

# Reseña / Critical Essay

## Segunda generación planificación y gestión territorial, como instrumento operativo para la toma de decisiones postconflicto en los PDM y POT

### Second generation planning and land management operating as instrument for post-conflict decision-making in PDM and POT

---

Ernesto Villegas Rodríguez.

## Introducción

Hablar de la “SEGUNDA GENERACIÓN”, en los Planes de Desarrollo (PD) y obviamente en los procesos de reestructuración de los Planes de Ordenamiento Territorial conocidos como los POTs de énfasis municipal; requieren de cambios de pensamiento, tanto para los administradores públicos como para los asesores o consultores y sociedad en general.

La Segunda Generación de planes, consiste en el proceso de reconstrucción del nuevo pensamiento de producir los objetivos precisos en el territorio y su administración en la armonización de las distintas políticas públicas, que se han implementado a lo largo de la construcción de los PD y de los POT desde la promulgación de la misma Ley (Ley 152/94 y Ley 388/97) en los diferentes contextos de la geografía colombiana.

Los procesos de ocupación en el territorio, sus vínculos espaciales, los procesos productivos jalonados por el Plan de Desarrollo Nacional, precisamente por la denominada locomotora de la minería, que no precisamente está diseñada para un periodo de cuatro años, sino involucra el plan de vida de las entidades territoriales conocidas como municipios, por periodos que involucran distintas etapas como la exploratoria, de explotación, por empresas a las cuales se les han asignadas grandes territorios los cuales en el corto plazo son de su propiedad,

pero que inciden directamente en las políticas públicas de las entidades territoriales en las modificaciones de los usos de los suelos y directamente a sus comunidades las cuales han tenido que trasladarse a otros territorios .

Sin embargo, la Segunda Generación, implica tanto para las administraciones públicas como para la sociedad en general, tener el conocimiento y de sus implicaciones de la puesta en marcha de los conocidos instrumentos de planificación, tanto propuestos por la constitución del 91 y ratificados por las distintas políticas públicas entendidas y conocidas como las leyes, decretos ordenanzas y acuerdos.

*“El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”. [1]*

*Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular; del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.*

*Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. [2]*

Dichas promulgaciones como precedentes nacionales, las cuales los municipios fortalecen sus procesos de descentralización y autonomía, se demuestra que desde los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial no cuentan con los suficientes instrumentos que llevan al planteamiento de la integralidad, sostenibilidad, asociatividad, autonomía entre otras, al no lograr cumplirse por la gran dependencia de las entidades locales con el gobierno central.

Por lo tanto, este artículo, cuyo título esta direccionado al fortalecimiento de la autonomía, descentralización y participación, teniendo en cuenta las características que deben ser diseñadas a través de los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial y entre ellos estructuras en las condiciones para la armonización territorial, obligatoria en tiempos que equivalgan a las directrices planteadas en el mismo Plan Nacional de Desarrollo, como por ejemplo las Locomotoras del Desarrollo; entre ellas, las de hidrocarburos, minería, agricultura y vivienda, que están directamente involucrando las áreas rurales de las entidades municipales y de manera autoritaria los preceptos de autonomía, descentralización y participación, los cuales ciertas estructuras no son vinculantes en las etapas de diagnóstico, formulación e implementación tanto de los Planes de Desarrollo como de la visión prospectiva de los Planes de Ordenamiento Territorial.

La armonización territorial entre las distintas entidades territoriales tanto departamentales como municipales nos acercan para hablar de región en Colombia, equivalente cuando queremos dirigirnos a territorio específicos como es el departamento, esto ha llevado al mismo gobierno, medios de comunicación y comunidad en general a desvirtuar el verdadero concepto de región, la cual, involucra procesos administrativos y de participación más integrales, como es el caso de la planificación y la gestión territorial al entenderse la participación de las distintas Dimensiones de Desarrollo (DD), que para su comprensión más integral del desarrollo y el crecimiento se involucran en el análisis lo ambiental, social, económica, cultural, administrativa y territorial.

Si vemos, la fragilidad municipal que dificulta la interrelación con la planificación estatal, la gobernabilidad y la gobernanza territorial no se armoniza con cabalidad con la base social, económica y ambiental, los cuales son algunos de los ingredientes o desafíos para la planifica-

ción y la gestión territorial. Lo cual, la gestión territorial gravita en torno a tres fundamentos: Política de Estado; mecanismos de planificación y los mecanismos para proyectar espacialmente las políticas públicas; las cuales después de dos décadas, no se ha visto un verdadero engranaje en desarrollo y crecimiento territorial. Ahora bien, que podemos después de cincuenta años de conflicto armado, determinar los alcances de los PD y POT a las directrices impartidas por el gobierno central a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, armonizar directamente el tema de Postconflicto a través de nuevas instancias como los Comités de Integración Territorial, [3] las Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial; con el propósito de cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación del Plan Nacional de Consolidación territorial que permita el fortalecimiento de las mismas instituciones tanto públicas como privadas en la inclusión de las políticas que serán objeto de implementación tanto en las instancias departamentales como municipales . [4]

## **Planes de desarrollo y ordenamiento territorial. En postconflicto**

Es importante incurrir en la nueva organización del Estado, tanto en lo político y administrativo, con participación activa de la sociedad involucrada que han padecido el conflicto o participado en él; abordar los fenómenos del postconflicto a partir de una estrategia que se proponga y deberá ser la más acertada para crear oportunidades para reintegrar a la sociedad a quienes lo han padecido.

El fortalecimiento de la democracia y las oportunidades que se brinden a través de las entidades territoriales que han estado involucradas durante más de cincuenta años, son las llamadas a desarrollar las políticas de Estado, que deberán estar orientadas al postconflicto que indudablemente tendrán incidencia directa en la visión a corto, mediano y largo plazo en la formulación de la visión de los Planes de Desarrollo Municipal en las determinantes en la reglamentación y adecuación de los usos del suelo a través de en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Es así que la reconciliación entre la sociedad reviste incuestionable importancia en una nueva visión dado el momento por el cual pasa Colombia, cuando se requiere

insistir en la posibilidad de avanzar hacia un reencuentro histórico entre los colombianos, que impida la agudización del conflicto armado y la profundización de la crisis social, después que se llegase a las firmas entre las partes involucradas en la negociación del conflicto. Ciertamente, la reforma de la Administración pública, con irreversibles consecuencias para la planificación territorial, estará pendiente de la propia reformulación del Estado, visto tanto en lo político-administrativo en la división territorial de las actuales entidades; lo que fue esperado por la promulgación de la constitución del 91, que de alguna manera no se ha logrado consolidar a través de las distintas políticas públicas, como también entre ella la recientemente aprobada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 denominada LOOT.

Sin embargo, se pretenden adoptar medidas (políticas) de carácter administrativo, como son la hipotética fusión de los municipios y la probable redefinición de las competencias municipales, departamentales, provinciales, sin previamente abordar la ineludible reforma del Estado actual, perfilado de acuerdo con la Constitución de 1991. Por lo tanto, la noción de gobernanza y gobernabilidad replanteará ir más allá de la visión del buen gobierno, baluarte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (prosperidad para todos), en términos de administración del Estado y participación ciudadana, es tratar de superar las limitaciones de la gestión efectiva de la política pública, al seguir manteniendo los mecanismos tradicionales de la política.

Fundamentalmente, la Segunda Generación para la elaboración de los Planes de Desarrollo como los Planes de Ordenamiento territorial, en términos de visualizar desde la planificación y la gestión territorial, para la toma de decisiones postconflicto, teniendo en cuenta la incorporación desde el análisis de la Dimensión Social, la incorporación de nuevos sectores de la población; jóvenes, desmovilizados, campesinos empobrecidos o habitantes de regiones excluidas de los procesos de desarrollo económico), de igual forma políticas públicas que actúen sobre factores que puedan incidir directa o indirectamente en el conflicto como las políticas de tierras, de desarrollo rural o de control de cultivos de uso ilícito; en salud, educación, atención psicosocial, formación para el trabajo, inserción económica y asistencia jurídica.

Lo anterior, incide en los Planes de Desarrollo y en espacial los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), como

visualización para que municipios y departamentos en compañía con el gobierno nacional, viertan su atención a los intereses políticos, ventajas y desventajas que representan los POT en su perfil de las Dimensiones de Desarrollo social, económico, ambiental, administrativo, cultural y territorial, en la manera en que afectaría las arcas municipales. Además, se debe tener una mirada sico-espaciales, así como a los Lazos de identidad transmunicipal o departamental, que más tarde puedan tener injerencia en una nueva delimitación municipal o departamental, según lo determine el reordenamiento político-administrativo de Colombia, teniendo su mirada en la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)

Dicha Ley abre los espacios de organización territorial para que el país cuente con unas instancias intermedias flexibles de administración y planificación territorial que atiendan la diversidad y dinámicas de cambio territorial, sin necesariamente recurrir a la creación de entidades territoriales.

La ley ha sido concebida atendiendo la necesidad de modificar a la rigidez de la división político-administrativa actual para facilitar la gobernabilidad territorial del Estado; promueve la construcción de una visión de país con enfoque integral de desarrollo a largo plazo para la paz y la convivencia.

En el año 2000 se crean los Comités de Integración Territorial (CIT), adicional a la Ley 388 de 1997, por medio de la Ley 614 de septiembre 18; cuyo objeto central es el de establecer los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades en materia de ordenamiento territorial para la implementación del ordenamiento territorial.

*“Comités de Integración Territorial. Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997”.*

Igualmente, la ley reconoce el área de influencia, conformado por la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial,

el área de influencia, deberá hacerse en consenso entre los municipios que cumplan con las características para su conformación como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos entre otros.

Finalmente, el Decreto Número 4161 de 2011 del 3 de noviembre, [5] como resultado de la revisión estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Se consolida el Plan Nacional de Consolidación Territorial.

*“El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”. [6]*

Como resultado del Plan Nacional de Consolidación, se establecieron acuerdos interinstitucionales en la incorporación de los temas prioritarios de la agenda Gubernamental, y se definieron estrategias y planes de acción sectorial para la creación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). Lo cual se requiere de una entidad con capacidad técnica e institucional, que coordine y movilice la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, sí como ejecute recursos de inversión a nivel regional afectadas por la violencia.

El compromiso de las entidades municipales y departamentales son incluyentes en el manejo del ordenamiento y consolidación de los Planes de Desarrollo como de su Ordenamiento Territorial, manejando las instancias de

las políticas públicas enmarcadas en los distintos Planes de Acción, como resultado del proceso institucional en el manejo del Postconflicto. Son cuatro normas e instrumentos de planificación y de gestión territorial que consolidan el marco legal, con el fin de visualizar de forma integral la armonización e integración territorial a través de los Planes de Desarrollo y ordenamiento Territorial.

## Referencias

- [1] LEY 136 de 1994, (junio 2), Principios Generales sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios.
- [2] Ley 134 de 1994 (mayo 31), Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de Participación Ciudadana.
- [3] Ley 614 de 2000 (septiembre) por medio de la cual se adiciona a la Ley 388 de 1997 y se crean los Comités de Integración Territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.
- [4] Decreto Número 4161 de 2011 (3 de noviembre), Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones.
- [5] Ley Número 1444 (4 de mayo), por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.
- [6] Plan Nacional de Consolidación Territorial (20 de marzo de 2009).

---

### El Autor



#### Ernesto Villegas Rodríguez

Arquitecto de la Universidad de América, (1984), Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional (CIDER Universidad de los Andes 1991) con estudios de Especialización y Maestría en Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas (MICH), de la Universidad Nacional de La Plata Argentina Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales (2009). Docente Investigador Universitario El Bosque, Facultad de Ingeniería, Programa de Ingeniería Ambiental, grupo de Investigación CHOC-IZONE.