

Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*

Territorial Ordering and Decentralization: Responsibilities Resources, and Perspectives

*Diva García García***

Recibido: 26/08/08

Aprobado evaluador interno: 26/09/08

Aprobado evaluador externo: 30/09/08

Resumen

Se realiza una revisión histórica al tema del ordenamiento territorial, haciendo énfasis en las competencias que han tenido los diferentes niveles territoriales, y cómo se han modificado a raíz de la implementación del proceso de descentralización, analizándose también los recursos entregados, dificultades y retos que enfrentan los municipios en dicha tarea.

Abstract

This article presents a historical review of the topic of territorial ordering, with an emphasis on the responsibilities assigned to different territorial levels and they way in which they have been modified after the implementation of the decentralization process. It also analyzes the resources provided and the difficulties and challenges faced by the municipalities in carrying out the above mentioned task.

Palabras clave autor

Descentralización, gobernabilidad, Colombia, poder, gobierno, territorio.

Key words author

Decentralization, governability, Colombia, power, government, territory.

Palabras clave o descriptores

Descentralización administrativa, Ordenamiento territorial, Colombia – Política y Gobierno.

Key words plus

Decentralization in government, Territorial ordering, Colombia - Politics and government.

* Artículo de reflexión basado en la tesis de grado para optar por título de Magister en Urbanismo en la Universidad Nacional de Colombia, titulada: Los impactos de la descentralización en el Ordenamiento Territorial. Estudios de caso sector vivienda 1980-2007 en Bogotá.

** Socióloga Universidad Nacional de Colombia, magíster en Urbanismo; correo electrónico: marcelitag01@gmail.com

Desde la década de los 60, el Estado colombiano emprendió un largo y delicado proceso de modernización, que pretendió reformar el modelo centralista de gobierno, imperante por décadas, con el fin principal de optimizar la calidad y cobertura de la prestación de los servicios públicos, y estrechar la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes, todo ello mediante la cesión de cierta autonomía política, fiscal y administrativa a las entidades territoriales. Pero dicho proceso, conocido como descentralización no es exclusivo del territorio colombiano, sino que responde a una tendencia latinoamericana y mundial que, entendida en el marco de una nueva forma de acumulación capitalista, exige la reducción del tamaño del Estado y un aumento de la eficacia de su gestión, otorgando un papel preponderante tanto a las ciudades, como a los actores privados y transnacionales en la geopolítica y en la geografía económica mundial. En conclusión, "... La forma del Estado se pulveriza porque el Estado Nación mismo no es ya la referencia principal de los procesos de acumulación" (Restrepo, 2006, p. 31).

Sin embargo, el proceso descentralizador, "mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro" (DNP, 2002, p. 16) del cual fueron protagonistas la mayoría de los Estados latinoamericanos durante la década mencionada, ha tenido en Colombia una gran cantidad de particularidades y etapas, las cuales hacen que sea imposible identificar un único proceso de descentralización, y mucho menos realizar un balance unidimensional de los efectos de dicho fenómeno. Esto hace necesario que, para tener una noción real de los alcances del proceso hasta el momento y los desafíos que este presenta, se aborde el tema de manera diferenciada y de acuerdo con ciertas variables que permiten identificar los matices temporales, sectoriales e ideológicos que se han presentado en este proceso, que lleva ya más de 20 años.

Dicho ejercicio de análisis académico se ha realizado en repetidas ocasiones, enfocándose en los efectos de la descentralización frente a los temas en los que esta ha tenido impactos más evidentes tales como la salud, la educación y los servicios públicos, sectores en los cuales se demostró la inminente responsabilidad del nivel nacional del Estado en los escenarios previos al proceso descentralizador; y posterior a él, una mejora significativa de la cobertura y la calidad, así como una distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales, más o menos clara dependiendo del sector en mención (DNP, 2002).

En suma, se muestra que se produjo una nueva composición y responsabilidades del Estado, que transformó su presencia institucional en los territorios, ya que los diferentes actores sociales pugnarón por definir nuevas relaciones de poder entre instancias y entidades territoriales. Se generó, entonces, una correlación de fuerzas distinta y en los diversos sectores se supeditaron metas nacionales a la ejecución de recursos municipales y al desempeño de los gobiernos locales.

Como balance general, se puede decir que la descentralización en Colombia fue un proceso gradual y explícito que se desarrolló a través de diferentes frentes, de los cuales el más avanzado fue el político, y adoleció de numerosas dificultades como la confusión entre sectores, la falta de coherencia entre las funciones y recursos y la escasa evaluación y acompañamiento del proceso por parte de la Nación (DNP, 2002). Sin embargo, falta mucho que decir acerca de las implicaciones de las políticas de descentralización en la concepción y realización de los proyectos urbanos y de los procesos de planificación de las ciudades, que inevitablemente vieron afectadas sus formas de gestión, toma de decisión y financiación a partir de la inclusión de nuevos actores sociales y disposiciones legales a la escena de la planeación urbana, que hasta entonces, en algunos temas era terreno exclusivo del Gobierno Nacional.

Si se parte del ordenamiento territorial como la actividad que debe desarrollar el Estado, para apropiarse de su territorio y controlar todas las funciones que se deben desarrollar en él, definiendo reglas del juego, debe decirse que el tema sobrepasa los alcances de las inversiones sectoriales, y se tienen implicaciones directas sobre el funcionamiento de los municipios, por ser estos los encargados de responder por un territorio específico. Según esto, el reto del ordenamiento territorial en un contexto descentralizado implica que las entidades municipales, haciendo uso de sus recursos y su capacidad de gestión, armonicen la presencia de los diferentes componentes del desarrollo social y le den una expresión territorial coherente.

En este sentido, cabe precisar que si bien el tema no ha sido ampliamente estudiado hasta el momento, resulta de gran relevancia pues el proceso de descentralización en Colombia, en su conjunto, puso énfasis y fortaleció las unidades municipales como principales entes administrativos, de manera que se cedieron competencias de todo tipo a unidades creadas antrópicamente, cuyos asuntos pueden ser tratados de manera autónoma según el sector, pero que en el tema territorial se rigen por elementos comunes que no parten exclusivamente de la iniciativa humana y que pueden rebasar las fronteras creadas política y socialmente.

Para analizar qué sucedió con el tema en cuestión, es necesario precisar cuál ha sido el tratamiento que se ha dado a la planeación urbana y territorial en Colombia a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta cómo se han modificado las disposiciones normativas e institucionales y la relación de dichos cambios con las ciudades construidas.

Históricamente, para Miguel Borja, en Colombia el tema ha sido un “asunto marginal que en lo nacional solo ha buscado proponer nuevas unidades de división territorial” (1996, p. 20), de manera que el territorio mismo no ha tenido el papel que le corresponde en los procesos de planeación del Estado. Esta apreciación es compartida por Salazar y Del Castillo (2001), quienes sostienen que el modelo de desarrollo urbano actual carece de política territorial deliberada, es decir, que no existen fines socialmente definidos

los cuales guíen el ordenamiento territorial a nivel nacional y, por supuesto, tampoco en la gran mayoría de las entidades municipales. De esta forma, la política estatal con respecto a las ciudades se interesa más por los programas sectoriales, de dotación de servicios públicos e infraestructura y medios de financiación para los mismos, que por la promulgación de un horizonte integral para el desarrollo urbano.

Los autores establecen, asimismo, que la escasa claridad existente con respecto a los derechos y obligaciones sobre el recurso suelo ha dado lugar a un excesivo margen de libertad para los agentes públicos y privados, entregando como resultado una cesión del manejo y la regulación de dicho recurso a manos del mercado.

El ordenamiento territorial antes del 91

Puede decirse que el periodo que antecedió a la formulación y puesta en vigencia de la Constitución de 1991, en la cual el Estado consolidó el proyecto modernizador, y se propuso una estructura política, administrativa y fiscal que profundizara las medidas tomadas previamente en favor de la autonomía municipal, está caracterizado por la producción de una serie de instrumentos legales desde el Estado nacional, que no abordaban de manera suficiente y necesaria el tema urbano y territorial, y que tampoco redundaron en medidas reales que respondieran a los problemas propios del masivo proceso de urbanización que vivió el país. En este sentido, se emanaron normativas como la Ley 61 de 1978, que entregaba al municipio la responsabilidad de generar códigos normativos, más que planes, donde se establecieran normas volumétricas y técnicas para la construcción de la ciudad.

Las administraciones locales, por su parte, enfocaron su atención a los paradigmas de la planeación del desarrollo integral, descuidando el tema urbano y territorial, y al mismo tiempo, generando intervenciones sectoriales poco coordinadas. De esta manera, los múltiples actores que agenciaban las intervenciones urbanísticas, lo hacían desde su propia lógica, sin atender a un proyecto socialmente definido que dirimiera los conflictos de intereses entre el individuo y la sociedad, y estableciera la finalidad del uso del territorio a largo plazo, precisando un régimen de derechos y deberes urbanísticos; así, los escasos códigos urbanísticos formulados tuvieron poco campo de acción en la realidad municipal. De allí que sea imposible identificar para el tema del ordenamiento territorial un panorama claro de las competencias de cada una de las entidades territoriales, como sucede en los casos mencionados de la salud y la educación. Por el contrario, puede decirse que las responsabilidades en el sector que nos ocupa no se repartieron porque, en la realidad, no eran de “nadie”.

Solo cuando ya la mayoría de los demás sectores empezaban su proceso de descentralización, es decir, de cesión de competencias a los diversos niveles territoriales, es que la “tierra de nadie” del ordenamiento territorial cobra importancia para el Gobierno

Nacional, comenzando a propender por la expedición de normatividad que regule el tema. Sin embargo, es necesario precisar que la inexistencia de una ley de reforma urbana que lograra identificar un horizonte claro en el desarrollo de las ciudades y municipios colombianos, no se da por descuido o por ignorancia del rol que estos desempeñan en el desarrollo nacional.

Por el contrario, existieron desde 1960, numerosos proyectos presentados por diversos sectores políticos, que no lograron ser aprobados por el Congreso y que rápidamente terminaron sumándose a los fracasos por intentar un desarrollo urbano equilibrado (Machado, 1989). La imposibilidad para la concreción de las propuestas realizadas se explica, según Velázquez (1989), por la existencia de una realidad social y política específica que dificultaba el éxito de dichas propuestas legales. Se sintetizan, entonces, tres motivos principales que hacían las propuestas inviables socialmente:

El primero, es el clima internacional que hacía semejantes las reformas urbanas propuestas en Colombia a las aprobadas en Cuba, lo cual llevaba a que se temiera que dichos proyectos fueran el primer paso para apoyar una reforma social como la que Fidel Castro empezaba a implementar. El segundo motivo se relaciona con la radicalidad de los proyectos, ya que afectaban de manera profunda los intereses de los terratenientes urbanos, especuladores y urbanizadores piratas, cuyos intereses estaban representados en las altas esferas de poder legislativo y ejecutivo. El tercer factor, que favoreció el sucesivo archivamiento de las propuestas, fue el reconocimiento del proceso de reforma urbana como un hecho conflictivo, para el que el país no estaba preparado tras haber encontrado la calma esquivada en dos lustros de guerras y violencia.

Lo anterior demuestra que el tema del ordenamiento territorial, desde el momento mismo en que empieza a ser pensado como una necesidad nacional, presenta una gran cantidad de elementos de tipo político que genera problemáticas y relaciones estrechas con sectores de peso en el poder económico y legislativo de país. Además del interés de estos grupos sociales por la dilatación de un régimen territorial que restringiera las posibilidades del mercado, limitándolas a aquellas compatibles con un proyecto o modelo de desarrollo, también es un factor importante para la tardía regulación del tema, el hecho de que no exista un sector poblacional que se movilice y demande “planeación urbana”, como sucede con los diferentes sectores de la inversión pública.

A pesar de todos estos impedimentos y de la cantidad de proyectos que nunca vieron la luz pública, finalmente se realizó la más importante acción integral para el desarrollo de las ciudades colombianas (hasta ese momento): la Ley 9ª de 1989, llamada *de reforma urbana*, que por primera vez estableció, con carácter obligatorio, que los municipios de ciertas características debieran adoptar planes que se encontraran acordes con las políticas de los niveles nacional y departamental, lo cual implicó un enorme avance ya que hacía necesario establecer procesos de coordinación y cooperación. Además,

este dispositivo legal modificó la Ley 1333 de 1986, determinando que en los planes de desarrollo debían incluirse elementos que permitían mayor precisión en el ordenamiento territorial.

Fue así como, por primera vez, se incluyeron como parte del esquema de inversiones y la programación del desarrollo de los municipios, temas urbanos que antes no se encontraban a cargo de nadie, como es el caso de la definición de los usos del suelo, la reserva de tierras urbanizables y la reglamentación de actividades por sectores de la ciudad; a la vez, se reforzó la responsabilidad municipal en temas en que esta entidad territorial ya tenía cierta injerencia.

Existen otros temas que la Ley de Reforma Urbana reglamentó, tales como la creación de los bancos de tierra, el subsidio para vivienda de interés social, financiación de las obras, y otros instrumentos de gestión del suelo que serían de gran utilidad para la función de los municipios que hasta ese momento no se había preocupado por la gestión territorial, y que en adelante debían fortalecerse en la tarea. Además, en la ley se estableció que todas aquellas intervenciones de la Nación u otras entidades territoriales de nivel superior al municipal debían supeditarse al ordenamiento territorial determinado en el Plan de Desarrollo municipal, lo cual no sucedía previamente, generando incompatibilidades territoriales evidentes.

Sin embargo, a pesar de que con la Ley 9ª de 1989 se generaron reglamentaciones con el fin de responsabilizar a los municipios de los diversos aspectos de su ordenamiento territorial, la ley ha sido criticada por haber mezclado elementos de la planeación integral y de la planeación urbanística, sin conseguir que se establezca una estructura coherente. Se resalta, además, que muchos de los instrumentos de gestión que se conciben en dicha ley no se ajustan de manera adecuada a la realidad del grueso de los municipios colombianos, lo cual se hace evidente al considerar que muy pocos de los planes de desarrollo que se formularon realmente han sido utilizados. Con todo, es importante señalar que esta ley, como parte del proceso de descentralización (por lo menos formal) del ordenamiento territorial, comparte una característica con la descentralización política, y tiene que ver con el papel fundamental que se le delega a los municipios, y el rol prácticamente invisible que asumen los departamentos.

El orden territorial en la Constitución del 91

A partir de la nueva Constitución se pretendió establecer una geopolítica distinta, que instaurara una nueva relación entre las comunidades regionales y sus entornos espaciales, de manera que se cumpliera uno de los objetivos más claros de la descentralización cual era el acercamiento de los ciudadanos a su gobierno local, estableciendo diferentes niveles administrativos que lograran una gestión eficiente y autónoma. El giro que la Constitución del 91 da en materia territorial se basa en la crítica realizada

al modelo económico del epicentrismo urbano, que al parecer se venía implementando hasta el momento, como consecuencia de la cesión de competencias y responsabilidades al mercado, que encontraba las mejores condiciones para su despliegue en las más importantes ciudades del país.

Por ello, a través de un modelo de ordenamiento más flexible que el precedente, se estableció un Estado nacional cuya entidad fundamental es el municipio, pero contempla la existencia de los departamentos como entes que complementen la acción municipal y sirvan de intermediarios entre esta y el nivel nacional. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de constituir administrativamente regiones y provincias, de manera que existan formas de asociación que favorezcan el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, en el más importante documento legal, que debería cimentar todas las relaciones político administrativas entre los ciudadanos y el Estado, y regular el funcionamiento estatal, no existe claridad alguna en cuanto a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en el tema territorial, dejando un asunto de tal importancia en manos de una ley de orgánica de ordenamiento territorial que hasta la fecha no hay sido más que objeto de múltiples intentos fallidos.

Al entregar la distribución de competencias en el tema territorial al legislador, en una ley de valor normativo superior al de las leyes ordinarias, la Constitución no dejó claras las pautas en las que se basaría dicha regulación, como si lo hizo en lo referente a competencias sectoriales: servicios públicos (artículo 367), salud (artículo 49) y educación (artículo 67). De esta forma, se establecen solo tres principios “para que el legislador se moviera en el amplio y gaseoso campo que existe entre lo central y lo autónomo” (Correa, 1996), y son las nociones de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Asimismo, debe decirse que tras 17 años de la implementación de esta nueva Carta Política, el énfasis sigue estando puesto en las competencias que deben desarrollar los municipios, de manera que la consolidación regional, provincial o departamental, propuesta de manera extensa en la Constitución, ha tenido una escasa aplicación y ha generado vacíos importantes en los temas liminales que se relacionan con aspectos que afectan varios territorios autónomos. Quizá la experiencia más interesante ha sido la de las corporaciones autónomas regionales, que abanderando los temas ambientales han logrado integrar regiones con características geográficas similares, dando tratamientos integrales a problemáticas comunes y sirviendo como mediador entre los intereses de distintos municipios.

A pesar de la gran cantidad de vacíos que hoy se pueden reconocer en la Constitución de 1991 frente al tema de planeación urbana, también es necesario reafirmar que ella incluye por primera vez disposiciones expresas del derecho urbanístico, y a partir de allí, el marco político nacional cambia, existiendo mayor atención por parte de los

gobernantes en el tema territorial, que se apoyaron en la academia para generar propuestas pertinentes¹.

La nueva reforma urbana: Ley 388 de 1997

Con una base constitucional distinta, y algunas nuevas disposiciones legales, tales como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la que crea el Sistema Nacional Ambiental, la Ley 9ª de 1989 resultaba insuficiente y exigía el planteamiento de nuevos instrumentos que favorecieran la ejecución de la planeación urbana. De esta suerte, la expedición de la Ley 388 de 1997 tuvo como objetivo el fortalecimiento de la descentralización y la consolidación del papel del municipio como ente activo e indispensable en el desarrollo urbano local, idea que si bien era parte del espíritu de la Ley 9ª de 1989, presentaba dificultades en la gestión urbana de la gran mayoría de los municipios. Así, basándose en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios, se logró consolidar un mínimo sobre el cual se establecería el ordenamiento territorial en cualquiera de los municipios colombianos.

Finalmente, después del recorrido que surtió la historia legislativa del ordenamiento territorial, que poca relación estableció con los procesos descentralizadores llevados a cabo por el resto de los temas de interés nacional, es en la Ley 388 donde se da un lugar relevante al tema de la concurrencia y la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles del gobierno:

Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Ley 338 de 1997, art. 1º).

La gran preocupación por el logro de la coordinación de las entidades territoriales no es gratuita. El país se enfrentaba a una crisis de gobernabilidad municipal en la cual se evidenció que la total independencia entre los niveles del gobierno estaba trayendo

¹ Lo anterior puede verificarse a través de la revisión de "Ciudades y ciudadanía: la política urbana del salto social", propuesta por la administración Samper (1994-1998) y que fundamentó sus bases en la Constitución de 1991, dado que esta plantea un serie de horizontes nacionales cuyo escenario principal es la ciudad, como lugar de hábitat para la mayoría de los colombianos. El documento mencionado presenta una postura particularmente atenta a la consolidación de un sistema de acción articulado entre la Nación (el Plan de Desarrollo Nacional) y los municipios (planes de desarrollo municipales).

tras de sí una peligrosa ineficiencia institucional; esta, además de generar modelos de desarrollo urbano basados en la informalidad y la espontaneidad, implicaba inversiones repetidas, sectoriales e incapaces de aportar a un horizonte urbano determinado (Giraldo, 1999). Pero la preocupación por la distribución de competencias no quedó allí: el articulado inicial de la ley estableció —por primera vez en la historia del tema en Colombia— cuáles serían las responsabilidades que en materia de ordenamiento territorial corresponderían a cada uno de los niveles territoriales, incluyendo a las recientemente reglamentadas “áreas metropolitanas”.

De esta manera, se estableció que el papel de la *Nación* superaría el del ordenamiento municipal, teniendo que ver de manera directa con la generación de relaciones equilibradas entre las regiones y las diferentes redes de ciudades existentes. Se precisó, además, que los programas y proyectos que se desarrollaran con participación de la Nación deberían promover el fortalecimiento de los “corredores urbanos”, y su apoyo se dirigiría especialmente a la cooperación técnica para la aplicación municipal y departamental de la política urbana y de los instrumentos dispuestos en la ley.

En este mismo apartado se reglamentaron las “actuaciones urbanas integrales”, entendidas como “programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias” (Ley 388 de 1997, art. 10). Según la ley, la ejecución de actuaciones urbanas integrales se hará mediante los ya mencionados macroproyectos urbanos, “que son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad” (Ley 388 de 1997, art. 10).

En resumidas cuentas, se pretendió que los *departamentos* definieran políticas para los centros urbanos de su circunscripción, orientando la localización de infraestructura y logrando de esta manera que los territorios municipales se desarrollaran de manera equilibrada, permaneciendo en concordancia con las políticas nacionales. Se le otorgó, además, al departamento la responsabilidad de concertar los impactos de los grandes proyectos de infraestructura con los municipios en donde estos se ubiquen.

Los *municipios* y *distritos* serían los encargados de formular y adoptar planes de ordenamiento territorial, que deberían: “reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales” (Ley 388 de 1997, art. 10), de manera que todas estas disposiciones se encontraran en armonía con las políticas nacionales y los planes de las entidades territoriales superiores al municipio.

Así, el proceso de asignación de funciones, competencias y recursos, que en sectores como el de la educación se inició desde 1986 y fue recogido y fortalecido en la Constitución de 1991, solo una década después, a través de la Ley 388 de 1997, ofreció dicha claridad en el tema del ordenamiento territorial. Sin embargo, muchos podrán alegar que estas competencias no se han emprendido de manera regular, especialmente en lo que respecta al nivel departamental y nacional, lo cual puede explicarse por un suceso posterior. En el año 2000, a través de la sentencia C-795-00 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional los artículos de la Ley 388 que determinaban dicha distribución de competencias, argumentando que una ley ordinaria no debe reglamentar lo que la Constitución reservó para una ley orgánica. Según la revisión histórica del tema en Colombia, existió el temor de que con esta ley sucediera lo mismo que con la primera ley de reforma urbana, la cual tuvo que superar numerosos tropiezos, mediados por relaciones de poder económico y político que dificultaron su aprobación e hicieron que, mientras tanto, el desarrollo urbano de las ciudades y municipios quedara a la deriva. A continuación, en un cuadro se resumen las competencias establecidas:

Distribución de competencias en ordenamiento territorial propuesto por la Ley 388 de 1997 y declarada inexecutable		
	Competencias	Instrumento
Nación	<ul style="list-style-type: none"> * Emisión de la política general de ordenamiento territorial. * Temas ambientales, culturales, de seguridad y grandes proyectos de infraestructura. * Instauración de lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. * Garantía de la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura equilibrada en las regiones. 	Política Nacional Urbana
Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> * Generación de directrices para el ordenamiento de su territorio, especialmente las conurbaciones. * Definición de políticas para los centros urbanos de su Circunscripción. * Orientación de la localización equilibrada de infraestructura entre los municipios. * Concertación de los impactos de los proyectos de infraestructura nacionales con los municipios en donde se ubiquen. * Coordinación de la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales y municipales. 	Planes de ordenamiento para la totalidad o porciones del territorio
Áreas metropolitanas	Señalamiento de normas que deben tener en cuenta los municipios en sus planes de ordenamiento territorial frente a los principales hechos metropolitanos.	Planes integrales de desarrollo metropolitano

Distribución de competencias en ordenamiento territorial propuesto por la Ley 388 de 1997 y declarada inexecutable		
	Competencias	Instrumento
Municipios	<ul style="list-style-type: none"> * Reglamentación de los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales. * Optimización de los usos de las tierras disponibles. * Coordinación de los planes sectoriales con las políticas nacionales y de las entidades territoriales superiores. * Desarrollo de programas o proyectos atinentes a: <ul style="list-style-type: none"> - Vivienda de interés social. - Espacio público. - Mejoramiento de asentamientos. - Renovación urbana. - Saneamiento básico y manejo ambiental. - Construcción de infraestructuras para servicios públicos. - Redes viales primarias y sistemas de transporte. 	Planes de ordenamiento territorial municipales

Según este análisis y los realizados por otros autores, la Ley 388 tiene como fortaleza la incorporación del territorio como factor de desarrollo, integrando a los planes que guían las inversiones municipales, distritales, metropolitanas o departamentales, componentes sectoriales, físicos y ambientales, en un contexto de concertación público – privada que realza el carácter político de la ciudad.

Sin embargo, a partir de evaluaciones realizadas con motivo de los 10 años de aplicación de la Ley 388 de 1997, se han logrado establecer de manera más precisa, los aportes, ventajas y dificultades que han encontrado los municipios al ejecutar la ley². Dentro de los aportes mencionados por los participantes, se encontró el hecho de que con la Ley 388 hubo una transición de la planeación al ordenamiento territorial, que implicó una modificación en la actitud de los gobiernos locales frente a la ley, al pasar de percibirla como una obligación, a entenderla como una oportunidad inexplorada de impulsar procesos de mediano y largo plazo y consolidar una visión integral del territorio.

² El Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, en asocio con el Lincoln Institute of Land Policy, desarrolló una serie de eventos de discusión y evaluación sobre la experiencia de la aplicación de la Ley 388, dentro de los cuales estuvo el taller con funcionarios de cerca de 20 gobiernos municipales, cuyo objetivo fue discutir, desde la perspectiva del gobierno urbano, las experiencias de formulación, revisión y aplicación de los POT, las continuidades y discontinuidades en la regulación del suelo y los avances, dificultades y obstáculos para la implementación de mecanismos de gestión del mismo y recuperación de plusvalías para la colectividad.

Dentro de las dificultades que se advirtieron por parte de los funcionarios locales de las principales ciudades de Colombia, se subrayaron las siguientes:

- La complejidad de la ley dificulta su comprensión por parte de diferentes actores del desarrollo urbano, tales como las curadurías urbanas, los organismos de control, las entidades ambientales y los agentes privados, entre otros.
- La dificultad existente en cuanto a la escasa continuidad de los planes de ordenamiento territorial frente a los cambios de gobierno y el advenimiento de los respectivos planes de desarrollo, que difícilmente se plantean de manera articulada con el componente territorial definido en los POT.
- Estos últimos, en una gran proporción, se encuentran desligados de una proyección económica que cuente con los recursos reales de los municipios, de modo que se pone en duda su posibilidad de ser ejecutados.
- En términos administrativos, se reconoce que la expedición de la ley trajo consigo una gran cantidad de actividades para los municipios, tales como las de control urbanístico, la expedición continua de normas, el cobro de plusvalías³ y valorización, entre otros, pero no fue eficiente en la asignación de recursos para facilitar la operación del componente territorial en la vida municipal.
- El plan parcial⁴, el más importante mecanismo de gestión asociada del suelo, previsto en la ley para la erradicación de los desarrollos urbanos predio a predio, presenta una alta complejidad en su implementación y ha demorado procesos de crecimiento de algunas ciudades y, en la mayoría de los casos, su aplicación depende de la voluntad política de los gobernantes locales.

De todo esto, puede concluirse que la Ley 388 de 1997 representó un avance, por cuanto entregó al municipio la responsabilidad de formular y ejecutar un plan de ordenamiento territorial que presentara un modelo urbano determinado y permitiera el desarrollo armónico de los diversos aspectos de las ciudades y municipios, estableciendo además una amplia gama de instrumentos de gestión y financiación de las obras a realizar. Con todo, el rol desempeñado por la Nación fue limitado y, además de emitir la ley, se dedicó a esperar que los municipios, con sus mismos recursos técnicos, humanos

³ Según la Ley 388, la llamada "participación en plusvalías" permite al municipio recuperar entre el 30 y el 50% del incremento de los precios de la tierra derivados de los cambios normativos, tales como la autorización y los usos más rentables o de mayor edificabilidad.

⁴ Definidos como instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano y para aquellas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.

y económicos, produjeran planes posibles de ejecutar. La gigantesca empresa de echar a andar la formulación de un POT por cada municipio colombiano superior a 100.000 habitantes, su aprobación y ejecución, tomó por sorpresa a las autoridades municipales y a las nacionales, cayendo de nuevo en uno de los principales vicios que ha sufrido el proceso descentralizador en Colombia: la cesión de competencias sin ceder a la par suficientes recursos.

Como se ha visto, en todo este proceso, el papel de los departamentos fue mucho más limitado aún, y solo recientemente algunos de ellos han avanzado en el intento por armonizar los objetivos y obras de los POT de sus municipios. En suma, en la nueva distribución de competencias que se dio de manera fragmentaria y que no tuvo una expresión legal duradera, no existió un esquema claro de relaciones intergubernamentales que se institucionalizaran y regularizaran. Por el contrario, lo que se produjo finalmente fue una separación entre los diferentes niveles y entre los temas que correspondían a cada nivel, sin lograr la flexibilidad esperada y necesaria para el éxito de los proyectos propuestos, y para la consolidación de un sistema de normas del juego claras, que hagan posible la cooperación entre niveles de gobierno y la concordancia de sus acciones.

El seguimiento al cambio en los responsables por las competencias en materia de planeación, y a la forma como se realizan proyectos de diferentes índoles en el territorio colombiano, pone de manifiesto que, en efecto, el esquema de relaciones gubernamentales se encuentra todavía en proceso de reajuste, por lo cual muchos de los proyectos emprendidos han respondido a distintos mecanismos de interacción entre niveles de gobierno, haciéndose notorio un escaso avance en el fortalecimiento de las instituciones locales, nacionales y sobre todo intermedias a estos dos niveles, que resultan claves en el proceso descentralizador.

El desarrollo del papel de los departamentos, como gestores de procesos de coordinación entre los diversos municipios y como entes de apoyo técnico, es una necesidad inminente que se presenta para el éxito de la armonización territorial de las inversiones municipales y que puede implicar la atención a zonas limítrofes, que se ubican entre las responsabilidades que fragmentariamente asumen las diversas entidades territoriales y aquellas que se encuentran entre los diferentes sectores de la gestión pública.

De todo lo anterior, es posible establecer que existió un apareamiento tardío de claridades con respecto a las políticas nacionales de desarrollo urbano y, asimismo, frente a las responsabilidades del Estado en sus diferentes niveles, lo cual trajo como consecuencia la consolidación de las ciudades que conoció la década de los 90, y que tanto se ha estudiado por la academia y los sectores públicos y privados: asentamientos incontrolados, informales y desbordados.

Pero el panorama es mucho más complejo, la existencia de recursos legales y de obligaciones para los municipios, hace preciso situarse ante el tema de los recursos

necesarios para que todos los municipios puedan realizar efectivamente las competencias entregadas en el tema de vivienda y desarrollo territorial, que puntualmente tienen que ver con la clasificación del suelo, su reglamentación, la planeación de proyectos a largo plazo, en los temas de vivienda, espacio público e infraestructura urbana, entre otros. Dichos recursos, además de aquellos de tipo económico, indispensables para emprender todos los procesos correspondientes, están relacionados con el desarrollo de la capacidad de control territorial, que tan difícilmente se ha ejercido en el país, trayendo consecuencias conocidas por todos. Cómo y con qué planear, en la práctica, es una pregunta que todavía muchos municipios se están haciendo, aun cuando debe reconocerse que de un tiempo para acá la Nación viene implementando programas de apoyo técnico en el tema del ordenamiento territorial⁵.

Como se puede ver en el caso de Bogotá (siendo esta la ciudad capital, con mayores recursos que cualquiera otra en el país), las disposiciones legales no fueron suficientes para superar los grandes vacíos que dejaron décadas enteras en las que el (des) ordenamiento se hizo de manera espontánea. Sistemas catastrales actualizados, información cartográfica reciente, métodos de evaluación recurrente a las medidas adoptadas, son elementos que los municipios difícilmente desarrollarán de manera independiente, contando con los recursos limitados que les son destinados, lo cual se constituye en un impedimento para la adopción de modelos urbanos como los propuestos desde la Nación.

Ante esta situación de escasez de recursos se generó una situación diferenciada, en la que contrastó la existencia de municipios que tuvieron que inventar sus formas de control urbano, haciendo lo que podían con lo poco que tenían, es decir, innovando y aplicando experiencias internacionales a sus realidades locales (en el mejor de los escenarios, que se recreó en las ciudades de mayores recursos); pero la mayoría de los municipios, (aquellos con menores recursos y capacidad institucional) se vieron sometidos a las leyes del mercado, entregándole el uso del suelo a las lógicas de explotación insostenibles y viciosas, pero lucrativas. Cabe preguntarse qué tanto cooperó el tratamiento que se dio al tema del ordenamiento territorial en el marco del proceso de descentralización, con

⁵ Tales como Las "Mesas para el diálogo VIS", desarrolladas por iniciativa de la Dirección de Desarrollo Territorial en varias ciudades del país en 2005, con el fin de conocer de primera mano los problemas para la disponibilidad de suelo para programas VIS, los programas de asistencia técnica a los municipios para aplicar los instrumentos de gestión del suelo (2004/2006), en particular el programa de Asistencia técnica para planes de ordenamiento territorial e instrumentos de gestión del suelo – participación en plusvalías, y los talleres de trabajo promovidos por el Mavdt, Asocajas, ONU-Hábitat y First Initiative, que buscaron estudiar una serie de temas prioritarios para el desarrollo de los programas VIS.

uno de los más importantes motivos para iniciar dicha tarea, tal como era la búsqueda de un mayor equilibrio territorial entre los diversos municipios y regiones del país.

Otra de las anotaciones que se pueden hacer al analizar el apareamiento tardío de políticas urbanas de tipo nacional y la forma en que esto impactó la gestión de los municipios, una vez descentralizadas las competencias en materia territorial. La acción estatal colombiana empezó enfocándose en la provisión de vivienda, y fue a partir de allí, y de otras problemáticas urbanas relacionadas con el suelo, que se adquirió un interés marcado por la temática del planeamiento, lo cual se muestra en la gran cantidad de proyectos de este tipo realizados en cabeza de la nación y la prolífica presencia de proyectos de ley que buscaban regular la producción de vivienda en el país, siendo este uno de los temas del ordenamiento que más interés genera en el grueso de la ciudadanía.

Se hace evidente, entonces, la escasa integración existente entre el ordenamiento territorial y las inversiones públicas de otros sectores del desarrollo urbano, mostrándose que hasta hace muy poco han buscado articularse desde lo político, lo institucional y lo financiero, que solo lograron coincidir en la norma, a través de la Ley 388 de 1997, y que en la realidad hasta ahora empiezan a encontrarse.

Dicho proceso de integración ha partido de nuevas formas de planeación que buscan que los instrumentos de ordenamiento se planteen de manera integral y contengan diferentes elementos del desarrollo, de forma que puedan generar articulaciones con los planes de desarrollo municipales y, además, puedan definirse en escenarios temporales definidos que incluyan el largo plazo⁶. Sin embargo, en esta articulación todavía prevalecen argumentos políticos que logran que cada una de las administraciones locales dé prioridad o no a aspectos contemplados en los planes de ordenamiento como elementos fundamentales en el desarrollo urbano.

Definitivamente, uno de los retos de la descentralización es lograr que los mandatarios locales sean escogidos con base en sus programas de gobierno, consiguiendo que estos se articulen de manera adecuada al horizonte territorial que se supone debe ser escogido por cada ciudad, y debe establecerse como un fin socialmente definido. Por sobre esto, podría decirse que la descentralización debe terminar de enfrentar la necesidad de generar en el municipio la capacidad de dar una expresión territorial a todos los proyectos sectoriales de iniciativa propia o promovidos por la Nación, de manera que estos se desarrollen de manera armónica y contemplen como elemento determinante

⁶ Antes de dichos intentos de integración, podía suceder que el ordenamiento territorial se encontrara en manos del municipio y la vivienda en manos de la Nación, de manera que esta última pasara por altos las disposiciones de ordenamiento municipal para la ejecución directa de programas; aunque esta situación se vio aminorada por la existencia de los POT en los municipios, es de conocimiento popular que en algunos municipios estos no lograron controlar el desarrollo urbano de manera adecuada, y mucho menos la producción de vivienda legal o pirata.

el uso del suelo y su relación con las demás entidades territoriales, que en un trabajo conjunto pueden dar mayor eficacia a los recursos invertidos.

Una mirada al futuro

Haber revisado el camino que ha sido necesario recorrer para lograr que los municipios colombianos reconocieran la importancia de su territorio como un elemento indispensable para pensar su desarrollo, logrando en mayor o menor medida que el tema se apropie y se convierta en un punto relevante en las agendas locales, confirma que el camino de la descentralización es largo, difícil, y requiere un ejercicio constante de reflexión y evaluación. El seguimiento de este devenir histórico hace pensar en la consolidación de la autonomía municipal y la consecución de las tan anheladas “coordinación, subsidiariedad y concurrencia”, como un proceso de larga duración que requiere la continuidad de lo emprendido.

Es por eso que en muchos sectores de la academia y de las ramas técnicas de la planeación urbana se han prendido señales de alarma ante el fortalecimiento del concepto de los macroproyectos urbanos, contemplados en el plan de desarrollo nacional como “el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones urbanas integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de reorientar el crecimiento general de las mismas” (Consejo Nacional de Planeación, 2006, p. 231).

Dependiendo de la forma de aplicación de estos macroproyectos, que parecieran tratar de responder a la escasa capacidad de gestión de la institucionalidad municipal encargada de los temas territoriales, podríamos encontrarnos frente a un brusco reverso del proceso emprendido hace cerca de 20 años, y que hasta el momento ha tenido innumerables inconvenientes, pero que también puede interpretarse como el inicio de la consolidación de un Estado con un control territorial completo, que no dependa de voluntades políticas, sino que las sume en lo local haciendo posible, finalmente, el acercamiento de la ciudadanía y el gobierno en un territorio apropiado por todos.

Referencias bibliográficas

- BORJA, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.
- COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década*. Tomos I, I. Bogotá: DNP, PNUD, Agencia Colombiana De Cooperación Internacional, GTZ, Fonade.

COLOMBIA (1997). *Ley 388 de 1997*.

CORREA, N. R. (1996). *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

DEL CASTILLO, J. C. Y SALAZAR, J. (2001). La planeación urbanística en Colombia. En: *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

MACHADO, R. (1989). Antecedentes de la reforma urbana. En *Reforma urbana y desarrollo social*. Bogotá: Fondo Editorial Camacol.

RESTREPO, D. (Comp. y ed.) (2006). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

