

## PRESENTACIÓN

El ordenamiento territorial ha sido objeto de diversas interpretaciones. Como dice Massiris (2005) todas ellas llevan, explícita o implícitamente, la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento generalmente se asocia con el uso racional y sostenible de los recursos naturales, en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas. El ordenamiento territorial se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende lograr y las estrategias mediante las cuales se actuará para evolucionar hacia dicho horizonte.

Los países de América Latina han asumido diversos conceptos de ordenamiento territorial. Venezuela, por ejemplo, en su Ley Orgánica de Ordenación Territorial de 1983 plantea que se trata de la regulación y promoción de la localización de asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como del desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivo fundamental del desarrollo integral (Congreso de la República de Venezuela). El proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Uruguay 2000 lo define como el conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas; normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay, 2000).

El anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física de Cuba del 2001 lo define como una disciplina

técnico-administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración físico-espacial (Instituto de Planificación Física de Cuba, 2001). El proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Bolivia 2001 hace referencia al ordenamiento territorial como proceso de organización del uso y ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo y sostenibilidad del país –Senado Nacional de Bolivia– (Massiris, 2005). El Estatuto de la Ciudad de Brasil, aprobado mediante Ley Federal N° 10.275 de 2001, plantea, en su preocupación exclusiva por la problemática y el ordenamiento urbano lo siguiente: para todos los efectos esta Ley establece normas de orden público e interés social que regula el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental.

Finalmente, en Colombia la Ley 388 de 1997, denominada por el gobierno nacional como ley de desarrollo territorial, define el ordenamiento territorial como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos o áreas metropolitanas, para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socio-económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de la República de Colombia, 1997). En conclusión, puede decirse que el ordenamiento territorial es un concepto activo sujeto a diversas cooptaciones legislativas.

Adicionalmente, el ordenamiento territorial es un concepto activo en las disciplinas del conocimiento y profesionales. Gómez Orea (2002) identifica cuatro

interpretaciones disciplinares, como son la de los economistas, urbanistas, ruralistas y conservacionistas. La visión economicista suele vincular el ordenamiento territorial, casi con exclusividad, a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales. Tienden a producir patrones homogéneos de desarrollo. Los urbanistas, por su parte, reducen el ordenamiento territorial a la regulación del uso del suelo urbano y sobredimensionan concepciones y estereotipos geométricos en la ordenación del espacio. Los ruralistas asimilan el ordenamiento territorial a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria y a la dotación de infraestructura y equipamientos a los núcleos de asentamientos. Finalmente, el enfoque conservacionista lo plantea en términos de vincular el ordenamiento territorial a una planificación del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales.

Pero se encuentran, además, otros enfoques redefinidos a partir de la ubicación del ordenamiento territorial como ejercicio de planificación. En este sentido, existe aquel que lo define como mera planificación física, en términos de asignación de los usos de la tierra, la localización de la población y las actividades económicas en los espacios nacionales, y otro que lo entiende como un proceso integral y complejo cuyos fines últimos se refieren al mejoramiento del bienestar social, a partir de la consideración de parámetros de índole físico-territorial, sociales, culturales, económicos y político-administrativos.

Lo cierto es que ha sido en el contexto económico y político -desatado en la década de los ochenta- el que posiciona el territorio y su organización como prioridad de los procesos de transformación capitalista y de reforma institucional. En medio del aparente declive histórico-territorial, deducido de los procesos de globalización, se convoca, por parte de varios autores,

el relanzamiento del territorio como forma dinámica, precisamente, de la vida y gestión global (Forero, 1993, Borja y Castells, 1997). De esta dinámica, vale la pena recordar cómo la ciudad aparece como esa nueva escala de integración global a partir de amplios ejercicios de planeación (estratégica y territorial) y de cohesión urbana a través de la proyección del espacio público. Este es uno de los fenómenos que motivan la expedición de amplios compendios normativos como los ya referenciados, que renuevan el contenido de contradicciones, ya delatadas en la producción del territorio, reconocidas entre el centro y la periferia, y entre lo urbano y lo rural.

En Colombia, el gobierno nacional, ponente de la Ley 388 de 1997, planteó el ordenamiento territorial como parte de un Modelo Alternativo de Desarrollo, constituido, entre otros aspectos, por ciudades y territorios con mejor calidad de vida, ordenados en lo social y espacial, y con herramientas técnicas y jurídicas para responder a este reto. También incluye otro aspecto, igualmente importante, como es la internacionalización de la economía del país y sus regiones. Tales herramientas serán instrumentos que podrán intervenir en los desequilibrios actuales en el uso y ocupación del suelo con base en lo ambiental. El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y Distrito y demás instrumentos de planificación y gestión territorial de la Ley le permitirán al municipio y al distrito enfrentar tales retos y objetivos, agilizar su acción y hacer partícipes a los ciudadanos en la construcción colectiva de ciudades y territorios (Samper Pizano 1997).

La Ley contiene dimensiones y sentidos políticos y sociales muy importantes para el país, las ciudades y los territorios, los ciudadanos y las prácticas públicas de planificación territorial. El primero de ellos es la función social y ecológica de la propiedad del suelo, que rompe el sentido patrimonialista del suelo y asigna a la propiedad un papel social y colectivo, que ya la

Constitución Política de 1991 había asignado. El segundo es el que retom –y desarrolla un poco más– el principio jurídico del derecho de los ciudadanos a participar de los incrementos del precio del suelo que provienen de la urbanización, denominado *participación en plusvalías*. De tal forma, los ciudadanos, a través del Estado, recuperan una parte de los incrementos de precios del suelo. El tercero consagra el principio del equilibrio entre los costos y beneficios de la urbanización entre propietarios y con la comunidad. Finalmente, el cuarto es sobre el mercado del suelo en varios sentidos: la Ley entrega el instrumento de participación en plusvalías para recuperar socialmente el incremento del precio del suelo originado en la urbanización; también instrumentos para que el Estado acceda, simultáneamente, a terrenos que necesita y controle su retención por parte de los propietarios, y otros más para dinamizar el mercado de terrenos, necesarios para el desarrollo urbano e inmobiliario, como es el reajuste de tierras (Jaramillo, 2009).

Desde la promulgación de la Ley 388 en 1997, en Colombia, los municipios se han visto comprometidos con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial, según su población (más de 100.000 habitantes, entre 30.000 y 10.000 y menos de 30.000, respectivamente). La experiencia ganada en este proceso de planificación es tan diversa como la geografía misma de la nación. Sin embargo, la riqueza de esta práctica no ha sido correspondida con procesos evaluativos rigurosos y sistemáticos que orienten –desde los resultados, aciertos y desaciertos del proceso– la formulación de las próximas generaciones de Planes de Ordenamiento Territorial.

El ordenamiento territorial, como técnica de planificación, es relativamente reciente en Colombia. En alguna medida, vino a reforzar los ya exhaustos planes de desarrollo municipales, en la medida que incorpora

un nuevo enfoque –más cercano a la experiencia cotidiana de la población con el territorio– al tiempo que genera un espacio, también novedoso, para la participación comunitaria, o al menos exigido formalmente. En este sentido, la inexperiencia en la materia, de los municipios y de los planificadores, no fue obstáculo en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en la mayoría de los municipios del país. Los decretos reglamentarios, los instrumentos de gestión del suelo y, en alguna medida, las metodologías de análisis territorial se han ido mejorando y ajustando. A la fecha, muchos de los planes aprobados entre 1998 y 2000 han perdido vigencia y los municipios los han ajustado, revisado y reformulado al tenor de las exigencias normativas, a la zaga de procesos de transformación territorial importantes como la entrada en operación de megaproyectos, o la necesidad de corregir errores graves del primer plan, entre otras razones.

En este nuevo proceso, y en los planes resultantes, será posible identificar y evaluar avances, errores, dificultades y perspectivas futuras, que deben ser sistematizadas, analizadas, discutidas y respondidas, más allá del cumplimiento de la norma, en el campo de la pertinencia, utilidad y legitimidad social del ordenamiento territorial, la rigurosidad técnica y las innovaciones conceptuales y legislativas que respondan a los fenómenos críticos de los planes.

En la formulación de los planes, en la aplicación y examen de la legislación correspondiente a lo largo de diez años y, en particular, en recientes procesos de revisión y ajuste de los mismos, siguen siendo críticos temas como la relación entre la talla demográfica de los municipios y el tipo de plan, el sesgo urbano, la planificación rural, las territorialidades de las minorías étnicas, la industria de la construcción, la propiedad privada del suelo y el mercado del suelo, la dimensión regional del ordenamiento municipal, el desarrollo económico y social del municipio y el país, los planes

parciales, el proyecto urbano, la participación en plusvalía, la autonomía municipal, las autoridades y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Este agregado de temas críticos se distribuye entre la diversidad de municipios, características ambientales y sociales; así, en los municipios medianos y pequeños se localizan temas críticos como el sesgo urbano, los instrumentos de gestión y la autonomía local, la autoridad de las corporaciones autónomas regionales y las territorialidades de las minorías étnicas. Mientras en las grandes ciudades resultan críticos los planes parciales, los proyectos urbanos, las normas de ocupación y construcción del suelo, las plusvalías, la industria de la construcción, la dimensión regional del ordenamiento territorial, y las relaciones entre el ordenamiento territorial y los problemas del desarrollo económico y social.

El proceso de revisión y ajuste de los planes – realizado directamente por los municipios dentro de las exigencias legislativas– no proviene de análisis suficientemente comprensivos y rigurosos, más allá de las lecciones del proceso anterior en los aspectos técnicos, legislativos y sociales de la primera generación de Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia. Las sistematizaciones y recomendaciones carecen de evaluaciones con claros referentes conceptuales y con métodos coherentes para elaborar el diagnóstico territorial, así como de propuestas de enfoques renovados o alternativos que se deben aplicar a la revisión y ajuste del Plan. Ello pone en riesgo tanto la eficacia del proceso de planificación como los recursos municipales y el esfuerzo de participación comunitaria.

De cierta forma, un ejercicio de evaluación de carácter investigativo se hace necesario, no sólo por la ausencia de este ejercicio en sí mismo, sino, especialmente, por lo que representa en términos de la reconstrucción, proyección y sentido social y político del pensamiento y práctica del ordenamiento territorial

en Colombia, que entremezcla, no sólo diversas formas de aplicación de la ley en la práctica normativa del ordenamiento territorial, sino también la creación y emergencia de una variedad de métodos e instrumentos producidos a partir de la diversidad inherente a la planeación y organización de los territorios.

La investigación que se presenta en este libro, se orientó a entender el ordenamiento territorial como política pública. En este sentido, se adhiere a los puntos centrales de Massiris (2005) en la definición de la naturaleza del ordenamiento territorial, como son: i) se trata, en efecto, de una política pública, ii) está contemplada como una política de largo plazo, iii) es un instrumento de planificación, iv) concilia el proceso de desarrollo social y económico con la forma de ocupación territorial a la que aspira y v) tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población (Méndez, 1990).

Como política de Estado, el ordenamiento territorial concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas y a las actuaciones públicas y privadas.

Como política de largo plazo le concierne el establecimiento de escenarios de uso y ocupación del territorio a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado. Como instrumento de planificación está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos de la planeación, que incluyen actividades de diagnóstico y prospectiva territorial, formulación de objetivos, elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones para realizar. En la conciliación del desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que aspira subyace una búsqueda de coherencia entre las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio.

Lo anterior plantea una cierta complejidad del ordenamiento territorial: armonizar la acción del sector público con el interés de los agentes privados –también

ordenadores del territorio-, así como armonizar el interés privado con el interés colectivo y conciliar los objetivos económicos con los del ordenamiento territorial. Esta comprensión del ordenamiento territorial como política pública permite restablecer su contenido y función, claramente delimitada en el ejercicio normativo que le da origen, y construye la perspectiva y sentido evaluativo para la investigación presentada en este libro.

En el 2000, la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín realizó una investigación sobre la primera generación de planes de ordenamiento territorial en Colombia, titulada: *Los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia: una aproximación evaluativa a la implementación de la Ley 388 de 1997*. El trabajo arrojó unas conclusiones preliminares en torno a los siguientes puntos: el horizonte regional del ordenamiento territorial, valoraciones sobre la relación urbano-rural, la espacialidad pública, clasificación del suelo, instrumentos de gestión urbanística, imagen de ciudad y el proyecto territorial, la institucionalidad político-territorial, la participación y los conflictos, así como la capacidad de gestión local para enfrentar el ordenamiento territorial.

A mediados de la década de 2000, se estaba iniciando en el país la formulación de la segunda generación de planes ordenamiento territorial de los municipios, bajo la figura de revisión y ajuste del plan inicial reglamentada por la Ley 388 de 1997. Para esa época, la experiencia ganada por el país en la formulación de los planes no había sido correspondida con procesos evaluativos sistemáticos y rigurosos suficientes; sólo existen unos pocos estudios técnicos, en contraste con una densidad alta de eventos y escritos realizados para la socialización y discusión de experiencias, tales como seminarios, foros, talleres, ensayos y artículos de revista.

En respuesta a lo anterior, en el año 2008, el grupo

de docentes de la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, formuló el proyecto de la investigación presentada en este libro, titulada: *Idearios, métodos y desafíos del ordenamiento territorial en Colombia. Una evaluación del proceso de formulación, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial en el departamento de Antioquia*. El proyecto se presentó a la convocatoria para financiar proyectos de investigación de la Vicerectoría de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia. La investigación se desarrolló entre 2009 y 2011. Este libro expone los resultados de dicha investigación, la cual se desarrolló en los siguientes términos generales.

La Escuela de Planeación Urbano-Regional ha venido desarrollando su misión de analizar y discutir sobre los procesos de planeación local en Colombia; y en esta investigación abordó, en particular, una muestra de POT de municipios del departamento de Antioquia. Para ello, con base en su acumulado de discusiones, marcos conceptuales y evidencia empírica, se formularon la problemática, objetivos y metodología, desde la cual se pretendió hacer un aporte particular a la investigación y discusión de la práctica de los planes de ordenamiento territorial municipal o POT.

El objetivo general fue analizar y discutir la realidad y los desafíos que presenta la práctica de formulación de los POT en esa muestra de municipios del departamento de Antioquia. Específicamente, el objetivo fue estudiar las ideas, conceptos y enfoques sobre el ordenamiento del territorio que los municipios incorporaron en el POT.

Con la muestra se buscó, fundamentalmente, que el estudio comprendiera los tres tipos de POT: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), y, por esta vía, los distintos tamaños de población municipal existentes en

el departamento de Antioquia. Con base en la disponibilidad y obtención –en el menor tiempo posible– de los acuerdos municipales y proyectos de acuerdo de los POT la muestra quedó constituida así: POT de los municipios de Apartado, Itagüí, Medellín y Rionegro; PBOT de El Carmen de Viboral, El Retiro, Girardota, Guarne, La Ceja, La Estrella, Marinilla y Necoclí, y los EOT de Murindó, Jardín y Entreríos.

El estudio de la muestra se dividió en cinco dimensiones: Medio Ambiente, Ruralidad, Estructura Urbana, Conflictividad y Derechos, y Desarrollo Municipal. En términos generales, todas las dimensiones giran alrededor de un tema común, como es el rigor y las innovaciones de orden conceptual, técnico y programático, alcanzados en el tratamiento de cada dimensión por parte del POT. Se identifican, o infieren en el texto del POT (el Acuerdo o Proyecto de Acuerdo Municipal), las ideas y conceptos, así como el método, los objetivos y estrategias, correspondientes a cada dimensión. Posteriormente, estos datos son analizados a la luz de conceptos y discusiones propios de cada dimensión mediante sus parámetros y variables. Cada una de las dimensiones fue estudiada por docentes investigadores especializados, quienes escribieron un informe que se presenta como capítulo del libro. El libro concluye con un capítulo que contiene la discusión, por parte del grupo de docentes investigadores, sobre el conjunto de los resultados de cada dimensión, con el propósito de plantear cuáles son los retos que en lo sucesivo debe enfrentar la formulación del POT.