

FUNCIÓN PREVENTIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Daniela Agudelo Pino*

Resumen

El propósito de este artículo es analizar cómo los planes de ordenamiento territorial pueden anticipar de una manera más efectiva el crecimiento de las ciudades. Para esto se realiza un análisis de la metodología usada en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial; de manera particular, en el Municipio de Medellín. Se tienen en cuenta todas las dimensiones que afectan un territorio; entre otras el modelo económico, las dinámicas sociales, culturales y la geografía. Se concluye que los planes de ordenamiento territorial deben ampliar las herramientas para su elaboración modificando su enfoque y estar en la capacidad de ajustarse a los cambios constantes de las ciudades, a través de el análisis de diferentes escenarios.

Palabras clave

Crecimiento, Estrategia, Planificación, Prevención, Segregación, Sostenibilidad.

Sumario

1. Introducción. 2. Metodología de Elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia. 3. Proyecciones de crecimiento poblacional y desarrollo sostenible en el Colombia. 4. Reflexiones sobre las ciudades del futuro y como nos preparamos para ellas. 5. Conclusión. 6. Referencias Bibliográficas.

*Arquitecta, Universidad San Buenaventura Medellín. Arquitecta revisora Curaduría Urbana Primera de Medellín. Correo electrónico: daniagudelo0918@gmail.com. Este artículo se presenta para optar por el Título de Especialista en Derecho Urbanístico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

1. Introducción

Los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia (POT), como herramientas de planificación para el crecimiento social y económico de nuestros territorios, deben ser estudiados, enriquecidos y mejorados de manera que logren más eficientemente estar en sintonía con la dinámica real del territorio. Se anticipan, sus posibilidades de crecimiento y se identifican las problemáticas que se podrían presentar en el futuro desarrollo de las ciudades.

Las ciudades sostenibles, actualmente, son un objetivo frecuente de los planificadores alrededor del mundo; sin embargo, también se enfrentan a la segregación social producto del modelo económico actual. Finalmente se refleja en el crecimiento desmesurado y desordenado de las ciudades, conflictos nacionales e internacionales que obligan a grandes desplazamientos, desde y hacia las grandes urbes, y a un componente cultural que no se incluye o tiene en cuenta al momento de pensar las ciudades que queremos.

Lo primero, entonces, es abordar este tema mediante el análisis de la metodología actual en la formulación de los POT en Colombia desde la Ley 388 de 1997, como la primera guía con la que cuentan los municipios en la formulación de sus planes. Ley que fue recopilada junto con otros decretos complementarios en el Decreto 1077 de 2015. De igual manera, analizar cuál ha sido el alcance desde la publicación de la Ley, cuál ha sido el impacto real de los Planes de Ordenamiento Territorial en algunos municipios de Colombia. Así mismo, es necesario identificar si se han logrado implementar los modelos de ciudad y territorio allí propuestos o se han dado crecimientos espontáneos totalmente

ajenos a los POT. Finalmente, se espera encontrar, cuáles son las principales dificultades para alcanzar los modelos de ciudad propuestos.

El ordenamiento territorial exige un trabajo interdisciplinario riguroso que permita abarcar todas las dimensiones que afectan un territorio que no se logra. Adicionalmente, debería ser un eje fundamental dentro de los planes de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales.

En segunda instancia, se busca encontrar algunos modelos de planificación en el mundo que hayan logrado ejecutar exitosamente los modelos de ciudad propuestos; por tanto, se analiza la metodología de elaboración y las estrategias de ejecución. En este punto, es importante resaltar que en Latinoamérica las ciudades son relativamente jóvenes; se podría pensar que aun estamos en una etapa temprana de su evolución. Sin embargo, se puede acceder a una gran cantidad de información que permite identificar problemáticas que ya se han enfrentado en otros territorios. Así mismo, entender por qué iniciaron y cuál fue la respuesta a dichas problemáticas. De esta manera, se enriquecen las metodologías de planificación con más herramientas de prevención; esto constituye una posición privilegiada.

Por ultimo, si bien algunos problemas que ya existen en nuestras ciudades son identificables en otros lugares del planeta, sea por similitudes socio-económicas, culturales o geográficas, hay dinámicas globales nuevas presenciadas únicamente por las generaciones contemporáneas que requieren desafíos nuevos y modelos de ciudad que exigen una planificación innovadora. Por tanto, es importante identificar algunas de las tendencias que tienen más probabilidad de marcar significativamente la manera en la que se habita el planeta, cuáles son los desafíos que implican y cómo prepararse para ellas.

Finalmente el objetivo de este artículo es identificar de qué manera los Planes de Ordenamiento Territorial se anticipan a las dinámicas futuras de los territorios y cómo se sincronizan con ellas haciéndolos tan dinámicos como las mismas ciudades y sus habitantes.

2. Metodología de Elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia.

Para analizar este punto hay que remitirse al Decreto 1077 de 2015, en éste se encuentran, de manera detallada, los contenidos imprescindibles de los planes de ordenamiento territorial en Colombia, componentes, documentos de soporte y el alcance que tendrá la norma. De manera introductoria el Decreto 1077 de 2015, en la sección que hace referencia a los POT se indica lo siguiente:

Los planes de ordenamiento territorial deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015, p 302)

Lo anterior se entiende como una introducción a la metodología que deben tener los municipios para la elaboración de los planes; sin embargo, no se desarrolla dentro de la ley una guía metodológica para todos los municipios. Una base para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial que garanticen que se tuvo en cuenta todas las variables que afectan un territorio.

Elementos como la participación de diferentes actores sociales y la concertación, se introducen como elementos para garantizar la transparencia del proceso, la interlocución con entidades ambientales y la coherencia con los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales.

Siendo así, para evaluar la metodología se debe tomar un caso de estudio para entender los procesos de elaboración del POT en Colombia, ya que cada municipio debe elaborar una estrategia particular para llegar a los objetivos planteados por el Decreto. Sin embargo, antes de analizar una metodología particular, es importante identificar elementos que se pueden considerar como base para la elaboración de la metodología de cada municipio.

En primer lugar el decreto apunta a tres componentes principales que serán la primera guía para el desarrollo de los planes, siendo estos, el componente general, el componente urbano y el componente rural. El nombre de cada componente indica que para analizar el territorio se debe tener en cuenta el carácter global del mismo, así como, las particularidades que se inscriben en él. Algunos municipios cuentan con porciones mas grandes o más pequeñas, rurales y urbanas, pero para su análisis y planificación debe tenerse en cuenta el impacto de cada zona, sus expectativas de crecimiento y desarrollo.

También se incluye un programa de ejecución y la vigencia de cada contenido, es decir, que para elaborar los planes, se debe tener en cuenta cuales objetivos se han alcanzado, que estrategias han sido mas o menos efectivas y cuales deben ser replanteadas. Lo anterior, teniendo en cuenta que, desde la publicación de las primeras leyes reguladoras de los planes de ordenamiento territorial en Colombia, los municipios deberían estar en proceso de una segunda o tercera revisión de sus primeros POT; objetivo que no se ha logrado en la mayoría del territorio colombiano, ya que, el 88% de los POT se encuentran desactualizados.

Lo anterior, permite dilucidar que si bien se ha hecho el esfuerzo por desarrollar una ruta para una planificación efectiva del territorio, la publicación de una ley no es

suficiente para lograr los objetivos, siendo el territorio, un organismo tan complejo, en donde su desarrollo depende de una gran cantidad de factores. Por esto, es que los planes de ordenamiento territorial en Colombia deben lograr una lectura del territorio tan diverso, desde lo general a lo particular, que incluso tenga en cuenta las mutaciones que puede sufrir y tenga una respuesta a dichas variables.

No obstante, existen elementos que se deben tener en cuenta en todos los municipios o distritos, a pesar, de las particularidades de cada uno. En Colombia, la Constitución Política de 1991 le otorgó autonomía territorial a cada municipio, distrito y áreas metropolitanas, pero hace énfasis en la función social y ecológica de la propiedad, por lo que la protección y conservación de elementos de especial importancia, naturales y artificiales del territorio, es fundamental en la elaboración y ejecución de la metodología para elaborar los planes de ordenamiento territorial, así como, la definición de los usos del suelo.

Finalmente, de manera específica, el Decreto 1077 de 2015 define cinco etapas en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, una etapa preliminar, el diagnóstico, la formulación, los instrumentos de implementación y el seguimiento. Cada etapa debe tener un contenido específico que de cuenta del análisis de la situación actual del territorio, desde aspectos económicos, sociales, culturales y demás que lo afecten y cual será la proyección del mismo. Sin embargo, como se explica a continuación, no se indica cuáles son los métodos de análisis para llegar a dichos resultados.

La etapa preliminar comprende “Un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del

plan” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015, p 302). Con lo anterior, se puede deducir que, en dicha etapa se determina que tan completos y detallados pueden ser los análisis para elaborar el plan, en función de las necesidades del territorio y de su capacidad para elaborar los estudios necesarios. Esta, será entonces, la que determine cual será la metodología específica, no solo de elaboración, sino también, de ejecución del plan.

El diagnóstico es el que permite “consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015, p 302). Esta etapa se puede considerar como una de las mas importantes en el desarrollo de la metodología, ya que, desde un diagnóstico efectivo y completo, se puede lograr una proyección más clara del mismo, teniendo en cuenta cómo ha sido su evolución y cuáles han sido los vacíos en su planificación.

La formulación es el resultado final, luego de estudiar el territorio y de tener un diagnóstico del mismo, en el que se define de manera clara el territorio y se llega a un modelo de ocupación que debe responder a las necesidad y características particulares del mismo.

La implementación, teniendo en cuenta el programa de ejecución definido en la formulación del plan de ordenamiento territorial, es la que comprende las acciones para alcanzar los propósitos del POT. Se puede entender en este punto que, así como una buena metodología en la formulación del los planes, es fundamental para lograr modelos

de ciudad y territorio eficientes, las estrategias de implementación requieren el mismo grado de compromiso, tanto de parte de los ciudadanos, como del Estado.

La última etapa es la evaluación y seguimiento, la cual, según indica el decreto, se deberá hacer de manera permanente. Sin embargo, la manera para llevar a cabo esta etapa, debe ser definida por cada municipio o distrito.

Después de estudiar el contenido y alcance del Decreto 1077 de 2015, es claro que se debe tomar un plan de referencia para entender de manera mas específica, como es la metodología para elaborar los POT. En este caso se tomara como referencia el plan de ordenamiento territorial, Acuerdo 48 de 2014 del municipio de Medellín.

En los documentos de soporte del Acuerdo 48 de 2014 se encuentra descrita la metodología utilizada para la elaboración de esta norma, la cual, corresponde a la revisión y ajuste de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio. Teniendo en cuenta que es una revisión y ajuste, dicha metodología estaba enfocada en el análisis del comportamiento y resultados que se habían obtenido hasta ese momento, del Acuerdo 46 de 2006, norma que precedía el actual.

Este diseño metodológico se basa en cinco premisas que buscan que sea multi-escalar, estratégico, flexible, articulador y sintético. Como objetivo general pretende lograr un marco conceptual y un conjunto de procedimientos que orienten las labores de un quipo técnico interdisciplinario. Cada principio se explica a continuación, de manera general, con el fin de entender el enfoque de esta metodología:

Multi-escalar, se refiere a abordar las dinámicas del territorio desde múltiples enfoques y escalas, reconociendo determinantes de mayor jerarquía, reconociendo la

complejidad del mismo, para lograrlo se utiliza un análisis sistémico matriarcal, el cual permite el análisis de diferentes ejes temáticos.

Estratégico, se refiere a una metodología que permita definir prioridades a largo plazo, identificar las intervenciones más relevantes y que generen mayor impacto en el territorio y buscar la optimización en los procesos de gestión del suelo.

Flexible, se refiere a un diseño metodológico abierto a los aportes de grupos interdisciplinarios que ofrezcan diferentes lecturas del territorio, que permita llegar a una propuesta adaptable en el tiempo.

Articulador, como complemento del punto anterior, es un principio que busca la integración, coordinación y conexión de los diferentes grupos de trabajo y más importante, de las diferentes fases de elaboración del plan.

Sintético, se refiere principalmente a un diseño metodológico pragmático, que facilite el trabajo en equipo, que permita encontrar focos de revisión más relevantes. También busca simplificar la norma, con el fin de lograr la claridad en su implementación.

Después de definir las premisas de la metodología, proceden a dividirla en cuatro partes, una primera parte es el enfoque territorial sistemático, que busca analizar el territorio desde su complejidad, permitiendo una visión sistemática del mismo.

La segunda parte se refiere a un análisis matriarcal del territorio. Es decir, el análisis desde diferentes ejes temáticos y ámbitos territoriales que permita diferenciar el comportamiento de cada aspecto y espacializar los factores que influyen en la transformación del territorio. Este es uno de los puntos más extensos en su desarrollo, ya

que permite una lectura gráfica del territorio, superponiendo los ejes temáticos, alcanzando una lectura más amplia del mismo.

La tercera parte de la metodología son las fuentes básicas de la revisión, en esta etapa se busca alcanzar uno de los principales retos para el ajuste del plan, que son, lograr coherencia normativa, dimensionar los cambios territoriales e integrar los resultados que aportan los estudios previos.

Por último están las estrategias metodológicas aplicadas, etapa que se puede entender como la recopilación de las tres etapas previamente explicadas, para la formulación del plan, es decir, en esta se identifica si es pertinente modificar el modelo de ocupación territorial.

Por ejemplo, el modelo de ocupación que se inició con el primer Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín, el Acuerdo 62 de 1999, que se ha mantenido en el tiempo, conservando sus premisas generales, tales como, la sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social, sustentabilidad y crecimiento hacia adentro.

La metodología que se ha utilizado en la formulación y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, ha permitido entender la dinámica demográfica del municipio. Adicionalmente, en la última revisión, el Acuerdo 48 de 2014, se incluye el análisis de la dinámica poblacional en la metodología de elaboración, el cual busca trascender los indicadores demográficos, para entender la composición social del territorio y los procesos de ocupación territorial.

En conclusión, la metodología actual permite tener una lectura general del territorio y de su posible crecimiento. Plantea un modelo que busca soportar las cargas

que se generen por el crecimiento la población del municipio, sin embargo, reconoce que es difícil lograr previsiones más aproximadas, con respecto a las demandas futuras que tendrá el municipio, ya que, generalmente el desarrollo económico, normalmente rebasa las previsiones del ordenamiento territorial. En este sentido el Plan de Ordenamiento Territorial debe ser flexible y estar en la capacidad de adaptarse a los cambios que se presenten y al mismo tiempo estar en la capacidad de garantizar que no se sobrepase la capacidad de soporte del territorio municipal.

3. Proyecciones de crecimiento poblacional y desarrollo sostenible en el Colombia.

Con el fin de fortalecer el alcance y la prevención en los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia, y en este caso específico, el POT del municipio de Medellín, es necesario entender la ciudad dentro de un contexto nacional e internacional.

Lo anterior le permite incluir información recopilada por organismos internacionales, que a través de estudios a nivel global, ofrecen una perspectiva más amplia de las dinámicas actuales y futuras para las cuales hay que prepararse. Adicionalmente adoptar estrategias de planificación y fortalecimiento de políticas públicas, planteadas por algunos organismos internacionales.

En esta ocasión se estudian los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de manera específica, su adopción para Colombia. La Organización de las Naciones Unidas junto con los Estados Miembros en 2015, adoptaron estos objetivos que buscan garantizar para el año 2030, que las personas gocen de paz y prosperidad, ponerle fin a la pobreza y lograr un desarrollo sostenible medio ambiental, económico y social.

Estos objetivos deben lograr un desarrollo equilibrado y para ellos se busca acelerar el crecimiento y evolución de los países menos desarrollados, se definen los siguientes 17 objetivos que abarcan todas las dimensiones que estructural la sociedad:

Figura 1.

Objetivos de Desarrollos Sostenible



Nota: La figura muestra los Objetivos de Desarrollos Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fuente:

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Todos estos objetivos buscan enfrentar los desafíos ambientales, políticos y económicos presentes en el mundo, los cuales tienen menor o mayor presencia según el país que se evalué. Para alcanzarlos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es la organización encargada de coordinar los esfuerzos mundiales y nacionales.

Para Colombia se elaboró una agenda que partió 17 objetivos mencionados anteriormente, pero que evalúa los desafíos particulares del país, partiendo de su crecimiento histórico y con miras en generar nuevas rutas metodológicas para el desarrollo del mismo. Es por ello que Colombia ha sido uno de los pioneros en incluir los ODS en algunos de sus instrumentos de planificación, como son los Planes de Desarrollo del orden nacional, departamental y municipal, además del Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que es la máxima autoridad nacional de planeación.

A continuación se explica brevemente cada objetivo, puesto que todos estas dimensiones deben ser tenidas en cuenta en el ejercicio del ordenamiento territorial:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo: En el país una de cada cuatro personas es pobre monetario, sin embargo es necesario evaluar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), la cual abarca cinco dimensiones, condiciones educativas, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y condiciones de vivienda y servicios públicos.

Es precisamente este análisis multidimensional el que se debe implementar en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, de manera que las estrategias logren una solución integral del problema, los cuales además, implican estrategias diferenciales para el ámbito rural y urbano del territorio.

2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible: Se estima que 3,4 millones de colombianos no perciben una alimentación suficiente, sana, adecuada y nutritiva, como consecuencia de diferentes dinámicas económicas y sociales que afectan el país.

Los mayores índices de desnutrición se presentan en los departamentos con mas ruralidad, este indicador marca un camino claro para los planificadores, los cuales deben buscar mecanismos para mejorar el acceso a los territorios rurales mas alejados y apoyar de manera mas efectiva a los pequeños y medianos productores agrícolas.

3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades: Para el año 2017 el 95.6% de la población se encontraba afiliada al sistema de salud, sin embargo, no todos acceden a la misma calidad en el servicio, lo que representa un sistema de salud poco efectivo.

De nuevo, la responsabilidad es lograr una cobertura equitativa para todos y en todos los territorios, con acceso a los diferentes niveles de complejidad que componen el sistema de salud.

4. Garantizar educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos/as: El fortalecimiento de la educación es una estrategia básica para lograr el desarrollo del país, y se debe abordar desde diferentes perspectivas, una de ellas es el crecimiento de la una infraestructura de calidad a la cual todos puedan acceder y lograr una educación actualizada y de calidad para todos los habitantes.

Lo anterior es importante resaltarlo, ya que los colegios públicos y ubicados en la periferia, muestran los niveles mas bajos en cuanto a calidad educativa, combinado con el hecho de que aun no se logra una continuidad educativa para toda la población, pasando de la educación básica, media y superior.

5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas: A pesar de haber logrado un avance en términos de acceso a la educación, la

participación laboral y la reducción del embarazo adolescente, en Colombia la desigualdad de género persiste en las prácticas sociales, culturales y económicas.

En el ámbito doméstico la mujer sigue empleando más tiempo en este tipo de tareas, lo que implica menor competitividad laboral, el desempleo de mujeres representa el doble que el de los hombres. Problemas que incrementan de manera considerable si se tiene en cuenta el origen socioeconómico de la mujer.

Finalmente, se debe pensar en generar ambientes más seguros y equitativos para las mujeres y niñas, puesto que, las cifras de violencia de género son bastante altas. Se debe fortalecer la capacidad de las instituciones para dar un apoyo oportuno y generar estrategias efectivas de prevención.

6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos/as: la disponibilidad de agua se encuentra amenazada por su contaminación y uso inadecuado, a pesar de que se han fortalecido las políticas de protección de este recurso.

De nuevo, se presenta una diferencia entre la cobertura de agua potable para el suelo urbano y rural, esta brecha incrementa los índices de segregación y disminuirla debe ser uno de los principales objetivos de los Planes de Ordenamiento Territorial.

7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos/as: La energía es un servicio vital para garantizar la calidad de vida del ser humano, los servicios médicos y el mantenimiento de la industria.

El reto en Colombia se concentra en diversificar la participación de otras tecnologías en la generación de energía, las cuales, además de ser limpias y renovables,

deben garantizar la generación de la misma a nivel local, que garantice el acceso de las zonas del país con baja densidad poblacional.

8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos/as: Se debe disminuir la informalidad, la violencia contra sindicalistas, la brecha salarial y el trabajo infantil. Al mismo tiempo promover entornos que permitan el desarrollo de empresas sostenibles, que mejore la oferta de empleo y la productividad de las empresas.

Se debe tener en cuenta que los sistemas productivos se están transformando con el uso de nuevas tecnologías, lo que implica una disminución en la oferta de empleos. Este es un fenómeno que se debe anticipar y contrarrestar.

9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación: Una industria competitiva necesita tener acceso a una infraestructura que facilite el desarrollo de sus actividades, requiere del apoyo institucional, el cual debe buscar la innovación y el emprendimiento, que le permite lograr una buena posición y competitividad con respeto a los estándares internacionales.

Aun cuando las pequeñas y mediana empresas, representan gran parte de la economía, reciben poco apoyo institucional, en comparación con países mas desarrollados.

10. Reducir la desigualdad entre los países: La desigualdad en el país, trae como consecuencia el retraso del crecimiento económico, la polarización en la política e inadecuado flujo migratorio. Este fenómeno también afecta la esperanza de vida de las personas, variando según el territorio donde se ubiquen, en función de acceso a una

vivienda digna, a la salud, a sistemas de protección social, es decir, existe una desigualdad multidimensional.

El uso de los recursos es ineficiente y su distribución no es congruente con las necesidades de la población, dirigiendo el mayor porcentaje de los subsidios a los dos estratos mas altos.

Reducir la desigualdad es una meta fundamental para aumentar la competitividad del país y acelerar su desarrollo.

11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles: Para el año 2035 se estima que el 83% de la población en Colombia vivirá en los centros urbanos, con respecto al 77% en el año 2019, según el Departamento Nacional de Planeación. Ciudades que en la actualidad presentan altos índices de segregación socioeconómica y espacial, que sufren las consecuencias del conflicto armado, como el desplazamiento, el cual ha generado desarrollo de vivienda informal.

El primer reto es el acceso a la salud, educación y vivienda digna para los habitantes de las ciudades y al mismo tiempo garantizar las mismas condiciones a la población rural, los cuales presentan los mayores índices de pobreza.

Fortalecer las políticas publicas como estrategia, puesto que el 83% de los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia se encuentran desactualizados. Se requiere apoyo del gobierno nacional para la actualización de los POT, políticas públicas mas eficientes, y mayor presencia en la atención a las condiciones de riesgo, tenencia de tierras en los barrios marginados y zonas de expansión.

Se deben mitigar los efectos del cambio climático, buscar estrategias para disminuir la emisión de partículas contaminantes. Lo anterior a través de la implementación de tecnologías de control para los vehículos y la industria.

Por ultimo, construir tejidos territoriales, los cuales se perdieron debido al conflicto armado y el abandono estatal de diferentes territorios.

12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: Se busca llegar a modelos de consumo y producción que requieran menos recursos y el mismo valor económico, se debe fortalecer la práctica del reciclaje, disminuir la cantidad de desperdicios alimentarios.

Se debe disminuir el uso y liberación de mercurio por su alto nivel de toxicidad y como elemento contaminante, proveniente de la extracción del oro. Para esto es importante lograr un mayor control sobre la actividad minera y disminuir la minería ilegal, puesto que, a pesar de que existe normativa para eliminar el mercurio, el 87% de la actividad minera es ilegal.

13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos: El país está sufriendo los efectos del cambio climático y debe ser un compromiso de Colombia y de todos los países implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los efectos del cambio climático inciden en la capacidad de las ciudades de mantener sus sistemas de soporte, tales como el transporte, la prestación de servicios básicos y el mantenimiento de la infraestructura física en los sectores con asentamientos informales y zonas de alto riesgo.

14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible: En los mares de Colombia se encuentran una gran variedad de ecosistemas estratégicos que se encuentran en peligro por algunas actividades productivas que los impactan y contaminan.

Para contener dichos efectos se deben llevar a cabo acciones en el ámbito local, nacional y acciones conjuntas internacionales.

15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad: Las dinámicas sociales, políticas y económicas han llevado a que los recursos para proteger la biodiversidad sufran recortes presupuestales. A pesar de lo anterior, hay un aumento de las áreas protegidas, sin embargo se requieren mayores esfuerzos para fomentar la creación de más áreas protegidas, controlar el cambio de usos del suelo, frenar la deforestación por el acaparamiento de tierras y los cultivos ilegales.

16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas: Fortalecer la institucionalidad, luchar contra la corrupción, las economías ilegales, la polaridad política, la violencia ciudadana, reformular el andamiaje institucional incluyendo a la sociedad civil, son los retos para lograr paz justicia y seguridad para todos.

La tasa de homicidios disminuyó en los últimos 30 años, pero aumentó el asesinato de líderes sociales, por lo anterior, es necesario que el país cuente con más métodos de resolución de conflictos que desplacen la violencia.

La corrupción en las instituciones es uno de los mayores frenos para el desarrollo del país, alcanzando todos los niveles de la sociedad. Muestra de ellos, es que los departamentos más pobres presentan los mayores índices de corrupción, por lo tanto se

debe mejorar la capacidad de gestión de los organismos de control hasta que se de un cambio de paradigma real en Colombia.

17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la asociación mundial para el desarrollo sostenible: Es fundamental mejorar las alianzas y cooperación entre organismos locales, nacionales e internacionales y movilizar recursos e información para fortalecer las políticas públicas en todas las escalas de acción.

Los objetivos explicados son ambiciosos y expresan los mayores problemas de la sociedad contemporánea, no solo en Colombia, sino a nivel global, presentes en mayor o menor medida en el resto de los países. Sin embargo, la conclusión más importante, es la complejidad de factores que confluyen en la sociedad y la construcción de la misma.

Las problemáticas actuales requieren visibilidad inmediata en la elaboración de políticas públicas y deben ser contemplados como problemas, que requieren una solución visible desde el corto plazo en los planes de ordenamiento territorial.

Para que esto sea posible, el compromiso para su desarrollo debe llegar desde todos los actores sociales, gubernamentales y económicos, se debe reconocer la importancia de su aplicación efectiva para lograr la prosperidad del territorio y la protección de todos los grupos socioeconómicos que lo habitan.

Para lograrlo, los planes de ordenamiento territorial deben ser entendidos como una herramienta de crecimiento económico y social, no como un mecanismo de control adicional, que contiene las dinámicas de crecimiento propuestas por el modelo económico actual.

Por ejemplo, el modelo de ocupación actual de Medellín es claro en explicar que el municipio tiene una capacidad de soporte limitada, debido a ello, se plantea un modelo

de crecimiento hacia dentro, que busca densificar las zonas de la ciudad donde hay menos desarrollo y una mayor capacidad de soporte. Sin embargo, no es claro en explicar los beneficios de evitar el creciente fenómeno de segregación en la ciudad, la importancia de incluir socialmente y económicamente a la población que ocupa los barrios informales, en la ciudad formal.

Para los habitantes de la ciudad y sus gobernantes actuales y futuros, debe ser claro que los planes de ordenamiento territorial son una herramienta para alcanzar el crecimiento del municipio y no una herramienta de control.

Para los agentes y grupos de trabajo, involucrados en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial la pregunta debe ser, cómo lograr un territorio competitivo, un modelo de ocupación atractivo y a su vez responsable con su capacidad de soporte, que contemple un desarrollo del territorio asequible para diferentes grupos económicos, con diferentes escalas, en las que todos puedan participar. Por ultimo, tener en cuenta todas las dimensiones que tiene una sociedad, como son evidentes, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) estudiados, al implementar soluciones concretas para dichas problemáticas y ser cuidadosos en que los mecanismos planteados no contribuyan a ahondarlas.

4. Reflexiones sobre las ciudades del futuro y como nos preparamos para ellas.

Se estima que el crecimiento y la concentración de la población siga aumentando en los centros urbanos y continúe la consolidación y expansión de las metrópolis. Por lo tanto, la visión de la ciudad del futuro tiene como base la sostenibilidad y tecnologías

innovadoras, que permitan que el alto crecimiento de las ciudades, no siga contribuyendo a los altos índices de contaminación, escasas de vivienda, trabajo indigno y segregación.

Se buscan ciudades inteligentes, auto sostenibles energéticamente, pero al mismo tiempo una sostenibilidad basada en la capacidad de satisfacer las necesidades de sus habitantes, instituciones y empresas. Quiere decir, que mas allá de pensar la ciudad desde su infraestructura, aspectos de movilidad, sistemas abastecimiento de energía, agua y servicios sanitarios, se busca una ciudad que garantice el bienestar de sus habitantes y la construcción del tejido social.

El camino a la ciudades del futuro esta marcado, según los principales problemas que enfrente cada ciudad, ya que algunas se concentran en su gasto energético, en reducir la huella de carbono, en recuperar y dotar la ciudad de espacio público efectivo, en generar alternativas más amigables para sobrevivir a las condiciones climáticas extremas que las afectan, en descongestionar el tráfico en los centros urbanos, usando herramientas tecnológicas vanguardistas, y mejorar los servicios sociosanitarios cuando hay una población envejecida, entre otras.

Sin embargo, en Latinoamérica el escenario es más complejo, un sistema económico con practicas especulativas, que ha generado un aumento de los precios del suelo y ha llevado a una ocupación desmesurada de los terrenos periféricos y áreas de protección ambiental, de manera informal.

Los altos índices de violencia a nivel nacional, local y doméstico, junto con las altas tasas de desempleo y aumento de la informalidad, han llevado al empobrecimiento de sus habitantes y un fenómeno de segregación cada vez mayor.

El cambio de la economía en las ciudades latinoamericanas, las cuales tuvieron su primer crecimiento como producto de la industrialización, ahora enfrentan un fenómeno de desindustrialización, que ha eliminado importantes fuentes de empleo para sus habitantes. Como alternativa, se han generado prácticas de precaria subsistencia, tales como: la delincuencia, el comercio en el espacio público, la prostitución, el servicio personal de transporte, la mendicidad, entre otras.

Las áreas o bolsas de terreno que antes ocupaba la industria, sufren el fenómeno de la renovación y ahora son ocupados por centros comerciales, edificios de servicios personales, como oficinas y viviendas de lujo. Lo anterior no solo desplazó la fuente de empleo de muchas familias, también representó un aumento del costo de vida, que finalmente los obliga a desplazarse a las periferias, donde el costo de vida es más económico, pero también con menos acceso a los servicios básicos y a la ciudad y la economía formal.

Las diferencias entre los postulados ideológicos de los gobiernos y las políticas concretas aplicadas, no han permitido el desarrollo y crecimiento de los países latinoamericanos. No se ha notado una intención de cambio socioeconómico, estructural y territorial significativo, si no, la sostenibilidad del modelo económico actual, el cual prometía un crecimiento económico constante, que por el contrario, ha llevado a una desaceleración del crecimiento, en las últimas décadas.

En la actualidad, el desarrollo territorial depende en gran medida, del capital inmobiliario financiero, estableciendo la construcción como una de las principales fuentes de crecimiento económico, la cual, concentra su desarrollo, en la densificación de

antiguos corredores industriales y producción de vivienda de interés social y prioritario en las periferias.

A partir de dichos antecedentes, instituciones como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), plantea la necesidad de trabajar y revertir los bajos niveles de productividad y alta exclusión social, es decir, que una vez se han identificado los principales obstáculos, la planificación debe resolverlos de manera sustentable. Para ellos es indispensable el diseño de políticas que intervengan sobre los principales obstáculos de desarrollo territorial.

Debe partir de un esfuerzo colectivo, entre los agentes gubernamentales y particulares, un equilibrio entre las exigencias del mercado, el cual, tiene menos regulaciones y las intensiones de los métodos de planificación, que buscan el bienestar colectivo.

En el análisis de los paradigmas que enfrenta la planificación en la actualidad, se encuentran los planteamientos del Doctor Arquitecto y Técnico, Fernando de Terán Troyano, estudiados por el Doctor Arquitecto, Sociólogo y Profesor de la ETS Arquitectura de Madrid, José María Ezquiaga en su estudio “Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planeamiento en el pensamiento de Fernando Terán” (Ezquiaga, 2011, p. 497).

Su estudio se concentra en la ciudad europea y de manera específica en España, sin embargo, permite identificar retos similares, a pesar, de encontrarse en un país desarrollado. La sociedad en general sufrió un cambio drásticos, a partir de la industrialización, la cual, trajo consigo problemas derivados de la carencia de límites de

edificabilidad, la concurrencia de nuevos usos del suelo y la falta de dotación de servicios.

Fue en este primer momento de crecimiento, donde se dio la necesidad de generar prácticas de planificación que permitieran la organización de los territorios, donde podía verse amenazada la calidad de vida de sus habitantes. Lo que se entendía como propiedad y el derecho a edificar, sufrió una transformación, ya que surgió la primicia del Plan, el cual tiene la capacidad de transformar y crear ciudad, a partir del interés general.

Este planteamiento ha derivado en diferentes problemáticas, la primera, es que la realidad del territorio se ha desarrollado de una manera diferente; la segunda, es que dicho mecanismo, se interpreta como una herramienta de la clases dominantes para ajustar el uso y aprovechamiento del suelo, según sus interés particulares; la tercera, es la falta de políticas públicas que apoyen el desarrollo del Plan y por último, el fracaso en el intento de racionalizar el crecimiento.

Por ello, se busca que el ejercicio de planificación deje de ser una suma de políticas sectoriales, donde se desconocen las particularidades e irregularidades de la arquitectura, los usos y las problemáticas. En cambio, debe ser un ejercicio de reflexión estratégica, que permita anticipar y ubicar los procesos claves que se requieren para el desarrollo del territorio y la manera más efectiva de ejecutarlos.

También se plantea que los planes de ordenamiento territorial deben evitar dejar la solución de problemas del presente, a momentos posteriores. Esto es importante, si se tiene en cuenta, que los planes no alcanzan a leer y anticipar la complejidad del territorio, el apoyo del aparato gubernamental ha sido deficiente, la asignación del presupuesto no

llega a tiempo, para lograr poner en marcha los proyectos estratégicos y la producción de vivienda de bajo costo, que permite disminuir la inequidad de los territorios.

El concepto de estrategia se vuelve clave, diferente al plan, este concepto busca que se estudien múltiples escenarios y respuestas a ellos, según su aparición, de manera que, la aparición de circunstancias adversas no perturben o paralicen la acciones que se quieren implementar.

Es decir, una planificación flexible, desde su concepción, en lugar de un plan, múltiples planes, con diversos mecanismos de respuesta. Un enfoque sensible a la diversidad del territorio.

5. Conclusión

Por medio de un estudio de las bases normativas, en cuanto a la metodología de los planes de ordenamiento territorial, se concluye que, la norma nacional indica unos contenidos mínimos que deben estar incluidos en los planes de ordenamiento territorial en Colombia. Sin embargo, no existe una guía procedimental para llegar a dichos contenidos, por lo tanto, la metodología depende, de la capacidad de cada municipio y del alcance que requiera, según su categoría, tamaño y complejidad del territorio.

Lo anterior tiene aspectos positivos y negativos, positivo, ya que el municipio tiene autonomía de decidir que metodología de análisis requiere su territorio, según las particularidades del mismo, sin embargo, ante la carencia de presupuesto o la falta de compromiso del gobierno local, se pueden presentar planes de ordenamiento territorial con carencia de bases sólidas.

Como caso de estudio, se revisa la metodología utilizada en la elaboración del último plan de ordenamiento territorial del municipio de Medellín (Acuerdo 48 de 2014),

en este punto se identifica que el municipio se esfuerza en identificar todas las dimensiones de su territorio, a través de diferentes procesos, con análisis cualitativos y cuantitativos, aunque reconoce que no es posible lograr previsiones más precisas del comportamiento futuro del territorio.

Es decir, que es una metodología eficiente en identificar la capacidad de soporte que tiene el municipio y permite identificar estrategias para ajustar el desarrollo, al límite de crecimiento que identifica, pero puede quedarse corto ante fenómenos inesperados, que limitan su flexibilidad.

No obstante, existen organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, que ofrecen una lectura global del territorio, dentro de un contexto, global, nacional y local. Adicionalmente marcan una hoja de ruta, objetivos claves para lograr la prosperidad de los países, como se explicaron en el capítulo anterior, los cuales son incluidos en los mecanismos de planificación del país.

De nuevo, a partir del estudio de dichos objetivos, se reconoce la cantidad de variables que influyen en la prosperidad de los planes de ordenamiento territorial y por ende, de los municipios en Colombia, así como, la complejidad de los procesos a involucrar en el camino para alcanzar el modelo de ciudad propuesto.

Finalmente, se puede determinar, que de hecho, debido a la complejidad de las dinámicas sociales, económicas y estatales que se involucran en un territorio, los planes de ordenamiento territorial, no han cumplido con la mayoría de objetivos planteados. Ya que no se logra la prevención en los POT, las intenciones, normas impuestas y el modelo de ciudad propuesto, no son suficientes para orientar el desarrollo del territorio.

Esta conclusión no es ajena a otros lugares de mundo, muchos países están enfrentando los mismos desafíos y están replanteando la metodología de los planes utilizada hasta ahora.

La respuesta entonces, puede ser un cambio desde la concepción de la disciplina de la planificación territorial. En lugar de buscar un plan para el desarrollo de los territorios, se deben buscar estrategias de desarrollo.

Las estrategias permiten contemplar múltiples escenarios que se pueden presentar en un lugar, y por lo tanto, múltiples mecanismos de respuesta. Dotando a los municipios de una herramienta flexible, mas allá de un único objetivo.

En este cambio de paradigma, todos los obstáculos tiene el potencial de convertirse en mecanismos de transformación y crecimiento, respetando y entendiendo la construcción del territorio desde todas sus dimensiones.

Sin embargo no se puede olvidar, que una buena elaboración de la norma de ordenamiento territorial, por si sola no permite alcanzar la calidad de vida, las garantías, la prosperidad y el desarrollo del territorio que se busca. Se requiere de un trabajo y un compromiso conjunto entre todos los entes públicos y particulares que intervienen en las dinámicas de un territorio y la construcción del tejido social.

La visión del territorio, debe lograr abarcar tantas dimensiones como las que habitan en el mismo, de manera que todos los actores entiendan el beneficio de desarrollar los proyectos estratégicos para su crecimiento.

6. Referencias Bibliográficas

Departamento Administrativo de Planeación. (17 de diciembre de 2014). Acuerdo 48 - Documento Técnico de Soporte Tomo II. Diario Oficial No 4267. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0048_2014.htm

Departamento Administrativo de Planeación. (30 de diciembre de 1999). Acuerdo Municipal 62 de 1999. Gaceta Oficial. Año XII. No 1158. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0062_1999.htm

Espinosa Henao, O. M. (2017). Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Territorios*, (8), 127-166. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5687>. ISSN 0123-8418.

Ezquiaga, J. M (2011). Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planteamiento en el pensamiento de Fernando Terán. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales CyTET, XLII, núm. 169-170*, 497-506. Recuperado de <file:///Users/danielaagudelo/Downloads/76077-Texto%20del%20art%C3%ADculo-243888-1-10-20191118.pdf>. e-ISSN: 2659-3254

Herrero, M. S., & Herrera, F. (2018). ODS en Colombia: Los retos para 2030. *Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*, 1-74. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/colombia/ods-en-colombia-los-retos-para-2030>

Henao, J. M. M. (2019). Una revisión de la investigación sobre segregación urbana en Colombia: una lectura crítica desde la geografía. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 6(2). Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/83993>. ISSN 2462-9103.

López, J. J., & López, C. A. (2004). El urbanismo de ladera: un reto ambiental, tecnológico y del ordenamiento territorial. *Revista Bitácora Urbano*

Territorial, 1(8), 94-102. Recuperado de
<https://www.redalyc.org/pdf/748/74800814.pdf>. ISSN 0124-7913.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (26 de mayo de 2015). Decreto 1077. Diario Oficial No 49.523. Recuperado de
<http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1077%20-%202015.pdf>

Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible | PNUD. UNDP.
Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Pradilla-Cobos, E. (2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Revista SciELO*. Recuperado de
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962018000300649&script=sci_arttext. ISSN 2236-9996

Rada, K. (2018, septiembre 3). Las ciudades latinoamericanas en el futuro. México Forbes. <https://www.forbes.com.mx/las-ciudades-latinoamericanas-en-el-futuro/>

Rivera-Pabón, J. A. (2013). Debates contemporáneos sobre la planificación y la gestión urbana. *Revista Luna Azul*, 36, 307-347. Recuperado de
<http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n36/n36a15.pdf>. ISSN 1909-2474

Suarez, J. (2019, julio 03). Ciudades con futuro para una región con futuro. CAF Banco de desarrollo de América Latina.
<https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/07/ciudades-con-futuro-para-una-region-con-futuro/>

Vallés, R. (2019, junio 17). ¿Cómo será vivir en las ciudades del futuro?. La Vanguardia.
<https://www.lavanguardia.com/natural/20190617/462678309648/vivir-ciudades-futuro-smart-city-barcelona-brl.html>