



¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial en Colombia

Ernesto Guhl Nannetti. Ingeniero Civil de la Universidad de los Andes de Colombia. Profesor universitario, ex viceministro del Medio Ambiente, miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, ex director e investigador del instituto Quinaxi, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: eguhl@quinaxi.org

Recibido: Septiembre 05, 2017.

Aprobado: Septiembre 28, 2017.

Publicado: Octubre 27, 2017.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Resumen

El ensayo presenta, en su inicio, las tendencias a la urbanización que existen en la población del mundo, a partir de la revolución industrial y frente a la continuidad de este proceso. Plantea la falsedad de la dicotomía entre lo rural y lo urbano, generalmente aceptada, pues ambos espacios son constituyentes del territorio, entendido como una unidad integral en la que los dos sectores son interdependientes e intercambian servicios ecosistémicos e impactos socioambientales. Propone la idea de que la tradicional separación de lo urbano y lo rural ha generado territorios insostenibles, derivados principalmente de las grandes concentraciones urbanas y explica el paradigma surgido para superar esta situación, que es el de los *territorios sostenibles*, entendidos como una creación social, basada en el principio de que para que el desarrollo sea sostenible, es necesario que el territorio en que éste se asienta también lo sea. Se afirma que es necesario cambiar las formas vigentes de gestión del territorio, pues llevan hacia la insostenibilidad, y propone que los nuevos planes de ordenamiento territorial se enmarquen en una visión integral y regional del territorio, y asuman el reto de lograr la sostenibilidad territorial. Por último, se refiere a los logros y a las dificultades encontradas en los planes de ordenamiento que se han formulado y, finalmente, hace una serie de sugerencias para utilizarlos como un instrumento que oriente la construcción de territorios sostenibles en Colombia, como condición necesaria para lograr la paz.

Palabras clave: urbanización, territorio, integralidad, región, sostenibilidad, gobernanza.

What territory do we want? The challenge of new territorial planning plans in Colombia

Abstract

The essay the urbanization trends that exist in the world population, starting with the industrial revolution and the continuity of this process. As both spaces constitute the territory, understood as an integral unit in which sectors are interdependent and exchange ecosystem services and social and environmental impacts. It also proposes the idea that the traditional separation the urban and the rural generated unsustainable territories, derived mainly from large urban and explains the paradigm that emerged to overcome this situation, which is of sustainable territories, understood as a based the principle that to be sustainable, that it is necessary to change the existing forms of land management, as they lead to unsustainability, and proposes that the be framed in an integral and regional vision of the territory, and assume the challenge of. It refers to the achievements and difficulties encountered in the that have been formulated. Finally, he makes suggestions to use them as Colombia, as a necessary condition to achieve peace.

Keywords: urbanization, territory, integrality, region, sustainability, governance.

Em que território queremos? O desafio de novos planos de planejamento territorial na Colômbia

Resumo

O ensaio apresenta, no início, as tendências de urbanização que existem na população mundial, começando pela revolução industrial e a continuidade desse processo. Ele postula a falsidade da dicotomia entre o rural e o urbano, geralmente aceito, uma vez que ambos os espaços são constituintes do território, entendidos como uma unidade integral em que os dois setores são interdependentes e trocam serviços ecossistêmicos e impactos sociais e ambientais. Propõe a ideia de que a separação tradicional do urbano e rural gerou territórios insustentáveis, derivada principalmente de grandes concentrações urbanas e explica o paradigma que emergiu para superar esta situação, que é a de territórios sustentáveis, entendidos como uma criação social, com base no princípio de que, para que o desenvolvimento seja sustentável, é necessário que o território em que se baseie também seja sustentável. Afirma-se que é necessário mudar as formas existentes de gestão de terras, na medida em que conduzem à insustentabilidade e propõe que os novos planos de planejamento territorial sejam enquadrados em uma visão integral e regional do território e assumam o desafio de alcançar a sustentabilidade territorial. Finalmente, refere-se às conquistas e dificuldades encontradas nos planos de gestão que foram formulados e, finalmente, faz uma série de sugestões para usá-los como um instrumento para orientar a construção de territórios sustentáveis na Colômbia, como condição necessária para alcançar a paz.

Palavras-chave: urbanização, território, integrabilidade, região, sustentabilidade, governança.

1. La tendencia de urbanización

Durante milenios, el planeta fue un mundo rural; la población rural superaba ampliamente a la urbana que, a principios del siglo XIX, apenas representaba alrededor del 3% del total. A partir de la Revolución Industrial, y con la paulatina consolidación del modelo económico capitalista de consumo, esto ha cambiado radicalmente. Para los años 50 del siglo pasado, un tercio de la población del planeta habitaba en las ciudades; esta cantidad, en la actualidad, alcanza casi al 60% y se espera que, para 2050, dos tercios de la población global sean habitantes urbanos. Es decir que, en apenas un siglo, se invertirá la distribución global de la población entre urbana y rural. América Latina y el Caribe es el continente más urbanizado, con una población urbana cercana al 80%, sobrepasando ampliamente a los más desarrollados (United Nations, 2015). En Colombia la población urbana ascendía en 2015 al 77% del total (Grupo Banco Mundial, 2017).

La masiva migración hacia las ciudades presente en Asia, África y América Latina, ha superado la capacidad de los gobiernos para resolver las necesidades básicas de los migrantes, generando marginalización en los cinturones de pobreza, proliferación de barrios subnormales y asentamientos en zonas de alto riesgo, donde se ubican los habitantes más pobres.

Los escenarios desarrollados por las Naciones Unidas prevén la continuidad de la concentración espacial de la población y de sus impactos ambientales, que se manifiestan en el deterioro de los ecosistemas y de sus servicios, así como en la contaminación generalizada del planeta.

La continuidad de esta tendencia proviene de múltiples causas, que se resumen en la búsqueda de mejor calidad de vida y de oportunidades para superar la pobreza y el atraso, ambos característicos del entorno rural. En Colombia, se agrega la necesidad de escapar de la violencia, que condujo a que en las décadas de los años 50, 60 y 70 del siglo pasado, las grandes ciudades colombianas presentaran tasas de crecimiento extraordinariamente elevadas.

El número de ciudades con más de 10 millones de habitantes, en el planeta, pasó de 10, en 1990, a 28, en 2014; y de acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, se prevé que, en 2050, las ciudades alojarán 2.500 millones de habitantes adicionales (Naciones Unidas, 2014). Este aumento masivo implica el enorme reto de proveer vivienda, servicios públicos, empleo, recreación y demás componentes indispensables para llevar una vida digna y productiva a los nuevos urbanitas, lo cual implica, además, cambiar las formas de gobierno y de convivencia tradicionales, que han probado ser insuficientes para garantizarla.

El área urbanizada de la tierra, en donde vive casi el 60% de la población, ocupa actualmente apenas el 3% de la superficie seca del planeta, haciendo que el empaquetamiento incontrolado de la población, en megaciudades, cree una demanda concentrada por los servicios ecosistémicos necesarios para que éstas puedan vivir y funcionar, y la generación de impactos ambientales muy concentrados y fuertes, como vertimientos y emisiones puntuales con alta contaminación al agua y al aire, y muchos otros que resultan menos evidentes, sobre el suelo, la biodiversidad y las formas de vida, haciendo que las grandes ciudades sean algunos de los principales focos de insostenibilidad territorial. Se estima que las ciudades consumen entre el 60% y 80% del total de la energía y generan alrededor del 75% de las emisiones de carbono (ONU, s. f.).

El proceso descrito responde, principalmente, a la implantación de la sociedad industrial, que asume que la sociedad funciona en un sistema abierto, cuyo centro es la economía y que los flujos de recursos primarios que requiere son infinitos, al igual que la capacidad de la naturaleza para absorber y recuperar los impactos sobre los ecosistemas y procesar la contaminación y los residuos generados por las actividades humanas. Los patrones de vida de la sociedad de consumo son, además, motivo de profunda preocupación por sus implicaciones sobre la salud del medio ambiente, la calidad de vida, los valores y el distanciamiento y desprecio por el mundo natural. Otras concepciones, más cercanas a la complejidad y a la interdependencia, propias

de la ecología, como la economía ecológica y la denominada “economía circular”, consideran la *ecosfera* como un sistema cerrado, en el cual los residuos entran en ciclos naturales aprovechables en buena medida. En ellas, la economía deja de ser el centro del sistema, para ser apenas uno de sus múltiples componentes (Figura 1).

Dado que el territorio y sus recursos son limitados, es necesario administrarlos como bienes escasos y vitales, cuya gestión debe basarse en la idea de que sean sostenibles, si se quiere evitar entrar en una espiral de deterioro de sus servicios, de los que dependen la calidad de vida y las posibilidades de un desarrollo equitativo y de largo plazo. Ésta última visión corresponde, de manera mucho más clara, a la cercanía con el mundo natural que posee la ruralidad y que plantea la necesidad de adoptar una nueva definición para ella.

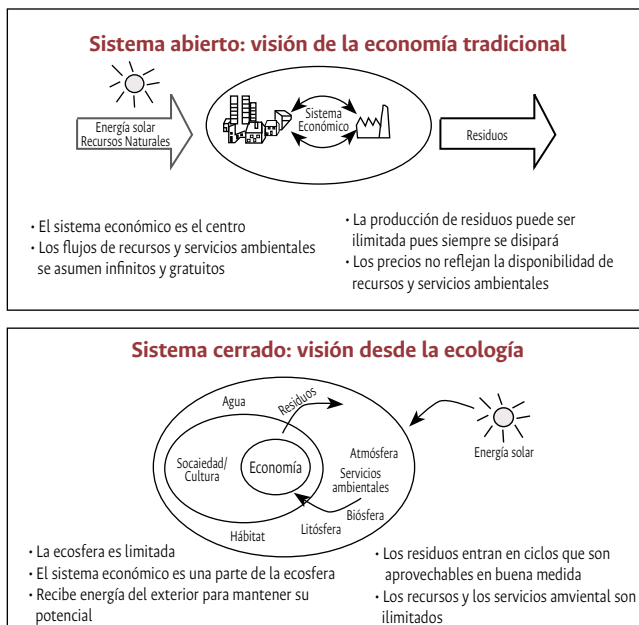
De todas maneras, independientemente de las formas y de las densidades de ocupación y de uso del territorio, éste constituye una unidad espacial, definida por la interacción entre la base natural

y los procesos socioeconómicos, las formas de ocupación y el uso del suelo, las demandas por servicios ecosistémicos necesarios para la vida y las actividades urbanas y rurales, así como la mitigación de sus impactos socioambientales.

Desde esta visión, la separación tajante entre lo urbano y lo rural desaparece, ya que el territorio se entiende como un continuo urbano-rural, en el que estos dos componentes, que son interdependientes y complementarios, comparten el espacio. Aclarando, eso sí, que el componente urbano tiene una dependencia más fuerte del rural, que a la inversa.

Tradicionalmente, se ha mantenido una falsa dicotomía entre lo urbano y lo rural, al punto de considerarlos como extremos opuestos, caracterizados por diferencias marcadas en la calidad de vida, las oportunidades laborales, las formas de vida y educación, y la relación con la naturaleza. Lo urbano se asocia con el progreso, el bienestar y el futuro, con el mundo del siglo XXI. En cambio, la ruralidad se asocia con la pobreza, la baja calidad de vida y el atraso. El espacio rural

Figura 1. Comparación de las visiones sobre sostenibilidad



Nota: Adaptado de “Nuestra Agua ¿De dónde viene y para dónde va?”, por Guhl, 2015, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

se considera centrado en las actividades agropecuarias, habitado por los campesinos, como algo folclórico y anclado en el pasado.

Sin embargo, superando la anterior generalización, el concepto de ruralidad ha evolucionado, haciéndose más incluyente y complejo. El territorio se entiende como un espacio conformado por la interacción de procesos y de razones históricas y culturales con los ecosistemas, cuyos habitantes, además de los campesinos, pertenecen a diversos grupos como los indígenas, los pescadores, los mineros y otros que responden a formas de vida y actividades muy variadas. La nueva concepción de la ruralidad busca mejorar la calidad de la vida rural, mediante un aumento en la inclusión social, en la inclusión productiva y en la provisión de bienes públicos que faciliten la actividad económica y el desarrollo humano, además de un sistema de gobernanza participativo y democrático.

2. Los territorios sostenibles, reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial

Ignorar la relación de interdependencia entre lo urbano y lo rural ha hecho que las ciudades no mitiguen adecuadamente sus impactos sobre el agua, el suelo, el aire y la biodiversidad y que, impulsadas por el interés urbanizador y fiscalista, se hayan extendido sin tener en cuenta la vocación del suelo que han ocupado, incluyendo zonas con los mejores suelos agrícolas y valiosos ecosistemas, como otras de alto riesgo, en las que se asientan los habitantes más pobres y desprotegidos. El reciente caso de Mocoa, Putumayo, es un triste ejemplo de esta falta de visión y de descuido en la planeación territorial. Lamentablemente, esta falencia se repite en muchísimas ciudades y poblaciones del país.

Los planes de ordenamiento territorial han tenido un sabor marcadamente urbano y municipal. Al tener un ámbito tan restringido, ignoran en la práctica los elementos estructurales y fundamentales del territorio, aquellos que poseen

una mayor amplitud espacial, los denominados *determinantes ambientales*, como la Estructura Ecológica Principal, la morfología, las cuencas y las relaciones con municipios vecinos, que son indispensables para la generación de servicios ecosistémicos esenciales, como el suministro de agua y de alimentos, y la práctica concertada y eficaz de las actividades socioeconómicas, lo que impide la conformación y el funcionamiento armónico de territorios sostenibles.

Esta preocupación, compartida en diversos países (Verburg et al., 2015), ha hecho que surja, como nuevo paradigma, el de los *sistemas territoriales sostenibles*, que parte del principio de que la condición previa y necesaria para que una actividad sea sostenible, es que el territorio donde se asiente también debe serlo.

Su propósito es generar *territorios sostenibles* que, desde esta perspectiva integradora de lo urbano y lo rural, se entiendan como una creación social en la que se identifican y acuerdan visiones y opciones para el manejo y el ordenamiento del territorio, con el propósito de lograr y mantener el bienestar y la seguridad de la población. Las metas regionales para lograrlo, resultan de la interacción de las múltiples variables y procesos sociales y naturales que se dan en ella. Uno de esos procesos es el desarrollo económico, el cual debe ubicarse dentro de los límites y las capacidades de los ecosistemas que lo soportan.

Este principio se aplica, con toda claridad, al caso de las ciudades, como una de las creaciones humanas más importantes, si no la más, las cuales alojan la mayoría de la población y sus actividades, lo que implica que para que sean sostenibles, las regiones en que se asientan y les proveen los servicios ecosistémicos esenciales para el funcionamiento, también deben serlo. La concepción del territorio, como una unidad, presupone la planificación participativa y la gestión conjunta de lo rural y lo urbano, basadas en la existencia de una interrelación simbiótica y funcional entre los dos. No es posible concebir la existencia de ciudades sostenibles, sin considerar el territorio del cual dependen (Figura. 2).

En este momento, la crítica realidad social y ambiental del país exige un cambio en la gestión

Figura 2. ¿Qué es un territorio sostenible?



Nota. Adaptado de "Los territorios sostenibles y la ingeniería. Un reto por abordar", por Guhl, 2016, Seminario La Ingeniería y las políticas ambientales en Colombia y América Latina.

del territorio, que implica no seguir haciendo más de lo mismo. Se hace indispensable encontrar nuevas formas de aprovecharlo y gobernarlo que nos permitan vivir de forma sostenible, dejando atrás las visiones cortoplacistas, la insularidad institucional y los enfoques espacialmente restringidos que ignoran el bien común y que no consideran la sostenibilidad territorial, para dar paso a formas de gobernanza con enfoque regional, participativas, solidarias, cooperativas y articuladoras, que sí la hagan posible.

El proyecto más grande y urgente para la consolidación de la paz, en Colombia, es el ordenamiento y el uso equitativo y racional del territorio, mediante la formulación y la aplicación de una política de tierras y asentamientos que articule lo ético con lo social, lo económico y lo ecológico, construyendo territorios sostenibles en los que todos podamos vivir y progresar de manera armoniosa.

3. Logros, dificultades y sugerencias

Para ir más allá del discurso y buscar caminos que apoyen, desde la perspectiva de la planifi-

cación, la generación de territorios sostenibles, es conveniente identificar y evaluar los principales logros y las dificultades de los instrumentos de ordenamiento territorial, a partir de su creación, por la Ley 388 de 1994, y hacer algunas sugerencias para lograr el propósito buscado.

Logros

- La obligación legal de formular los POT ha conllevado la generación, recopilación y sistematización de conocimiento e información de todo tipo, sobre las jurisdicciones municipales, especialmente en los campos cartográfico, biogeográfico, socioeconómico y de desarrollo, contribuyendo así al mejor conocimiento y comprensión del territorio y de los efectos de las acciones antrópicas.
- Se ha creado una conciencia pública más amplia sobre la necesidad de planificar el futuro del territorio, con base en conocimiento e información, para progresar conservando la salud y los servicios de los ecosistemas.
- Se ha motivado el interés de la sociedad para participar en la gestión sostenible del territorio y en su reconocimiento como un "bien

común”, de cuyo funcionamiento depende la calidad de vida y el progreso.

- Se ha generado una capacidad institucional y humana para construir los instrumentos de planificación territorial.
- Se ha evidenciado la necesidad de la planificación, a nivel regional.

Dificultades

- Los POT han tenido un énfasis marcadamente aislado y urbano, rompiendo la concepción unitaria del territorio, que es indispensable para generar territorios sostenibles.
- Se han centrado en maximizar los aspectos económicos y fiscales de los municipios, definiendo los usos del suelo con base en ellos, pero han ignorado las funciones ecológica y social de la propiedad.
- Al estar limitados a la jurisdicción municipal, carecen de visión regional, lo que los hace poco útiles para crear territorios sostenibles.
- No tienen en cuenta lo suficiente los *Determinantes ambientales* que mantienen, a nivel regional, la generación de servicios ecosistémicos indispensables para la vida y el desarrollo.
- Carecen de instrumentos adecuados de seguimiento y evaluación, por lo que sus resultados no son medibles ni fácilmente verificables.
- Son bastante inestables y la visión de largo plazo que deberían mantener, se puede modificar “legalmente”, de acuerdo con los planteamientos e intereses de las sucesivas administraciones municipales.
- No incorporan adecuadamente los riesgos ambientales ni su prevención, al permitir, por ejemplo, asentamientos urbanos en zonas peligrosas y susceptibles de deslizamientos e inundaciones. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) encontró que el 97% de los POT no tiene estudios de amenazas de riesgo. De acuerdo con los expertos de esa entidad, el 86% de la población del país está ubicada en zonas de amenaza sísmica alta y media; el 28% en zonas con un alto potencial de inundación, y el 31%, en zonas con amenaza alta y media por movimientos en masa (El Tiempo, 2016).
- A pesar de que el 82% de los POT están vencidos, los municipios que quieren actualizarlos no lo hacen. Según Diana Muñoz Neira, gerente del Programa de Planes de Ordenamiento Modernos del DNP, “en algunos casos no tienen la plata, o no asignan los recursos necesarios para hacer estudios serios que incluyan evidencias, o no saben cómo, y cuando ven que el proceso es complejo, desisten” (El Tiempo, 2017).
- Cómo pueden cambiar radicalmente el valor del suelo y, por tanto, generar cuantiosos recursos fiscales para los municipios, han impulsado la urbanización incontrolada y han facilitado la corrupción, haciendo uso de argucias como el llamado “volteo de tierras”.
- Evaden frecuentemente las limitaciones sobre áreas no incorporables a los perímetros urbanos por pertenecer a las clases agrológicas I, II y III y aquellas correspondientes a otras diferentes, pero que son necesarias para conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal (Decreto 1333, 1986, art. 54).
- No se articulan adecuadamente con los instrumentos de planificación de jerarquía superior, como los de los niveles regional, departamental y nacional, lo cual crea tensiones y conflictos entre los diversos niveles del Estado. La proliferación de las consultas populares sobre el uso del suelo hace evidente este problema.
- Presentan problemas de vecindad y conflictividad con los usos del suelo y con los municipios limítrofes, que bien pueden derivarse de diferentes visiones municipales de un territorio común.
- La inexistencia de un Sistema de Planificación Territorial de alcance nacional que le dé coherencia y articulación a los planes nacionales, departamentales y municipales, hace que el POT sea apenas un instrumento dentro de un sistema incompleto.
- Presentan colisiones de competencia y de jerarquía con otros instrumentos de planificación, como los Planes de Manejo y

Ordenamiento de Cuencas (POMCA) y con planes sectoriales.

- Carecen de espacios y mecanismos adecuados de participación social para su formulación y seguimiento.

Sugerencias

- Desarrollar normativamente los esquemas asociativos y los instrumentos de coordinación interinstitucional, creados por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para ampliar la cobertura espacial de la planificación y permitir que se compartan recursos de los entes territoriales, para desarrollar proyectos de interés común.
- Aumentar la participación social, creando, reglamentando y poniendo en marcha espacios y mecanismos efectivos para la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial.
- Hacer una reingeniería de los instrumentos de la planificación territorial que, en la actualidad, son excesivos, contradictorios y confusos, para reducir su número, rediseñarlos y simplificar el proceso de formulación de los instrumentos de planificación territorial.
- Que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y otras instituciones, suministren a los municipios información cartográfica y temática coherente, que pueda ser incluida en la elaboración de los POT, considerando los determinantes ambientales y la inclusión, en ellos, de las funciones ecológica y social de la propiedad.
- Formular instrumentos de planificación territorial, a nivel nacional e intermedio, que orienten y articulen los distintos niveles de planificación, debe ser una prioridad nacional.
- Es evidente que el país está viviendo una crisis en la planificación territorial. Estamos generando una Colombia insostenible, que debemos transformar para bien de todos, construyendo colectivamente *territorios sostenibles*, reconociendo la heterogeneidad cultural y natural de las diversas regiones del país.

Referencias

- Decreto 1333. (1986, abril 25). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Presidente de la República de Colombia. Recuperado 6 de octubre de 2017, a partir de <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234>
- El Tiempo. (2016, julio 13). La clave para planear un nuevo país es el POT [Periódico]. Recuperado 6 de octubre de 2017, a partir de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/como-funcionan-los-pot-en-los-municipios-del-pais/16643406>
- El Tiempo. (2017, julio 27). Autoridades necesitan POT actualizados, “no desistan”. Recuperado 6 de octubre de 2017, a partir de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-mayoria-de-pot-en-colombia-estan-vencidos-113954>
- Grupo Banco Mundial. (2017). Población urbana (% del total). Perspectivas de la urbanización mundial. Recuperado 6 de octubre de 2017, a partir de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Guhl Nannetti, E. (2015). *Nuestra agua: ¿de dónde viene y para dónde va?* Bogotá: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.
- Guhl Nannetti, E. (2016). *Los territorios sostenibles y la ingeniería. Un reto por abordar*. Presentado en Seminario La Ingeniería y las políticas ambientales en Colombia y América Latina, Bogotá. Recuperado a partir de <http://seminarioambientalsci.com.co/wp-content/uploads/2016/12/1-Ernesto-Guhl.pdf>
- Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2014, octubre 7). Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo. Recuperado 6 de octubre de 2017, a partir de [world-urbanization-prospects-2014.html](http://www.un.org/News/Press/docs/2014/1410/20141007.un-urbanization-prospects-2014.html)

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s. f.). Objetivos de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Recuperado 6 de octubre de 2017, a partir de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2015). *World urbanization prospects: the 2014 revision*. New York: United Nations. Recuperado a partir de <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>
- Verburg, P. H., Crossman, N., Ellis, E. C., Heinemann, A., Hostert, P., Mertz, O., ... Zhen, L. (2015). Land system science and sustainable development of the earth system: A global land project perspective. *Anthropocene*, 12(Supplement C), 29–41. <https://doi.org/10.1016/j.an-cene.2015.09.004>