

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA • SEDE MANIZALES  
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES • IDEA



BOLETIN AMBIENTAL

XLVII

El Observatorio Territorial

UNA AMBICION PARA EL TERRITORIO  
COLOMBIANO: LA LEY ORGANICA DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Por: Ingeniero Elkin Velásquez Monsalve  
Asesor en Ordenamiento Territorial - Ministerio del Interior  
e-mail: elvelasquez@yahoo.com

Dentro de un nuevo ordenamiento territorial para Colombia ninguna porción del territorio, por alejada del desarrollo que haya estado en el pasado, podrá quedarse al margen del desarrollo sostenible. Cada región deberá sacar provecho de sus fortalezas, mientras el Estado Central contribuye a aprovechar las oportunidades del contexto internacional. Cada región deberá superar las amenazas del entorno frente a su desarrollo, mientras el Estado Central ayuda a superar sus debilidades estructurales.

El logro de estos propósitos necesita de una profunda renovación en el proceso de concepción de las políticas públicas territoriales a través de una política integral de ordenamiento territorial, y,

ojalá más temprano que tarde, del mayor instrumento de esta política: La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Vale la pena revisar de manera breve, algunos que considero, deben incluirse entre los elementos directores de dicha ley.

El objetivo general de este proyecto debe ser el diseño del marco normativo básico que permita ajustar, con visión prospectiva y (como pocas veces se hace en el país) pensando en el país de 2020 o de 2050, la organización del territorio colombiano, las condiciones para su desarrollo, para la disminución de los profundos desequilibrios existentes y, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, el régimen político - administrativo del país, abriendo las posibilidades (que no obligaciones) para desarrollar las nuevas instancias y entidades territoriales que dispuso el Constituyente del 91 (provincias, regiones, entidades territoriales indígenas y las divisiones del territorio que se consideren necesarias para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado). Todo esto, bajo este escenario constitucional, debe contribuir a consolidar la República unitaria (diferente de centralista) y descentralizada, al tiempo que promueve de un desarrollo socioeconómico sostenible y territorialmente armónico como base para la organización político - administrativa.

Dado su carácter integral y multisectorial, es necesario tener en cuenta que dicha ley debe contribuir al logro de objetivos múltiples como:

- La equidad entre las diferentes regiones del país, creando las condiciones para que todo colombiano pueda tener acceso en su territorio a las oportunidades del desarrollo sostenible y al mínimo necesario para una calidad de vida adecuada.
- La promoción del desarrollo local, implementando la discriminación positiva y propiciando que las políticas públicas emerjan desde la base y a través de adecuados procesos de concertación.
- La creación de sinergias entre los intereses locales y los nacionales.
- La promoción de nuevos mecanismos de concertación de las políticas territoriales coherentes con la idea de propiciar mayor equidad entre las regiones y de fomentar nuevas maneras para ejercer la acción pública.
- La coherencia entre los diferentes niveles de capacidad administrativa y de gestión en los entes territoriales y del desempeño de las competencias.
- El fortalecimiento de la institucionalidad y la generación de mejores condiciones de gobernabilidad en los niveles local y subnacional.
- La solidaridad entre entes territoriales y la libre asociación para el logro de objetivos comunes de desarrollo territorial.

Más allá de la tradicional formulación de programas y planes desde Bogotá, el proyecto debe concebir la movilización y participación activa de las instituciones y los actores locales para diseñar proyectos estratégicos que partan de la realidad del terrero, y que contemplen programas concretos que permitan sacar el máximo provecho de las potencialidades endógenas.

Es de la mayor importancia que la ley orgánica establezca los principios para que los actores locales con ánimo de unir voluntades y esfuerzos, incluso pertenecientes a departamentos diferentes, puedan identificar su “territorio pertinente”, es decir, aquel donde, a pesar de los límites político administrativos, tienen lugar sus intercambios sociales, económicos y hasta simbólicos más cotidianos. Numerosos son los territorios pertinentes en el país conformados en torno a zonas agroproductivas, a ecosistemas ambientales, a áreas conurbadas, a distritos mineros, a corredores geográficos, a cuencas, a zonas metropolitanas, etc. Sobre estos “territorios pertinentes” debe ser posible proponer el proyecto estratégico que mejor representa su futuro común.

Con actores territoriales sentados a la mesa en torno a su “territorio pertinente”, deben proveerse al interior de la ley, los instrumentos necesarios para hacer posible un proceso de concertación de políticas públicas, en el cual se puedan armonizar los intereses locales y regionales, con los nacionales, que también existen. También es necesario que la ley conciba los instrumentos más apropiados para la financiación y ejecución de las políticas públicas. Sobre el particular vale la pena considerar las bondades que en un modelo democrático tienen los mecanismos de concertación y contratación entre los entes territoriales y la nación.

Ahora bien, es necesario que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, parta de lo ya construido en el país en torno a la filosofía de la normatividad ambiental: Es necesario escoger el Desarrollo Sostenible como el tema estructurante por excelencia, a partir del cual la nación vislumbra una nueva concepción de la planeación territorial nacional. Es necesario también que se abra el paso a un Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, que trace los lineamientos necesarios para orientar a Colombia hacia un verdadero desarrollo sostenible, con un horizonte futuro de 20 años o más, que permita la construcción de ese futuro entre los actores nacionales y que fomente algo tan ausente en nuestro país, las construcciones de regiones con visión nacional (diferente a la imperante visión regional hacia adentro).

Con más espacios abiertos para favorecer la expresión de las necesidades de la sociedad, para asegurar la justicia social con equidad social que en últimas se suman a los esfuerzos actuales para la consolidación de la paz, esta ley, y el proceso pre y post que la debe acompañar, deben contribuir a materializar una ambición para la sociedad colombiana: Contar con una organización territorial eficiente y eficaz que permita alcanzar un modo de desarrollo territorial (con redundancia incluida) de verdad sostenible y que garantice a la vez la paz y el progreso económico, social y ambiental. La ambición para el territorio que debe ayudar a construir la ley orgánica de ordenamiento territorial es la del país en el que quepamos todos, como suele evocarse en los discursos.

Las ideas expresadas en este artículo únicamente comprometen el nombre del autor.

Es de la mayor importancia que la ley orgánica establezca los principios para que los actores locales con ánimo de unir voluntades y esfuerzos, incluso pertenecientes a departamentos diferentes, puedan identificar su "territorio pertinente", es decir aquel donde, a pesar de los límites políticos administrativos, tienen lugar sus intercambios sociales, económicos y hasta simbólicos más constantes. Múltiples son los territorios pertinentes en el país, concebidos en torno a zonas agroproductivas, a ecosistemas ambientales, a áreas comarcadas, a distritos mineros, a comarcas geográficas, a cuencas, a zonas metropolitanas, etc. Sobre estos "territorios pertinentes" debe ser posible proponer el proyecto cartográfico que mejor represente su futuro común.

Con actores territoriales sentados a la mesa en torno a un "territorio pertinente", deben promoverse al interior de la ley los instrumentos necesarios para hacer posible un proceso de concertación de políticas públicas, en el cual se puedan armonizar los intereses locales y regionales, con los nacionales que también existen. También es necesario que la ley conozca los instrumentos más apropiados para la financiación y ejecución de las políticas públicas. Sobre el particular vale la pena considerar las prácticas que en un modelo democrático tienen los mecanismos de concertación y concertación entre los entes territoriales y la nación.

Ahora bien, es necesario que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, parte de lo ya construido en el país, se torne a la filosofía de la normatividad ambiental. Es necesario escoger el Desarrollo Sostenible como el tema estructural por excelencia, a partir del cual la acción vertebrará una nueva concepción de la financiación territorial nacional. Es necesario también que se abra la puerta a un Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, que trace los lineamientos básicos para orientar a Colombia hacia un verdadero desarrollo sostenible, con un horizonte futuro de 20 años o más, que permita la construcción de ese futuro entre los actores nacionales y que permita algo tan urgente en nuestro país, las conexiones de regiones de regiones con visión nacional (diálogo a la injerencia visión regional hacia dentro).

Con más espacios abiertos para favorecer la expresión de las necesidades de la sociedad, para asegurar la justicia social con equidad social que en última instancia se suman a los cambios sociales para la consolidación de la paz, esta ley y el proceso pre y post que la debe acompañar, deben contribuir a materializar una ambición para la sociedad colombiana. Contar con una organización territorial eficiente y eficaz que permita alcanzar un modo de desarrollo territorial (con abundancia incluida) de verdad sostenible y que garantice a la vez la paz y el progreso económico, social y ambiental. La ambición para el territorio que debe guiar a construir la ley orgánica de ordenamiento territorial es la del país en el que queremos todos, como suele evocarse en los discursos.

Las ideas expresadas en este artículo únicamente comprometen el nombre del autor.