar conocimiento que intenta fusionar diferentes áreas del saber, se arroja un catálogo de objetos de investigación que antes se mencionaban pero que no habían sido escrutados como componentes de políticas concretas. Queda toda una matriz de objetos de investigación aplicada y de proyectos que se ciernen sobre propuestas concretas de trabajo. Es la estrella polar para que las municipalidades reorganicen prioridades, con el fin de continuar profundizando en lo que debe tratarse seriamente para sustentar un desarrollo concatenado en medidas claras. No son fundamentos salidos de discusiones caprichosas; en buen momento arriban las nuevas tecnologías como apoyo fundamental de la planificación. Los Sistemas de Información Geográfica (SIG), los procesadores de información, las bases de datos, entre otros, son las herramientas fundamentales que facilitan el ordenamiento espacial.

La ordenación del territorio da lugar para invitar a los actores en el reconocimiento de la trascendencia de éste para sus regiones. Más que nunca se reclaman muchas áreas del conocimiento y comunidades en función de tomar decisiones, repensar sus lugares sin que sean un todo unificado, sino percibiendo sus diferencias latentes y manifiestas, esto es zonificándolo, discerniendo medidas ajustadas a singularidades íntimas que así lo reclaman. Porque si algo acarrea dificultades, es

darnos a la tarea de secularizar el territorio sectorizando elementos comunes que sirvan para diferenciar zonas entre sí. El hecho de integrar diagnósticos de diferentes áreas del saber, incluir el conocimiento tradicional, y concordar todos en una metodología que lo facilite, es todo un desafío que demanda conductos regulares difícilmente pasados por cómoda obviedad.

Concertar sobre el territorio: escenario para dirimir conflictos

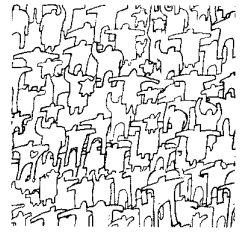
La filosofía política es amplia al explicar cómo el conflicto es un fenómeno innato de toda sociedad; de ahí que entre los grupos humanos existan diferencias por acceso a recursos naturales, ideologías, religión, falta de inversión pública, violación de derechos, justicia social, capitales, tierra, etc.; disputas que se evidencian como tal en el territorio. Pues bien, el ordenamiento territorial en algún momento de su proceso deberá detenerse en conflictos de diversa índole. En la concertación de los POT casi siempre emergen conflictos actuales, ya superados o en perspectivas de generarse. Así, el ordenamiento territorial aportará nuevos puntos de vista expresando espacialmente algunas disyuntivas sociales, dimensionándolas a través de cartografías que las ilustren, que ayuden a localizarlas y caracterizarlas. Por ende, los espacios para la planificación espacial podrán convertirse en escenarios para que las partes sientan precedentes que pueden anticipar negociaciones tendientes a solucionar conflictos.

Las brechas entre los sectores *público, privado y comunidades*, usualmente son las prime-

ras que afloran en el aura de las concertaciones, y, aunque no es del todo consciente, el ordenamiento termina siendo el medio para nivelar las cargas, responsabilidades y oportunidades de cada sector, disciplinando su injerencia espacial en razón del bienestar colectivo, lo cual lo termina reflejando como un escenario potencial para la resolución de diferencias latentes y manifiestas. Un país como España, con más recorrido en dicho asunto, perfila el aprovechamiento de esta ventaja: “La política territorial tendría que ser hoy más una herramienta de negociación en el territorio con los agentes sociales, que un aparato de redacción de normas y planes” (Marchena, 1994:45). En tal sentido se asevera que el ordenamiento territorial, más que ordenar y coordinar acciones concretas sobre el territorio (valga la redundancia), debe reorganizar las correlaciones entre los actores sociales en aras de la articulación armónica de éstos entre sí y con el entorno que los acoge. “Finalmente, la planificación territorial debe ser capaz de generar un ambiente proclive a la negociación entre los diferentes actores involucrados y que estimule la búsqueda de consenso en torno a un proyecto político territorial más apropiado a adaptarse a la complejidad inherente de la sociedad contemporánea...” (Ilpes, 2000:31-32).

Como lo sustenta el Ilpes, es evidente que:

la reducción del ámbito de acción de los gobiernos nacionales –en virtud del cambio del papel del Estado y de la globalización– y las mayores responsabilidades que la descentralización asignó a los gobiernos y administracio-



nes subnacionales exigieron una nueva concepción del espacio. Más que como una entidad agregada y homogénea –cuya única función es la de servir de escenario para la aglomeración, la distribución y la interacción de la población y de sus actividades–, el espacio comenzó a ser entendido como un territorio heterogéneo, cuya diversidad es determinada por sus contenidos económicos, ambientales y socioculturales, en torno a los cuales se movilizan distintos actores –en un juego de consensos y conflicto– en pos de un proyecto común de desarrollo. De manera concomitante, la ciudad ya no es vista como una mera concentración de habitantes y actividades productivas sino, principalmente, como un punto de intercambio entre el poder político y la sociedad civil que representa un vehículo potencial de integración cultural e identidad colectiva.

Estas nuevas concepciones establecen condiciones favorables para que los municipios (o las asociaciones de gobiernos locales) operen como núcleos articuladores de una planificación y gestión negociada entre agentes públicos y privados, que propicie un proyecto de ciudad (y de región) y una política urbana (y regional) coherente (...). Dado que el territorio no sólo tiene la calidad de soporte físico y receptor de los efectos de la actividad humana, sino también la de entidad que sirve de base a la articulación de los diversos actores sociales y agentes institucionales, aquella incorporación exige la instrumentación de modelos de concertación para la adopción de decisiones a escala nacional, subnacional (regional y local) e internacional (Ilpes, 2000:32, 33).

Parte VI. Rumbos del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial estará al orden del día en la dirección que tomen aspectos

preponderantes del futuro de Colombia. En éste se fundamentarán decisiones que pueden atravesar meridionalmente los cambios que requiere el país. Entre las vertientes que puede complementar el ordenamiento territorial tenemos:

1. Mientras perdure el conflicto armado, el desarrollo territorial nunca podrá responder a todas las necesidades de las personas; con el desplazamiento las demandas se reubican y se concentran intempestivamente en otros lugares, lo cual dificulta la posibilidad de anticipar coberturas en servicios públicos y sociales. Por lo menos se debe estar atento a que la Ley 388/97 se combine con la Ley 387/97 sobre Prevención y Atención al Desplazamiento Forzoso y con la Ley 152/94 de Planes de Desarrollo, con el fin de disponer de espacio y servicios necesarios para atender las demandas de los desplazados. Es deber del Estado determinar lugares con el saneamiento básico necesario para la atención de población golpeada por la guerra. Es imperioso –por lo menos– balbucear políticas de envergadura municipal y regional para manejar los efectos del conflicto, evitando que se recrudezca por falta de coherencia para tratar sus consecuencias. Aunque para muchos no existe claridad en la interrelación de estas circunstancias con el desarrollo territorial, hay que recordar que el saneamiento básico, las áreas de expansión urbana, los proyectos de vivienda de interés social, los servicios públicos domiciliarios, la ubicación de infraestructura

en salud y educación, y los lugares susceptibles de ser albergues transitorios, son elementos que las municipalidades deben estimar a través de los POT. Es fundamental invitar a planificar sistemáticamente un país de cara a la guerra; sin embargo, es evidente que en municipios con cada vez mayores dificultades presupuestales la viabilidad financiera para atender a estas personas está distante.

Por otro lado, el conflicto armado impedirá usufructuar las potencialidades del territorio nacional. El valor paisajístico de Colombia que pudiera cimentar el ecoturismo no se aprovechará con el recrudescimiento de la guerra. Es conocido que la mayoría de los planes de ordenamiento destacan dicha ventaja de las regiones, pero en ninguno se consigna como un renglón viable de ser aprovechado con certeza, por lo menos en el corto y mediano plazo.

2. Ciertas acciones ambientales, el lugar de zonas de conservación y áreas de manejo especial, así mismo sus reglamentaciones, surtirán su base de lo resultante de los planes de ordenamiento territorial. La función planificadora de las Corporaciones Autónomas Regionales estará complementada por los lineamientos de los POT. En ocasiones, la vanguardia la llevarán los planes de ordenamiento cuando las CAR hubiesen sido lentas para concretar su función en zonificaciones, planes de manejo, programas ambientales, entre otros. "Este proceso tendrá que construir la coherencia necesaria de cada unidad nacional en términos de la

ecoestructura natural y territorial que le sirve de soporte espacial, ecológico, biológico y socioeconómico a las actividades productivas y sociales que cumple su población" (Borja, 1996:25).

Lo anterior

constituye la necesidad de integrar criterios de sostenibilidad en la planificación económica y social de los espacios nacionales y regionales. Esto implica reconocer y, por tanto, evaluar, la dotación de recursos naturales y de servicios ambientales como un elemento fundamental en la consideración del espacio, que se traduzca en una valoración cuantitativa y cualitativa de la base física y biológica del desarrollo económico y social. La articulación sistemática de variables ambientales con variables económicas y sociales permite construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socioeconómicos respecto a usos alternativos del capital natural (suelo y recursos naturales) y de tecnologías, por ejemplo (Ilpes, 2000:33).

3. Como instrumento de planificación puede decirse que va a ser prácticamente el primero que posibilitará planificar unidades a cuantas escalas se requiera; las metodologías que le son propias pueden desagregarse y especificarse para municipios, departamentos y regiones, los cuales mutuamente se aportarán elementos a diferentes grados de detalle. Definitivamente el ordenamiento será la línea maestra que deberán seguir como bitácora las regiones, a efectos de planearlas y condensar los planes estratégicos de desarrollo en cada nivel.

territorios 8

4. Entre las diferentes figuras de jurisdicción territorial, las *regiones*, especialmente las de trascendencia interdepartamental, serán uno de los avances más novedosos y que con toda seguridad tendrá que ver con las reconfiguraciones que tantas expectativas genera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Las regiones dejarán de ser abstracciones para comenzar a encarnar topografías concretas en un fluido intercambio de riqueza y diversidad, idealmente dejando de superponerse unas con otras, tampoco aspirando a un armonioso matrimonio, pero sí en una intersección justa que les permita progresar.

Es a través de las regiones y de un proceso de descentralización fuerte, como la alianza estratégica de los departamentos puede desarrollar su infraestructura y el conocimiento regional, como se puede crear una región competitiva y construir una región que se pueda insertar dentro del proceso de la globalización. Las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos, como sería precisamente con regiones territoriales plenas (Duque, 2000).

5. En la cultura política, paulatinamente hará parte de las *funciones públicas* que corresponden al Estado, como bien se fundamentó en la doctrina francesa de la planificación en los cincuenta. La envergadura de lo que encierra como función pública tardará en ejecutarse con entereza pues “la Ordenación del Territorio se concibe como una de las funciones pú-

blicas denominadas horizontales, en el sentido de que afectan o inciden en las restantes funciones públicas, las llamadas funciones verticales o sectoriales, que, en los esquemas teóricos, debieran quedar subordinadas o condicionadas por los planteamientos globalizadores de la ordenación del territorio”. Como deber público cuenta con tres ápices: i) función correctora de los desequilibrios territoriales conforme a las pautas de la calidad de vida; ii) función conectada a la política económica superando su noción como exclusivo crecimiento o acumulación, y, iii) como función horizontal, integradora y global (López, 1995:64).

Por la envergadura de lo que esto implica, es evidente que tal preponderancia no se ha interiorizado a cabalidad como deber ético y político de los gobernantes. Como bien lo retoma Marchena (1994:42) “tanto por ‘soberbia’ técnica, como por incapacidad administrativa –por descoordinación y por falta de convicción–, la Ordenación del Territorio todavía busca su espacio político competencial específico y el consenso social como acto público ineludible”. Queda la sensación de que en muchos niveles no puede ocultarse la “incipiente cultura administrativa en la materia, el escaso bagaje legal, las dificultades de coordinación del sector público en la acción espacial y el aún no excesivo calado social de la Ordenación del Territorio”. No obstante, es un comienzo oportuno y necesario de la materia en Colombia.

Parte VII. Comentario final

Acercarse al desarrollo territorial implica analizar sus limitantes y desafíos desde la realidad sociopolítica nacional, local y regional, pasando por sus componentes administrativos, técnicos y jurídicos. Pero el auge que está teniendo el análisis territorial, y la amplia gama de estudios que sobre él vienen dándose, corren el riesgo de volverse una simple moda; para evitarlo debe trascenderse a reflexiones más rigurosas que enriquezcan los paradigmas y miradas al respecto. El alcance de tantas indagaciones, caracterizaciones y lineamientos no puede quedarse en lo descriptivo y focal, pues de territorio se viene hablando en infinidad de cátedras, cursos, seminarios y coloquios, instituciones, publicaciones, discursos e investigaciones de heterogéneos matices y grados de profundidad (estudios de corte ambiental, microeconómico, de género, cultura... entre los que se quiera enunciar y anexar a la lista). Pero todo este acumulado de buenos propósitos investigativos, académicos y político-institucionales debe alimentar disertaciones más minuciosas, disciplinadas e integrales. Hablar de territorio no es un genérico que podamos cubrir con una simple noción citada a merced de lo ligero, requiere una revisión muy concienzuda de tendencias y aristas para estudiarlo, pues lo que resulte de estas investigaciones debe alimentar la teoría misma (véase un breve pero interesante recorrido sobre los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial en Moncayo Jiménez, 2001).

Para lograrlo es preciso afinar la autocritica en vía de reconsiderar todas las experiencias, incluso las fallidas y los análisis extraviados, ya que constituyen todo un potencial para aprender de ellas, para que desde el balance (así no sea muy positivo) entendamos la situación actual e inventariemos lo que está por hacerse. Porque muchas experiencias de trabajo están quedando aisladas, y bien que mal los POT y los estudios conexos a lo ambiental y regional pueden articularse en razón de comprender de mejor forma los entornos donde nos desenvolvemos, lo cual indudablemente demanda de ajustes metodológicos para una mejor visión de la realidad. Ajustar estas metodologías de trabajo e investigación es aportar eslabones a la teoría y mecanismos para gestionar de manera más eficaz un sustentable desarrollo territorial. De ninguna manera esto quiere decir que hay que contar con un modelo para cada contexto o lugar, ni mucho menos uniformar otro modelo como estándar, sino que hay que equilibrar lo particular con lo general, buscando entender una y otra realidad, estableciendo así categorías que nos permitan generalizar pero sin perder el norte del entendimiento de lo particular, de la diversidad.

Lo territorial encuba un estupendo campo de acción para todas las áreas del conocimiento. De manera simultánea, y procurando no parcelar las miradas, estamos convocados a entender el presente con lo que tenemos de terráneos, con nuestra pertenencia a terruños que al acogernos nos dan identidad. Para ello hay que comprender el pasado, hay que visitar el antaño, y, simultáneamente, esta-



territorios 8

remos proyectando un futuro, una meta ideal, donde el compromiso es que en ese mismo espacio construido y reconstruido entre todos a manera de territorios plurales, tengamos en conjunto oportunidad de ser, estar y desarrollar cada proyecto de vida de acuerdo con las aspiraciones y potencialidades humanas y ecobiológicas. Cada lugar cobra vida como territorio por cuanto es humanizado por muchos grupos, intereses y formas de racionalizarlo y aprovecharlo. Los POT constituyen un comienzo para darnos a esta tarea desde la utopía de planificar el territorio, ejercicio que a su vez debe alimentar políticas públicas que trasciendan y se concreten en beneficio de todos. No hay que ser ilusos, extremadamente optimistas o fetiches de lo territorial; estamos apenas iniciando un camino, es más lo que hay por aprender y reencauzar. Los escenarios del mañana no los podemos esbozar; habrá algunos que serán radicalmente distintos y exigirán nuevos esfuerzos. Nuestros dominios sobre el futuro, más en este país, son demasiado inciertos. En la marcha iremos aprendiendo, conociendo más y esculpiendo de mejor manera ese arte de ordenar el territorio, lo que implica reordenar los mecanismos de participación, los órdenes institucionales, políticos, las fronteras administrativas y las herramientas para hacerlo. Para finalizar, hay que reiterar que muchas investigaciones y proyectos de desarrollo brindarán especial importancia a la caracterización de actores sociales, al análisis institucional y administrativo de la región, y al componente social; esto porque ante todo hablamos de un proceso de cohesión social,

lo cual implica funciones tan arduas y tardadas como reorganizar la burocracia (en sentido weberiano) en una nueva institucionalidad, reasignar funciones, recrear tejido social, reconocer las comunidades como protagonistas, democratizar las decisiones, es decir, “articular de modo más armónico las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre la dimensión técnica y la dimensión política del desarrollo, entre la planificación y el mercado, entre lo micro y lo macro, y entre lo local y lo nacional” (Hoppenhayn, 1988:66).

El desarrollo territorial aparece con la intencionalidad de rejuvenecer esquemas en los términos de la democracia contemporánea. Al escudriñar los principios del ordenamiento territorial aflora el contractualismo como vía de pactos sociales donde se aúnan consensos.

Un Ordenamiento Territorial Alternativo debería potenciar las provincias y las regiones en el marco de la unidad nacional, como estrategia para alcanzar la equidad, más democracia y la paz. Además permitiría conciliar los ordenamientos territoriales fácticos con una nueva institucionalidad. O a la inversa, una nueva institucionalidad marcada por la democracia, la equidad y la convivencia, permitiría regular adecuadamente –pensando en el interés nacional– los ordenamientos territoriales derivados de la globalización, los nuevos patrones de acumulación y del conflicto armado (Duque, 2000).

En cuanto política, tal ordenamiento aglutina tres labores que debe abanderar el Estado para refundar su papel, a saber: *integrar, armonizar y modernizar*, lanzarse a la utopía

de construir Nación articulando regiones mediante instrumentos operacionales a cada especificidad. Para ello, los pensadores progresistas coinciden en afirmar que el ordenamiento territorial es uno de los medios para recuperar la gobernabilidad, para que la ciudadanía afiance su papel, para que todos accedamos al bienestar, para que los pedazos de territorio guarden coherencia dentro de sí mismos y con el resto del país; recurriendo a términos de Orlando Fals Borda, para edificar *patria*.

Bibliografía

Araújo, Joaquín, 1996, *XXI Siglo de la ecología: para una cultura de la hospitalidad*, Madrid, Espasa-Calpe.

Baigorri, Artemio, 1990, *Espacios naturales y ordenación del territorio*. Texto de conferencia pronunciada en la Universidad de Zaragoza, página Web del autor.

Borja, Miguel, 1996, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Santafé de Bogotá, Cerec.

Duque Giraldo, Horacio, 2000, *El ordenamiento territorial como instrumento de democracia y paz*. Página Web.

El Tiempo (periódico), "Los mojones eran los árboles". Domingo 25 de marzo de 2001, Bogotá.

Espinosa Henao, Óscar Mauricio, 1999a, "¿Crisis ecológica? El quehacer de las ciencias sociales en lo ambiental". En: Leonella Cucurella (comp.), *Antropología en el Ciberespacio*, Quito, Ecuador, Colección Pluriminor, Centro Cultural Abya Yala.

—, 1999b, "Apuntes sobre calidad de vida, desarrollo sostenible y sociedad de consumo: una mirada desde América Latina". En: *Contribuciones*, año XVI, No. 3, Vol. 63, julio-septiembre, publicación de la Konrad-Adenauer Stiftung y el Centro Interdisciplinario sobre Estudios para el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla), Buenos Aires, Argentina.

—, 2001, "Del territorio, la guerra y el desplazamiento forzoso: un vistazo sociológico". En: *Revista de Estudios Sociales (RES)*, No. 9, junio, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes-Fundación Social, Bogotá.

Fals Borda, Orlando, 1999, "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia, contribución para la solución de conflictos". En: *Análisis Político*, No. 36, enero-abril, Bogotá.

Hardoy, Jorge E., 1992, "Los cambios en la distribución espacial de la población y el medio ambiente urbano en América Latina". En: *Problemática futura del medio ambiente en América Latina*, España, Fundación Mapre.

Hopenhayn, Martín, 1988, "El debate postmoderno y la dimensión cultural del desarrollo (un esquema descriptivo)". En: *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada postmoderna*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

—, 1991, "Crisis de legitimidad en el Estado planificador". En: *Revista Interamericana de Planificación*, No. 96, octubre-diciembre, Guatemala.

- Ilpes, 2000, "La reestructuración de los espacios nacionales". *Serie Gestión Pública* No. 7, Santiago de Chile.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Diferentes guías metodológicas sobre planes de ordenamiento territorial).
- Leff, Enrique, 1998, *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México, Siglo XXI Editores.
- Lira, Luis, 1997, *Información y conocimiento para el análisis regional conducente a la toma de decisiones*. Chile, Documento 97/38, Ilpes.
- López Ramón, Fernando, 1995, *Estudios jurídicos sobre la ordenación del territorio*. España, Editorial Aranzadi.
- Marchena Gómez, Manuel, 1994, "La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio". En: *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*. Vol. II, No. 99, España, Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente.
- Ministerio de Desarrollo Económico, 1997, *Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997): Aproximación conceptual*. Serie Procesos de Aplicación, Santafé de Bogotá.
- Miranda Hamburguer, Francisco, 2000, "Escallos para el Plan de Ordenamiento Territorial. Ciudades del 2010". En: *Lecturas Dominicales de El Tiempo*, 25 de junio, Bogotá.
- Moncayo Jiménez, Édgard, 2001, "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial". Ilpes, *Serie Gestión Pública* No. 13, Santiago de Chile.
- Posada E., Jorge Jairo, 1998, "Desarrollo y participación de la comunidad". En: *Revista Universidad Javeriana*, No. 647, agosto, Santafé de Bogotá.
- Rodríguez Araújo, Edilberto, 1998, "Ordenamiento territorial: repensando la participación ciudadana". En: *Los planes de ordenamiento territorial: bases conceptuales y técnicas*. Santafé de Bogotá, Ediciones Utopía.
- Rojas Birry, Francisco, 1999, "Ordenamiento territorial, el mapa está servido". En: *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, No. 274, julio, Bogotá.
- Zambrano, Carlos Vladimir, 2001, "Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural". En: *Pre-memorias 2o. Seminario Internacional sobre territorio y cultura: territorios de conflicto y cambio sociocultural*, 23-27 de octubre, Departamento de Antropología y Sociología, Universidad de Caldas, Manizales.

