

# LINEAMIENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MARIO DE MILLERI\*

"Hacia el gobierno del territorio con la organización del espacio"

## Introducción

**E**ste documento tiene el propósito de presentar orientaciones generales derivadas del proceso de planificación para el ordenamiento territorial y complementar la ejecución de éste con los lineamientos de gestión existentes actualmente en el marco institucional y los que provendrán de las perspectivas de ajuste y modificación institucional que se contemplan en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y otras estrategias de ajuste institucional en proceso de construcción. El debate sobre esta visión institucional de la gestión del ordenamiento territorial toma fuerza en la medida en que las instituciones de los órdenes nacional y territorial están supeditadas a permanentes reformas y ajustes que aún no cuentan con el marco estructural que debería devenir de una Ley marco sobre esta materia que de una vez supere las ambigüedades que hoy atentan contra la eficiencia de la gestión pública y hacen más onerosas las apuestas que viene haciendo el país hacia la mejora en condiciones de vida y desarrollo de los ciudadanos.

En términos estrictamente institucionales, la ausencia de un marco integral de ordenamiento territorial en el país ha tenido efectos sobre la gobernabilidad, desinstitucionalización y ausencia del Estado en algunos ámbitos territoriales del país, así como la eventual duplicidad de funciones por los conflictos de competencias e incorrecta aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en el ejercicio de las funciones públicas.

La proliferación de normas legales que tratan aspectos aislados sobre el tema es una constante en la institucionalidad actual del país. Otros efectos como la deslegitimación del Estado, el inadecuado uso de los recursos, la ineficiencia en la asignación del gasto público, el crecimiento de fenómenos de violencia regional y local; y el deterioro ambiental aunado a la marginalidad de territorios y sectores sociales, se suman a un panorama amenazante en materia de orden y consistencia en las políticas del Estado.

Sin embargo, un visión apocalíptica en épocas de crisis no hace más que sumar desasosiego y desesperanza a la ya difícil situación. Por ello, desde una visión proactiva, conviene rescatar la generalidad de mecanismos, procesos y elementos conformantes de la institucionalidad que permitan construir escenarios de gobernabilidad del territorio dentro de los límites posibles de construcción armónica de la organización socio espacial.

\* Consultor en Gestión Pública.



En este sentido, son rescatables los elementos propios del proceso de planificación del desarrollo que han permeado las principales disposiciones en materia de distribución de competencias, programación presupuestal, asignación de recursos, organización administrativa y participación de instancias públicas, privadas y de la sociedad civil en la formulación y ejecución de las políticas de Estado.

El proceso metodológico que se abordará consiste en auscultar las bondades integradoras que ofrecen los elementos existentes y recrear con ellos unas directrices generales de gestión pública orientada a resultados, desde la perspectiva institucional. De esta forma, las técnicas y metodologías de fortalecimiento de la capacidad institucional de entidades territoriales se convierten en los insumos generadores de un proceso acumulativo que posibilite a los gestores del desarrollo, desempeñar funciones públicas sin tener aún el marco de ordenamiento orgánico territorial en el país, pero inspirados en prácticas modernas de actuación de la función pública y resultados de los enfoques de desarrollo institucional aplicados en el país, especialmente desde la promulgación de la Constitución Política de 1991.

### El desarrollo institucional como marco de la gestión pública

Se concibe el desarrollo institucional como un proceso sistemático y planificado, articulado a las estrategias de desarrollo local y emprendido por las autoridades, el sector privado y la comunidad para

*En términos estrictamente institucionales, la ausencia de un marco integral de ordenamiento territorial en el país ha tenido efectos sobre la gobernabilidad, desinstitucionalización y ausencia del Estado en algunos ámbitos territoriales del país.*

convertir al municipio en una unidad de gestión del bienestar económico, social y ambiental de la población<sup>1</sup>.

Formulado como política del gobierno nacional y como elemento articulador del mejoramiento de la capacidad de gestión de los niveles nacional y territorial, las estrategias y programas de desarrollo institucional constituyen el punto de partida a través del cual las instancias de articulación, coordinación y ejecución de las funciones públicas adelantan procesos de gestión encaminados al logro de los re-

sultados establecidos en las normas, las políticas y planes de desarrollo y demás iniciativas tácitas de mejoramiento de las condiciones de vida.

En el curso de este proceso se ha buscado garantizar una relación orgánica entre los niveles municipal, subregional, metropolitano, departamental, regional y nacional, de manera que permita generar respuestas a las necesidades de la población en su interrelación con el territorio de una manera flexible y diferenciada, acorde con las características específicas y los recursos disponibles de cada modo particular de ocupación del espacio.

En esta perspectiva, los programas de desarrollo institucional se han concebido como impulsores de procesos de gestión del desarrollo territorial y por tan-

1. "Política para el desarrollo institucional de los municipios". Documento CONPES 2539 de junio de 1991, DNP-UDI-DPRE, p. 6.



to su concepción y estrategia de operación debe orientarse a<sup>2</sup>:

- Que las comunidades y los individuos dispongan de adecuada información, posibilidades de análisis e instancias de intervención para participar en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; identificar recursos públicos y, en relación con ellos revisar quiénes y cómo los movilizan.

- Enfrentar la desviación que permite que las políticas, programas y proyectos públicos se formen y ejecuten privadamente bajo la influencia o control de grupos de poder privado.

- Permitir mediante un proceso abierto y público definir prioridades, programas y proyectos; movilizar recursos y determinar servicios que puede proveer, subsidiar o regular la administración pública.

- Promover una cultura política y organizacional consistente con los valores de la democracia participativa, la autonomía y responsabilidad de los individuos y comunidades, la revalorización del conocimiento común y del espíritu ciudadano activo.

- Estimular el uso de fórmulas sociales, administrativas, políticas y jurídicas para la articulación de intereses y la solución de conflictos.

### El sistema de planificación territorial

Desde una concepción orientada por las políticas institucionales, el sistema de planeación se compone de mecanismos para elaborar y ejecutar las polí-

ticas y estrategias, de instrumentos para la financiación y programación de inversiones, de instrumentos de información, de programas y proyectos y de instrumentos normativos. Estos componentes operan al interior de un sistema mediante la activación generada por las autoridades e instancias de planificación de los niveles nacional y territoriales; ya disponen para ello de un enfoque inspirado en los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de la acción.

Un sistema concebido desde esta óptica, debe servir como elemento de intervención en el espacio físico y estar al servicio de las políticas y estrategias de desarrollo socio-económico. Sin embargo, debe tener las siguientes características como factores derivados de la actuación conjunta de las instancias de articulación y regulación<sup>3</sup>:

- Superación de dinámicas sectoriales que fragmentan las intervenciones públicas y privadas haciendo más costosas e ineficientes las acciones adelantadas para ordenar el territorio. El plan debe ser entonces el fruto de una concepción coordinada de acciones sectoriales integrales que resulten de interlocuciones activas entre quienes se desempeñan como actores de todo proceso de planeación: los tomadores de decisiones, los representantes políticos, los encargados de formulaciones técnicas, las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de fuerzas económicas en el territorio.

- Contribuir a fortalecer la capacidad técnica y de negociación de los gobiernos de las entidades te-

<sup>2</sup> Una ampliación sobre este particular se puede consultar en: Marino Tadeo Henao, *Base conceptual para programas de desarrollo institucional, gerencia pública y rediseño organizacional*, Bogotá, 1993.

<sup>3</sup> Un mayor detalle de este enfoque conceptual y su correspondiente interpretación analítica se puede tener en la política urbana "Ciudades y ciudadanía", Ministerio de Desarrollo Económico, septiembre de 1995.



ritoriales, utilizando herramientas para anticipar y los procesos de construcción y apropiación del territorio, dándoles orientación y sentido.

- Aprovechar el proceso de formulación y adopción del plan de desarrollo y ordenamiento territorial para generar espacios y coyunturas prospectivas que sirvan de orientaciones sobre una visión de futuro construida conjuntamente y unas elecciones armónicamente definidas para racionalizar acciones y superar restricciones al desarrollo.

- La labor de planeamiento debe tener un referente de gestión y ejecución continua a través de lograr el máximo respaldo social a las determinaciones del plan y la apropiación de instrumentos necesarios para ejecutar, seguir y evaluar el plan por parte de diversos agentes de los procesos de planificación territorial.

#### Alcances del desarrollo institucional en la planeación y ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se define como un proceso que comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física, concertadas, emprendidas por la Nación, las entidades territoriales y las divisiones administrativas, para que, en el marco de la Constitución Política, se disponga de instrumentos más eficientes para gobernar el territorio y regular la transformación, ocupación y utilización del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y ambiental<sup>4</sup>.

4. Hernando González, "Alcances del Ordenamiento Territorial", en Documento de Trabajo de la Dirección de Desarrollo Urbano sobre el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal, Bogotá, febrero de 1995.

Una concepción ampliada de ordenamiento territorial, incluye componentes como la organización político-administrativa que se relaciona con las divisiones territoriales y las competencias de las entidades territoriales y la planificación físico-territorial, el plan y los instrumentos de ordenamiento territorial.

Esto ha implicado una doble connotación de ordenamiento territorial que ha animado incluso los espacios de debate y reflexión que hoy en día acompañan la formulación y sustentación del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De una parte la atención en la problemática del régimen político-administrativo, ante las disfuncionalidades en las competencias y alcances de la actuación entre la Nación y las entidades territoriales frente a las tendencias en las relaciones de la sociedad con el territorio y el creciente propósito de descentralización<sup>5</sup>. De otra parte, la concepción asociada con la planificación del desarrollo, que se acerca a la estructuración de mecanismos de intervención para transformar físicamente el uso y ocupación del territorio como resultado de la acción humana y la misma naturaleza.

Sin embargo, las orientaciones de una concepción moderna de gestión del ordenamiento territorial indican que estas dos dimensiones deben tomarse como interdependientes, no sólo en el enfoque con el cual se articule la norma orgánica sobre la materia, sino que ante la ausencia de tal norma, en la práctica consuetudinaria de la actuación pública y las intervenciones sobre el espacio. La interdependencia se

5. "El desarrollo constitucional del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo Cambio para construir la Paz". Documento del DNP-UDT para la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, noviembre de 1999.



verifica, si se observa que 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 permitan adelantar procesos de gestión que deriven un aprovechamiento racional del territorio en las diversas actividades de la sociedad, procurando el desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente.

Bajo esta concepción interrelacionada es que cobran vigencia las herramientas de planificación y gestión del ordenamiento territorial, llevadas a cabo con un carácter político y técnico que conjugue apropiadamente los instrumentos político-administrativos, de planeación del desarrollo y de intervención física sobre el espacio. Visto así, el ordenamiento del territorio resulta un complemento de la planificación socio-económica, pues demanda la definición de estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio en función de objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, en paralelo con el diseño y aplicación coordinada de otros instrumentos de gestión y actuación que garanticen la ejecución de lo planeado y la definición de programas y proyectos con sus correspondientes mecanismos de viabilización.

*• El ordenamiento del territorio resulta un complemento de la planificación socio-económica, pues demanda la definición de estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio en función de objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, en paralelo con el diseño y aplicación coordinada de otros instrumentos de gestión y actuación que garanticen la ejecución de lo planeado •*

## La gestión del ordenamiento territorial

En el nivel más amplio, la gestión del ordenamiento territorial implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo regional y local. En otras palabras, fortalecer el nivel de gobernabilidad en el territorio, mediante el ordenamiento del espacio urbano construido y construible en términos no solamente físicos sino también económicos y sociales. Con esto, se produce una diferenciación básica respecto a las concepciones tradicionales de gestión basadas solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano y de la provisión de algunos servicios básicos<sup>6</sup>.

La gestión del ordenamiento territorial circunscrita a este marco, presupone elementos como:

1. Una institucionalidad particular donde el gobierno del territorio es ejercido por autoridades com-

6. Una profundización de este nivel de gestión puede consultarse en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, "Gestión urbana en ciudades intermedias", documento sin revisión editorial, marzo de 1991.



petentes, con esfuerzos encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que corresponda y se ajuste a las características y necesidades del desarrollo regional y/o local.

2. La administración del ordenamiento territorial basada en un paradigma de actuación en el cual, además de la importancia de las obras y acciones de construcción y acondicionamiento del espacio físico, se reconoce la importancia de operar en la dimensión del proceso de gestión para la operación de dichos productos. Esta variante conceptual permite el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones, la conceptualización del gobierno del territorio como facilitador de procesos, la concreción de instancias de trabajo público-privadas, la privatización de servicios, la planificación indicativa, un ajustado marco regulatorio y normativo, espacios de negociación para los proyectos y la coordinación y concertación de acciones como elementos centrales de gestión.

De esta forma, el desarrollo territorial permite el surgimiento y protagonismo de nuevos actores, recursos y técnicas modernas. El concepto de administración de la gestión se enriquece con el "espacio", como ámbito intermedio entre el hecho físico, producto o servicio provisto por la administración y su gestión, y en el otro extremo, la institucionalidad de mecanismos de coordinación, concertación y cooperación.

3. El esfuerzo en la gestión del ordenamiento territorial no se circunscribe solamente a la búsqueda de la eficiencia en la operación de funciones y servicios, y al manejo de recursos, sino que además de ello debe contribuir al desarrollo socio económico mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos, de información y demás.

4. Los cambios en la apertura de los gobiernos territoriales, caracterizados por la incorporación de la participación al sistema de administración, permiten identificar opciones diferentes de enfrentamiento y solución a los problemas, ampliando la capacidad de generación de iniciativas regionales y/o locales y la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales en torno a programas y proyectos de desarrollo de los entes territoriales. En este enfoque, las relaciones entre la entidad territorial y la comunidad tienden a cambiar positivamente, al igual que entre dicha entidad y el gobierno nacional y entre el sector público y el privado. De la misma manera, el resultado esperado consiste en una administración de mayor eficiencia, mejora en los niveles de calidad de vida, reducción de los costos públicos de operación y mantenimiento de los servicios, un interés público y privado en el gobierno y la gestión territorial y nuevas relaciones entre el ciudadano y el entorno de la división político administrativa.

En el nivel específico de la gestión del ordenamiento territorial, el que corresponde a los procesos de planeación y gestión del espacio construido y por estructurar, el principal componente de intervención alrededor del cual se encauzan las actuaciones públicas, privadas y mixtas es el que resulta de los esfuerzos institucionales para planificar y ordenar el territorio<sup>7</sup>. Este nivel, por supuesto, requiere el referente del anterior, pero circunscribe la gestión del ordenamiento territorial en los procesos de planeación que permi-

7. Una variante conceptual y metodológica útil para el abordaje de este segundo nivel puede consultarse con mayor detalle en Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana, PNUD-Col 93/001, "Un nuevo marco de actuación pública, planeación y gestión del suelo". Bogotá, marzo de 1995.



en la generación de los planes de ordenamiento como instrumentos centrales de planificación del desarrollo territorial.

**El componente institucional en los procesos de planeación del ordenamiento territorial**

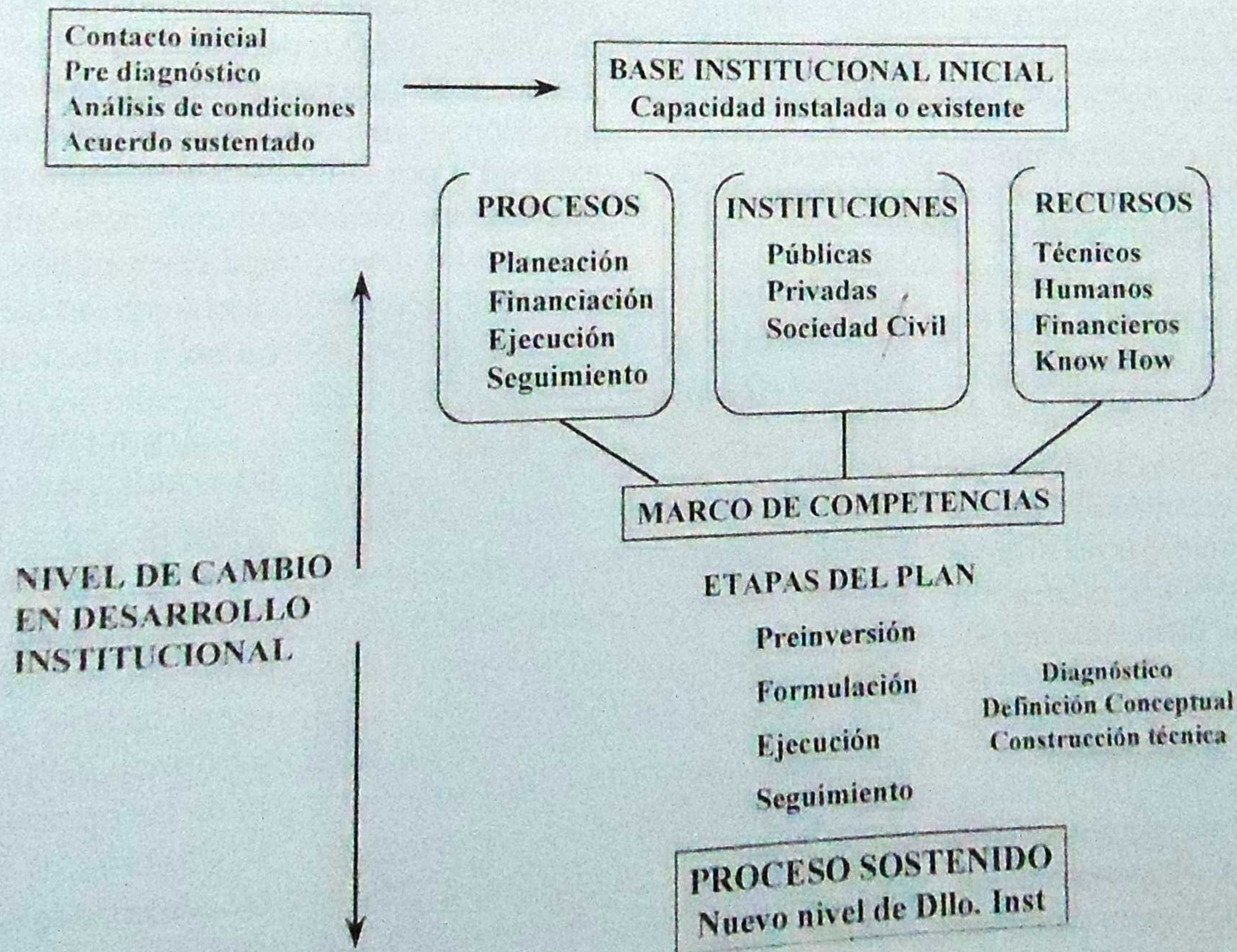
*Las condiciones de desarrollo institucional*

Para que los procesos de ordenamiento territorial sean viables y útiles, es fundamental complementar el ordenamiento territorial físico con el ordenamiento político-administrativo, a través de los procesos de planeación liderados por las autoridades e instancias del sistema de planeación.

Los principales instrumentos de ordenamiento territorial son: los planes de ordenamiento, los sistemas de información, la normatividad sobre límites y alcances de las actuaciones, y la estructura institucional adecuada para generar, activar y mantener el proceso.

**El Plan como proceso y las instituciones como parte del mismo**

El esquema general en el cual se inscribe el componente institucional del proceso de planeación territorial y urbana, para el cual el Plan de Ordenamiento se constituye en uno de los instrumentos centrales, es el siguiente:





En este esquema de presentación, el componente de desarrollo institucional deberá sustentar la permanencia de las acciones del plan, su legitimidad e inserción en la cultura comunitaria y lograr el compromiso de los actores territoriales e institucionales que converjan alrededor de la jurisdicción del mismo.

### Identificación y precisión de elementos condicionantes

La determinación de elementos condicionantes para la planificación y gestión territorial se realiza con base en los siguientes criterios:

- Los procesos de apoyo a la planificación territorial se realizan en términos de una relación orgánica entre los niveles intergubernamentales, garantizando el logro de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

- Los procesos de planificación territorial cuya herramienta central sea la consolidación de planes de ordenamiento, deben partir de la iniciativa local como condición mínima y necesaria que sustente los mecanismos y acuerdos básicos de actuación al futuro.

- Ante la imposibilidad de determinar mecanismos únicos que sean comunes para la diversidad de los procesos de planeación territoriales, los elementos institucionales mínimos no serán universales pero sí serán la base para su posterior complementación.

- El proceso de planeación que aprovecha la potencialidad del plan de ordenamiento no sólo

se concibe desde una lógica integral, sino también en la integridad de las diferentes fases del proceso, es decir, la preparación, formulación, ejecución y seguimiento.

- El proceso que se emprende es útil para la entidad territorial en su contexto global, pero especialmente para las entidades y/o instancias con incidencia en la planificación y gestión, al permitir un esfuerzo de autoevaluación institucional y fijación de misión, objetivos y estrategias generales de acción.

### Lineamientos de capacidad de gestión para el ordenamiento territorial

Los gobiernos de las entidades territoriales son agentes encargados de la provisión de bienes y servicios públicos que repercuten en el bienestar de la comunidad. El proceso decisorio que conduce a esta provisión se encuentra influido por fuerzas locales y externas y por tanto estas determinaciones se toman con base en recursos económicos, técnicos y humanos disponibles, pero en todo caso sujeto a las restricciones de orden institucional existentes.

Los recursos económicos y las condiciones de producción existentes en el territorio determinan la Frontera de Posibilidades de Gestión (FPG): el conjunto de la capacidad institucional factible para el gobierno territorial. Esta FPG es indicativa de las opciones que enfrenta el gobierno al escoger la combinación de recursos, técnicas y demás insumos propios de la gestión.

*• Para que los procesos de ordenamiento territorial sean viables y útiles, es fundamental complementar el ordenamiento territorial físico con el ordenamiento político-administrativo, a través de los procesos de planeación liderados por las autoridades e instancias del sistema de planeación •*



Esta escogencia implica que los gobiernos territoriales pueden seguir diferentes caminos o criterios que reflejarán con mayor o menor precisión las preferencias de la comunidad. Igualmente inciden en este sentido las decisiones del gobierno de cada entidad territorial en materia fiscal. En síntesis, la frontera de cada entidad territorial dependerá de sus recursos; los territorios más prósperos cuentan con un conjunto más amplio, incluyendo en ese conjunto de instrumentos a otros factores como ubicación geográfica y densidad demográfica.

El desempeño en la gestión del ordenamiento territorial debe considerarse en relación con los recursos económicos de la entidad. Esto quiere decir, determinar si la administración del ente territorial está haciendo lo mejor que pueda, teniendo en cuenta los fondos a su disposición y las condiciones de producción. La eficiencia productiva requiere que el gobierno del territorio se encuentre operando en su FPG y significa que los bienes y servicios públicos se producen y se proporcionan al menor costo unitario. Hay eficiencia productiva cuando la producción de determinado bien o servicio no puede aumentarse sin la consiguiente reducción de la producción en otro sector o actividad. Se supone además que la movilización de ingresos para financiar las actividades se realiza eficientemente.

La eficiencia productiva requiere que el gobierno territorial sepa adaptarse a las cambiantes circunstancias e introduzca innovaciones, para disponer de

*• El desempeño en la gestión del ordenamiento territorial debe considerarse en relación con los recursos económicos de la entidad. Esto quiere decir, determinar si la administración del ente territorial está haciendo lo mejor que pueda, teniendo en cuenta los fondos a su disposición y las condiciones de producción •*

una variedad de soluciones alternativas. La eficiencia asignativa exige que la combinación de bienes y servicios públicos y las modalidades de su provisión, sean acordes con las preferencias de la comunidad. Esta condición implica que el gobierno maximice el bienestar social en el territorio. La eficiencia implica que la reasignación de recursos de una actividad a otra no mejorará el bienestar social del ente territorial. Para lograr las metas de reducción de la pobreza, es indispensable que los intereses y preferencias de la gente de escasos recursos sean claramente reflejados en las decisiones públicas teniendo en cuenta que las preferencias de los pobres deben tener un peso no inferior a determinado nivel mínimo en la función de bienestar social local.

Como elementos centrales de desarrollo de la gestión de las administraciones de entidades territoriales, conviene verificar que la capacidad institucional es un factor facilitador, esto es, la existencia efectiva a nivel local de las herramientas que permitan al gobierno del territorio desempeñarse con éxito. Estas herramientas constituyen las dimensiones de capacidad de gestión básicas: Trabajo, Capital y Tecnología. Se entiende que la relación armónica de estos tres componentes muestran cuando se aprovecha la institucionalidad hacia la frontera de posibilidades de gestión FPG y cuando hay déficit de capacidad, es decir cuando el ente territorial es incapaz de lograr sus metas de desempeño, no obstante tener acceso a la mayoría de recursos necesarios.



La capacidad de gestión para el ordenamiento territorial resulta ser determinada de manera endógena, pues consiste en el producto de las decisiones de "inversión" que se tomen con respecto a trabajo, capital y tecnología. En relación con la eficiencia productiva (procesos decisorios con impactos positivos en la población del territorio), la capacidad del gobierno se manifiesta en la existencia de una organización en que las competencias corresponden a los respectivos entes ejecutores, las labores y la producción están claramente definidas, las técnicas de administración son eficaces y la información fluye según se necesite. De otra parte, en relación con la eficiencia asignativa, la capacidad del gobierno requiere la creación de una organización diametralmente distinta de la que impera en el sistema de gobierno centralizado: esto es, una organización con más enlaces verticales.

En términos del proceso de planeación, articulado a la gestión del ordenamiento territorial, conviene tener en cuenta tres aspectos sobre los cuales se debe aprovechar la Frontera de Posibilidades de Gestión y posibilitar las eficiencias productiva y asignativa: el diseño o selección de la metodología a seguir para planificar el territorio, la definición y delimitación de los productos o resultados esperados del proceso de planeación, y el diseño e implementación del esquema institucional y participativo con el cual no sólo se garantice la ejecución oportuna sino la sostenibilidad en la administración de los beneficios esperados<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Desarrollos detallados sobre este particular se encuentran en documentos técnicos y publicaciones periódicas que elabora la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, como apoyo a la estrategia institucional del proceso de descentralización y el debate sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En los aspectos metodológicos se recomienda tener en cuenta: i) establecer los criterios rectores de ordenamiento territorial; ii) identificar las bases normativas para la práctica del ordenamiento, ajustadas a las características de ocupación, uso y aprovechamiento del territorio y a sus particularidades de tipo económico, social, ambiental y cultural; iii) seleccionar los instrumentos de fortalecimiento institucional para el proceso de planeación (recurso humano, información, estrategias y técnicas, diagnósticos, mecanismos de convocatoria y participación, reglas de coordinación y articulación entre instancias públicas y privadas, etc); iv) análisis de contraste y definición de los ejes temáticos del proceso de ordenamiento espacial relacionando la problemática de las entidades territoriales identificadas y los criterios rectores del ordenamiento.

Se busca consolidar e institucionalizar el proceso de planeación a través de una estructura organizativa responsable y directamente asociada con los temas, problemas y soluciones del ordenamiento territorial, reconociendo y fortaleciendo el liderazgo de las administraciones municipales frente al proceso en general. Igualmente, se pretende articular y complementar los contenidos y propuestas de los planes de desarrollo de las entidades territoriales con los propósitos y objetivos de las propuestas de ordenamiento territorial.

La eficiencia productiva en el proceso de planeación implica definir una serie de proyectos estratégicos que respondan a las demandas ciudadanas y mejoren las condiciones de vida, para lo cual se requiere desarrollar procesos de ocupación y transformación del espacio físico. Son comunes, por ejemplo, proyectos para la construcción de vías urbanas para mejorar el acceso e intercambio comercial, la ampliación de la prestación de servicios públicos domiciliarios como



acueducto y alcantarillado para mejorar directamente indicadores de calidad y cobertura en los servicios, la construcción de centros de acopio y plazas de mercados y puestos de salud para mejorar la competitividad, la dotación de centros de salud a la población, la adquisición de zonas de reserva para proteger y garantizar el abastecimiento de agua, la construcción de parques de recreación, entre otros. Estas decisiones de inversión, comprometen habilidades y destrezas gerenciales para articular los recursos e insumos disponibles, potenciar otros elementos de gestión hasta ese momento desconocidos o inadecuadamente manejados y de esa forma ampliar las capacidades de gestión del gobierno territorial por lo menos hasta la Frontera de Posibilidades de Gestión (FPG).

El ordenamiento del espacio físico es una variable trascendental para el desarrollo en la medida en que el bienestar de la ciudadanía y los procesos productivos están ligados al uso, ocupación y manejo del suelo, localización de infraestructura para el transporte, disponibilidad de servicios domiciliarios, centros educativos y hospitalarios, entre otros. Estas condiciones justifican acometer procesos de planeación exigentes de las capacidades de gestión y de las condiciones institucionales existentes en el ente territorial. El ejercicio de planeación no puede acabar en la mera formulación del Plan de Ordenamiento Territorial que diseñe la forma en que los procesos productivos y las condiciones de competitividad se desarrollarán en el escenario físico espacial, cultural y social del contexto territorial.

Esta formulación, por ende, debe trascender hacia un proceso ampliado de gestión pública que tenga entre sus finalidades el uso y aprovechamiento racional y sostenible del suelo. La utilización de todos los argumentos de gestión del desarrollo territorial, implica adentrarse en un espacio de trabajo hasta ahora poco tratado en materia del ordenamiento territorial:

los instrumentos de gestión del suelo. La tradición institucional de los modos de intervención en el espacio ha mostrado serias falencias en términos de involucrar prácticas de gestión modernas y tecnologías blandas a la hora de planificar el ordenamiento territorial para el desarrollo.

No se puede continuar afirmando que no se tienen estrategias ni mecanismos para planificar y gestionar el ordenamiento territorial con visión prospectiva, impactos y resultados concretos en mejora de la calidad de vida y eficiencia en la gestión pública. La redefinición de la reforma urbana y los lineamientos de planeación del desarrollo territorial que se establecieron como resultado de la formulación de la más reciente política urbana y los ingentes estudios en materia de gestión del suelo<sup>9</sup>, son ejemplos concretos de este tipo de experiencias. De hecho, todo el capítulo de esta ley que refiere los instrumentos para la gestión urbanística, ha sido poco trabajado y asimilado en especial por los gobiernos de las entidades territoriales, desaprovechándose el efecto multiplicador que ello puede generar en términos de ampliación de las Fronteras de Posibilidades de Gestión de los entes territoriales, o en el mejor de los casos, sólo es manejado por un grupo de expertos con los que se puede correr el riesgo de no generar la suficiente divulgación y capacitación que ameritan estos procesos para una sostenibilidad institucional de largo plazo.

9. Trabajos preparatorios en los que participaron entidades como el Ministerio de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Planeación Nacional, Inurb, Fondo Nacional de Ahorro, gremios de la construcción del sector privado, fondos de vivienda, agremiaciones privadas de orden investigativos y académico y organizaciones no gubernamentales, generaron un importante acervo epistemológico y metodológico práctico que rindió frutos en la actual Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial



Tal vez uno de los principales elementos que destaca el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial en esta materia y que se debe potenciar en todo su alcance, es la creación de un Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial, SIOT, concebido como el organismo gerente del ordenamiento territorial en el país, con capacidad de planear, coordinar la ejecución y hacer seguimiento y evaluación de las acciones.

Como en otras definiciones de políticas públicas del nivel nacional o consagradas en las leyes y sus re-

glamentaciones, corresponde a los gobiernos territoriales adoptar esquemas similares o desarrollar y ampliar las ideas de regulación e intervención de las condiciones de desarrollo, en procura de una mejor ocupación del espacio para fomentar el bienestar de los ciudadanos. Esta ardua tarea, como se ha señalado, ya cuenta con ingredientes para llevarla a cabo. Serán la organización y la voluntad de cambio institucional los elementos fundacionales de una gestión pública del desarrollo territorial orientada a resultados y beneficios tangibles.