

CAPÍTULO IV

EL TERRITORIO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE (ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO)

4. EL TERRITORIO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE (ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO)

4.1 Análisis a los procesos de ordenamiento territorial (OT) y ordenamiento ambiental del territorio (OAT) en Colombia

4.1.1. Antecedentes.

A partir de la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia en 1991, se han profundizado en el país las reflexiones en torno al OT y el OAT, dada la necesidad de responder a las diversas transformaciones institucionales que se han generado y a la necesidad de aclarar las competencias de las entidades territoriales dentro de los lineamientos de descentralización política y administrativa. Es de interés reciente, dentro de una óptica de Ordenamiento del Territorio, generar un replanteamiento a las maneras como se ha enfocado y se ha venido desarrollando (desde décadas atrás), el proceso de planificación en el país.

Guiado por los organismos de planificación, el Estado ha dispuesto de gran cantidad de instrumentos jurídicos, legales y fiscales para favorecer ciertos sectores de la economía colombiana, dándole énfasis al desarrollo industrial y urbano, dejando un tanto olvidado el sector agrícola y ambiental, así como la evolución y la localización espontánea, y desordenada de asentamientos y actividades económicas; sin el lograr disminuir los desequilibrios espaciales, territoriales y sociales presentes.

Los conceptos de OT y OAT, contienen dentro de su carácter multidimensional, una dimensión de alta importancia como lo es la económica. Una de las principales finalidades del OT y del OAT son las de armonizar la ocupación del espacio con los procesos de desarrollo y crecimiento económico. En este sentido, la política de ordenamiento lleva implícita la concepción de desarrollo económico y social, de cuya racionalidad dependerá el éxito de las estrategias ordenadoras.

Por lo anterior, es conveniente revisar de manera global las diferentes teorías y modelos de desarrollo que se han implementado en el país, como elemento esencial para identificar la manera como las diferentes políticas económicas han incidido e inciden en la estructura y la organización espacial colombiana, con el fin de que la implantación de estrategias ordenadoras lleven a responder a la realidad espacial de Colombia.

La historia de la planeación económica de nuestro país, a pesar de ser muy reciente (a partir del Frente Nacional), ha mostrado en los planes nacionales de desarrollo de las

últimas cuatro décadas, la aplicación de diversas teorías y modelos de desarrollo, con una concepción puramente desarrollista, estos modelos no obstante ser básicamente sectoriales macroeconómicos y abstractos, sin proyección funcional y espacial del desarrollo, de una u otra forma han generado una serie de transformaciones sobre la estructura territorial colombiana, lo cual ha incidido, incide e incidirá en el ordenamiento del país; dentro de estos modelos como lo referencia Rangel,1993; es importante destacar los siguientes:

4.1.1.1 Teoría de la Localización

Se inspira en el libre juego de las fuerzas del mercado. Los factores productivos se mueven libremente en el espacio geográfico, buscando el lugar donde la tasa de rendimiento sea más elevada. Se establece un sistema jerárquico de centros de producción, con funciones específicas para cada centro, se tiene en cuenta para ello variables como la dotación de insumos, transporte, recursos de capital, etc

Desde esta apreciación el desarrollo se asimila a la mayor o menor presencia territorial de actividades humanas productivas. Dentro de este modelo la localización de la población y de las actividades productivas no se ubican de manera casual en el espacio geográfico.

Por eso su objeto es la formulación de planteamientos generales que describan el proceso evolutivo de la estructura espacial de la economía, expliquen las razones y las causas que condicionan ese tipo de asentamientos y anticipen los cambios que puedan surgir en el futuro.

4.1.1.2 Teoría de los Polos de Desarrollo

Esta teoría parte de la observación y el reconocimiento del hecho de que el desarrollo no aparece en todas partes con igual intensidad, ni al mismo tiempo, se difunde a través de canales diversos, produciendo efectos variables en las economías regionales. Por lo tanto existen grandes disparidades en los niveles de desarrollo alcanzados por las distintas regiones, lo cual se traduce en evidentes desequilibrios regionales.

Para esta teoría el desarrollo aparece en puntos o polos de desarrollo con intensidades variables, se difunde por diversos canales y tiene variados efectos sobre el resto de la economía. Para que dicho proceso sea posible se necesita una industria generadora de actividad económica en una región. Dicha actividad debe difundirse por medio de otras

industrias, que ejercen enlaces interindustriales. Se necesitan circunstancias regionales para hacer posible esa industrialización, las cuales serían: una clase empresarial capaz de generar actividad económica; mecanismos comerciales: mano de obra capacitada y nivel de insumos en el ámbito local.

4.1.1.3 Modelo de las Cuencas Hidrográficas del TVA

El modelo de Cuencas Hidrográficas parece ser el primer modelo de planificación ampliamente utilizado por los países de América Latina. Este modelo fue empleado por primera vez en 1933 por la Tennessee Valley Authority (TVA) en Estados Unidos. Este modelo corresponde esencialmente, a un enfoque de desarrollo interregional, o sea, al impulso del desarrollo de una región en forma aislada del contexto nacional.

Entre numerosos casos de promoción del desarrollo regional bajo este modelo se destacan en Colombia las experiencias de la Corporación del Valle del Cauca (CVC), creada en 1954 con colaboración especial del principal expositor del modelo, David Lilienthal y la Corporación Nacional del Chocó, creada en 1968.

Los fundamentos del modelo buscan el desarrollo integral de una cuenca hidrográfica, proporcionando capital para obras de infraestructura y proyectos agrícolas, favoreciendo las regiones más apartadas y atrasadas.

4.1.1.4 Modelo del Desarrollo Rural Integrado (DRI)

Se fundamenta teóricamente en la experiencia de desarrollo agrícola cooperativo de Israel, el modelo de Desarrollo Rural Integrado, se ha constituido en una estrategia de aplicación muy común dirigida a enfrentar las condiciones de atraso y pobreza de las áreas rurales colombianas. El objetivo del Modelo DRI, es el de remediar los problemas de espacios rurales, para ello considera prioritario el fortalecimiento del sector agrícola, a la región y sus fuerzas sociales como la base del desarrollo, y a este, como el cruce de funciones entre distintos niveles de administración institucional y entre distintas disciplinas, creando un sistema de servicios y oportunidades de trabajo. Ha tenido fracaso debido a la estructura capitalista difícil de cambiar y a la imposición de esquemas de industrialización por los países más desarrollados.

Como se puede observar, a partir de lo mencionado anteriormente, las características propias de la planificación del desarrollo en Colombia -al igual que en otros países latinoamericanos-, involucra dos restricciones importantes para el tema que nos ocupa:

por un lado entraña un desconocimiento de la geografía, los aspectos espaciales del desarrollo y ecológico-ambientales del territorio, y por otro refleja un enfoque superficial e ineficiente de la naturaleza y dinámica de los procesos de desarrollo nacional.

En el primer caso se desconoce la interacción sistémica que existe entre las actividades humanas y sociales y el territorio en el cual se emplazan y sus características fisiográficas y bióticas; se soslaya la relación directa entre tales actividades y el invaluable activo patrimonial representado por la tierra y sus ecosistemas y recursos conexos; como también se subestima el hecho de que todos los procesos sociales y económicos del desarrollo se proyectan en el espacio, es decir, en el territorio. (Utria, 1989).

El OT y el OAT no sólo deben estar referidos al presente y al futuro inmediato, sino también al cumplimiento de los compromisos biológicos e históricos de las generaciones del futuro lejano. En desarrollo de este compromiso, el Ordenamiento Ambiental debe incluir la selección, el acondicionamiento y las reservas de las unidades territoriales y sus recursos, para el logro de un verdadero desarrollo social y económico basado en la sostenibilidad, es decir, un desarrollo sostenible. (Utria, op. cit.)

Atendiendo a lo anterior, el proceso debe fundamentarse en establecer, como lo propone IGAC, 1997, para cada uno de los subsistemas que conforman el sistema territorial: subsistema físico-biótico (conjunto de elementos bióticos y abióticos que interactúan entre sí para formar una unidad de paisaje que constituye el soporte material del territorio), subsistema económico (conjunto de estructuras organizativas y operativas de la esfera de la economía que tienden a satisfacer las demandas sociales de bienes y servicios), subsistema social (conformado por todo proceso que interacciona sobre el nivel sociocultural), subsistema de funcionamiento espacial (hace referencia a los patrones de asentamiento poblacional, de funcionamiento y de flujos que se presentan dentro del municipio), y subsistema político-administrativo (conjunto de elementos de decisión política y administrativa que representan la estructura y manejo del poder para dirigir y orientar).

Para cada subsistema se realiza un análisis de sus componentes y procesos principales, y con base en este análisis, los subsistemas se sintetizan en modelos territoriales espacializados que explican la estructura y dinámica de los mismos, así:

- El análisis de los componentes y procesos del subsistema físico-biótico se sintetiza en la determinación y caracterización de las unidades de paisaje cuya espacialización se

concreta en el mapa de zonificación ecológica (unidades de paisaje).

- El análisis de los componentes y procesos del subsistema económico se sintetiza en la determinación y caracterización de los sistemas de producción y extracción, cuya espacialización se concreta en un mapa.

- El análisis de los componentes y procesos del subsistema social se sintetiza en la caracterización del comportamiento demográfico, del nivel de desarrollo del capital humano y en la tipificación de los actores sociales en cuanto a sus intereses, motivaciones y capacidad para constituirse en actores participativos en el proceso de ordenamiento territorial. Los procesos de análisis y evaluación normalmente se abordan mediante métodos particulares como los de evaluación de tierras (FAO, 1973), USDA (1966), dirigidos específicamente a valorar los usos de la tierra. Con la aplicación de estos métodos se obtiene la definición y síntesis de la morfología y dinámica o estructura del territorio, determinando sus oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, y se acopian todos los elementos necesarios para la elaboración sintética de los escenarios.

Mientras la evaluación de tierras permite valorar los usos actuales y definir la aptitud de la tierra o capacidad de acogida del territorio para unos usos generales (agrícola, forestal, pecuario, de conservación, urbano); el análisis estructural y el juego de actores que determinan la dinámica o estructura territorial, permiten por una parte fundamentar o explicar las relaciones y actitudes que han originado el establecimiento y desarrollo de los usos actuales, y por otra posibilitan precisar las relaciones y actitudes que deben ser consideradas o sobre las cuales se debe influir, para orientar y regular los procesos de utilización y ocupación del espacio (planificación del uso de la tierra), mediante la definición de alternativas de uso basadas en el concepto de "uso óptimo" entendido como aquel ecológicamente sostenible, económicamente viable, social, cultural y políticamente aceptable.

4.1.2. Marco jurídico y normativo del OT y el OAT en Colombia.

Las normas constitucionales, legales y reglamentarias, además de ser un instrumento más para lograr el cumplimiento y realización eficaz de las políticas de OT y Ambiental y de Planificación del desarrollo, establecen un marco de referencia para orientar las acciones gubernamentales y particulares, bajo los principios establecidos por la constitución de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El marco jurídico orienta

estos procesos y a su vez enriquece el avance de los mismos, para su desarrollo normativo, pero sin llegar a constituirse en obstáculo para el desarrollo de tales acciones, ni para el avance de los procesos de ordenamiento y planificación del territorio, ni tampoco para el alcance de los objetivos de desarrollo a escala nacional, regional o local.

El proceso de Ordenamiento se encuentra estrechamente relacionado con el de autonomía y descentralización administrativa (Artículo 1 de la Constitución), la descentralización consiste en otorgar de autonomía administrativa, política y fiscal a las entidades territoriales para que bajo el control y tutela de las autoridades centrales, se atiendan las tareas relacionadas con la satisfacción de necesidades de orden local. Bajo el principio de autonomía la Comisión de OT , dice que este es el poder que tienen las entidades territoriales, fundado en la soberanía popular, para gestionar sus propios intereses, para darse sus propias autoridades y para ejercer sus competencias y funciones normativas; es administrativa para prestar los servicios públicos, ejecutar obras, y fiscal para disponer de los tributos y recursos que la constitución y la ley les asignan como propios. Es evidente que los conceptos de autonomía y Ordenamiento, involucren procesos de descentralización en cuanto a las funciones y competencias determinadas jurídicamente.

Constitucionalmente y en la Ley Orgánica del Plan de desarrollo se establecen los lineamientos básicos para la formulación, ejecución y evaluación de los planes territoriales de desarrollo, donde se destaca el carácter participativo 4 COT, 1994. Pliego de modificaciones al Proyecto de Ley 089 de 1993. Boletín COT No. 26. Santa fe de Bogotá. D.C mediante el cual se involucran los diferentes sectores de la sociedad, quienes aportan lo concerniente a los planes sectoriales, programas, proyectos y planes de inversión respectivos. El análisis y evaluación de los problemas, necesidades, intereses y expectativas sectoriales son objeto del Diagnóstico Territorial, en el cual deben ofrecerse espacios de participación, para su análisis, discusión, elaboración y evaluación. Las entidades territoriales deben acoger los preceptos constitucionales, legales y demás instrumentos posibles para desarrollar sus políticas y estrategias de planificación del desarrollo.

En lo referente propiamente al OT y Ambiental del territorio, la normatividad hace énfasis especial en las entidades territoriales municipales y a nivel nacional como una política de Estado.

Como política del Estado , el OT y el OAT, tiene un marco jurídico que se apoya sobre

la propia Constitución, en donde se da relevancia como instrumento para la planificación del desarrollo y la ocupación y administración del territorio, desde una perspectiva múltiple, y a través de temas tales como: Régimen territorial; patrimonio cultural, étnico y natural; desarrollo territorial equilibrado y participación social; se dan los fundamentos constitucionales del O.T.

Desafortunadamente el desarrollo legal del OT en Colombia no es completo, sin embargo, las entidades territoriales cuentan con importantes instrumentos legales que tienen claros alcances territoriales.

Considerando lo anterior, los objetivos y alcances del Ordenamiento en el desarrollo de los principios constitucionales y en la búsqueda de su idónea expresión espacial en el territorio nacional; apuntan a la realización de los principios constitucionales, políticas, objetivos de desarrollo y expectativas de la población. Son dos los principales objetivos: Territorializar y hacer coherentes las políticas y objetivos de desarrollo como aporte para la construcción de un modelo de desarrollo integral, con proyección espacial de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales.

- Orientar y regular el proceso de ocupación y transformación del territorio mediante la distribución y localización adecuada y funcional de las actividades y usos del territorio, en armonía con el medio ambiente y contribuyendo a la protección de la diversidad natural, étnica y cultural de la Nación. Entre los alcances cabe mencionar los siguientes:

- Contribuir a la reorganización político administrativa de la Nación dentro de un régimen unitario, como base para el logro de la autonomía de las ciudades

Para mayor información ver IGAC, 1997. Guía Metodológica para la Formulación del Plan de OT Municipal entidades territoriales, la descentralización y el fortalecimiento de la participación democrática (Art. 1, C.P).

- Contribuir a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (Art. 7, C.P.).

- Proporcionar estrategias que propicien un desarrollo territorial equilibrado, que se manifieste en una mejor distribución espacial y estructural del bienestar social (Arts. 65 y 334, C.P.).

- Propiciar la asignación eficiente de la inversión pública y privada, la distribución y

dotación adecuada de servicios públicos y sociales, la implementación de infraestructura, la transferencia tecnológica y la capacitación de la comunidad.

- Fortalecer la coordinación administrativa e institucional para la planificación solidaria, coherente, eficiente y eficaz.

- Propender por la distribución y localización ordenada de las actividades y usos del territorio, en armonía con el medio ambiente (Arts. 79, 80 C.P.; Ley 99 del 93).

- Orientar y regular los procesos de utilización y ocupación del espacio (planificación del uso de la tierra). La definición de alternativas de uso se basa en el concepto de "uso óptimo" de la tierra (agrícola, forestal, pecuaria, urbano, industrial, conservación, etc). El uso óptimo que se proponga para las unidades territoriales deberá ser ecológicamente sostenible, económicamente viable, social, cultural y políticamente aceptable.

En cuanto a las competencias de las entidades territoriales municipales, la reciente expedición de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), señala los contenidos y procedimientos para la formulación y ejecución de los Planes de OT municipal, los componentes, las normas urbanísticas, la clasificación del suelo, la acción urbanística y los instrumentos de gestión urbana; y tiene como finalidad principal la de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana) con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley 152 de 1994, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley 99 de 1993.

PRINCIPALES NORMAS RELACIONADAS CON EL OT (EN COLOMBIA)

NORMA	TEMA
Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388/97)	Señala los contenidos y procedimientos para la formulación y ejecución de los Planes de OT municipal, los componentes, las normas urbanísticas, la clasificación del suelo, la acción urbanística y los instrumentos de gestión urbana
Ley de Reforma Urbana (Ley 9/89)	Señala los criterios para la localización de actividades en áreas urbanas, tratamientos y prioridades para la ocupación y usos de las mismas, aporta los mecanismos para la elaboración de los planes y reglamentos de usos del suelo en el ámbito municipal.
Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986)	Establece las normas para que dos o más municipios, de un mismo departamento o de departamentos distintos puedan asociarse para prestar servicios públicos, ejecutar obras o realizar funciones administrativas.
Nuevo régimen municipal (Ley 136/94); Decreto. 1678/94	Establece principios generales sobre organización y funcionamiento de los municipios, Organización y funcionamiento de los municipios (Ley 136/94)
Organización del territorio municipal en columnas y corregimientos Proyecto de ley orgánica de OT	<p>a.- Disposiciones generales: contenido de la Ley, objetivos del OT, autonomía de las entidades territoriales, determinación de entidades territoriales y administrativas y de planificación.</p> <p>b.- Los principios rectores para el ejercicio de las competencias, las competencias normativas, administrativas, en materia de prestación de servicios y en materia de ordenamiento espacial.</p> <p>c.- Los mecanismos para dirimir conflictos por competencias.</p> <p>d.- La naturaleza, definición, constitución, objeto, funciones, órganos de administración y relaciones de las entidades territoriales, (omitiendo aquellas materias ya reglamentadas en el caso de municipios y departamentos y desarrollando ampliamente las competencias de nuevas entidades territoriales, administrativas o de planificación).</p>
Normas Orgánicas sobre distribución de competencias y recursos (Ley 60/93) Dctos. 2676 y 2704, 2680/93, 367, 369/94	<p>Definen las competencias de la Nación y las entidades territoriales. Las competencias de los municipios: en educación, salud, en el sector de agua potable, en materia de vivienda, en subsidios, en participación social y ciudadana, en el sector agropecuario)</p> <p>(UDT-DNP);427,530/94 (Fondo P.P.);1809/94 (resguardos); Resls. 54, 67/94; Dertos. 1664, 1666, 1770, 1891, 1893</p> <p>Las competencias de los departamentos: de orden administrativo, de planificación e intermediación, de asesoría y asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios Identidad cultural, propiedad colectiva y otros derechos de las comunidades negras (Ley 70/93)</p>
Reconocimiento de titularidad colectiva de las tierras de las comunidades negras. Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero (Ley 101/93)	Establece normas sobre protección y desarrollo del sector agropecuario y pesquero, previsión de crédito para estos sectores, incentivos a la capitalización rural, comercialización, tecnología, asistencia técnica, desarrollo social rural y participación ciudadana.

Ley básica del transporte (Ley105/93). Dctos.2663/93;248,676,922,1112, 1916/94	Establece competencias sobre transporte y vías a la Nación, departamentos y municipios, entre otros aspectos.
Normas fiscales relativas a los territorios indígenas (Dcto. 1809/93)	Participación fiscal de los territorios indígenas.
Ley general de la educación-Ley 115/94 Dctos.2676/93;921,1742,1743,1857, 1860,1900,1902/94	Estructura y organización del sector educativo. Funciones y competencias territoriales.
Ley orgánica de las áreas metropolitanas (Ley 128/94)	Establece sus objetivos, la naturaleza y las funciones; establece el régimen para su constitución y las relaciones entre los municipios integrantes; el régimen administrativo; los recursos.
Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134/94)	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; el cabildo abierto.
Fondo Nacional de Regalías, Comisión Nacional de Regalías y otras disposiciones (Ley141/94); Sentencia T-141/94	Distribución de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales, para las entidades territoriales.
Régimen de servicios públicos domiciliarios (Ley 142/94);Dctos.1524,1639,1640,1641,1642, 1643,1738/94; Res.005/94	Organización, funcionamiento y competencias, control y vigilancia en la prestación de servicios domiciliarios.
Sistema nacional de reforma agraria, desarrollo rural campesino y reforma del Incora (Ley 160/94); Dcto.1866/94	Establece el Sistema nacional de la reforma agraria y desarrollo rural campesino; sobre reforma agraria: reforma el INCORA, establece normas de subsidio y crédito, negociación y adquisición de tierras y expropiación. Sobre unidades agrícolas familiares; sobre clarificación de las propiedades, deslinde y recuperación de baldíos, extinción de dominio sobre tierras incultas. Baldíos nacionales; colonización, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial
<i>Fuente: IGAC, 1997</i>	

Cuadro 4.1 PRINCIPALES NORMAS RELACIONADAS CON EL OT (EN COLOMBIA)

Dentro de los principales objetivos y alcances de la ley 388 de 1997 en materia de ordenamiento ambiental municipal se pueden señalar los siguientes:

· OBJETIVOS.

El Capítulo 1 de la Ley (Objetivos y principios generales), señala las principales áreas de actuación en lo referente al Ordenamiento Ambiental de los municipios, teniendo como objetivos fundamentales:

- Establecer los mecanismos que le permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la

preservación y defensa del patrimonio natural.

- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios satisfaga la función social y ecológica de la propiedad, y velar y propender por la creación y defensa del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres naturales

- Promover la concurrencia de la nación con las diferentes entidades territoriales, y entre las diferentes entidades y autoridades administrativas y de planificación.

- Posicionar al ordenamiento del territorio como una función pública para posibilitar el acceso a la población al espacio público, a hacer efectivos los derechos constitucionales de vivienda y servicios públicos, a atender los procesos de cambio de uso del suelo propendiendo por el desarrollo sostenible, por una mejor calidad de vida, por una distribución más equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo, aumentar la seguridad de los habitantes frente a riesgos naturales y velar por la preservación del patrimonio natural y cultural nacional.

· ALCANCES.

Considerando el OAT, de manera general, como un procedimiento técnico que permite la espacialización de los recursos con que cuenta un territorio, definiendo y orientando hacia el futuro las formas más adecuadas de utilización y aprovechamiento del patrimonio natural inscrito dentro de un espacio geográfico determinado; con el fin de propender por un desarrollo territorial armónico y sostenible, un manejo adecuado del medio ambiente y una mejor calidad de vida de la población. A este nivel se consideran como recursos territoriales no sólo a los recursos naturales y a las características físicas, bióticas y ambientales, sino también a aquellas de orden social, económico, cultural, de infraestructura y de servicios administrativos y financieros, los cuales interactúan en el marco de una dimensión espacio-temporal determinada.

Desde esta óptica, de acuerdo con los principios en los cuales se fundamenta la Ley de Desarrollo Territorial enmarca sus principales alcances en materia ambiental, mediante la generación de normas específicas en aspectos como el cambio de uso del suelo del territorio municipal; la protección del espacio público; la protección, recuperación y preservación del patrimonio natural; amenazas y riesgos naturales; la función ecológica y social de la propiedad; y la coordinación y competencias de las autoridades planificadoras y de las entidades del SINA en competencia del ordenamiento. La ley 388, a pesar de no ser lo suficientemente explícita y dirigida hacia el OAT, dá algunas pautas fundamentales en la materia como lo son:

En su artículo 5 la Ley establece que el ordenamiento del territorio es una herramienta en orden a disponer de instrumentos eficientes para **orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio**, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y **en armonía con el medio ambiente** y las tradiciones históricas y culturales.

Esta **armonía** con el medio ambiente debe entenderse en el sentido en que toda forma de uso, transformación y ocupación del espacio debe ser tal:

-Que evite la destrucción de sistemas naturales, que dado a que prestan un servicio ambiental ligado al mejoramiento o mantenimiento de adecuadas condiciones de vida, deben ser recuperados, conservados y protegidos, en su condición de ecosistemas estratégicos.

-Que evite o mitigue los deterioros parciales e irreversibles de calidad tanto de los sistemas estratégicos, como de los factores ligados a condiciones medioambientales que contribuyen a propiciar un nivel adecuado de calidad de vida, y,

-Que propenda entonces por garantizar la seguridad ambiental, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y el potencial ecológico.

De otra parte la Ley en cuestión, hace explícita referencia a los recursos naturales y medio ambiente al incluir dentro de las acciones urbanísticas, los siguientes dos aspectos:

- Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuado.

4.1.3 El OT y el OAT en Colombia (aplicaciones y procesos metodológicos)

Los procesos de OT y OAT, son relativamente nuevos en el país, la trayectoria de estos estudios no tiene más de 15 años de desarrollo en nuestro medio. Dada la novedad del tema y de las múltiples interpretaciones, escuelas y enfoques para aplicarlo, su desarrollo aún podría considerarse muy incipiente salvo por algunos trabajos, que aunque realizados totalmente desarticulados unos de otros y bajo diferentes concepciones, han permitido ir construyendo conceptos y métodos unificados para abordarlo.

Inicialmente los estudios y trabajos elaborados sobre el tema, hacían referencia a algunos aspectos fundamentales de la planificación del uso de la tierra, y al manejo de recursos naturales bajo enfoques monodisciplinarios y paramétricos, (los trabajos de Ordenamiento de Cuencas son buen ejemplo de ello); posteriormente se comenzó a generar una visión más integral para abordar el asunto, dándole mayor peso a una o unas variables dejando olvidados otros aspectos fundamentales, estos estudios se fundamentaron básicamente en las clasificaciones de Capacidad de Uso de los suelos generadas por la USDA (Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos). Posteriormente, y debido a las críticas generadas por la aplicación del sistema anteriormente anotado, se empezó a imponer como alternativa, el esquema de evaluación de tierras propuesto por la FAO, el cual ha permitido una visión más integral para la planificación del uso de la tierra. Este esquema a pesar de haber contribuido mucho al desarrollo del Ordenamiento en Colombia, también a gozado de una gran cantidad de críticas, fundamentadas principalmente en los niveles de detalle que maneja, requerimientos de información y procedimientos complejos de difícil aplicación en algunas áreas del país, y por desconocer aspectos fundamentales del Ordenamiento (p.e. Variables culturales, políticas, administrativas, etc.).

Dentro del proceso de construcción metodológica y conceptual sobre el tema, a partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991, con la creación de la Comisión de OT (COT), y con la aparición de la Ley 99 de 1993, se ha generado un movimiento que busca bajo enfoques eclécticos, desarrollar el tema de una manera más apropiada y aplicable para nuestra realidad nacional.

Es así como para la ciudad de Santa fe de Bogotá se desarrolló el POT, presentado en septiembre de 1999 que pretende orientar el crecimiento y el desarrollo de la ciudad, sin embargo se debe analizar hasta donde tiene una orientación dentro de parámetros sostenibles. Análisis que miraremos dentro del capítulo de las variables ambientales de la ciudad.

No obstante, el desarrollo sostenible es un medio para el desarrollo que tiene valor añadido para una comunidad, un área o en un país, además, puede suceder que no es significativo influir sobre el ecosistema. Por ejemplo, las comunidades que han existido en el área antes del desarrollo, debían ser capaces para mantener su vida sin haber dañado el medio ambiente (Williams, Bern, 1999).

De ahí entonces que, el desarrollo sostenible sea más fácilmente alcanzable cuando los promotores, ingenieros, legisladores y el público en general tomen en consideración

cuando menos tres elementos importantes que van relacionados entre sí, y deben estar en función de que:

- Comprendan la interdependencia de todas las especies en el ecosistema global.
- Tengan desarrollado la educación para el público y educar en las escuelas para que tenga éxito y sea respaldados cuando apliquen el desarrollo sostenible.
- Asimismo, tomen responsabilidad para fomentar la educación sobre medio ambiente.

4.6 Visiones sobre la Sostenibilidad Urbana

Retomando nuevamente los planteamientos que ha hecho Naredo, volvemos a mencionar otras de las ideas expuestas en su texto conocido por nosotros, ya que son de utilidad en estos momentos porque hablaremos sobre la sostenibilidad urbana. Según Naredo, que el principal problema al interior de las ciudades reside en que la sostenibilidad local de éstas se apoya más en la creciente *insostenibilidad global* de los procesos de apropiación y vertido de los que dependen para su funcionamiento (Naredo, 1994).

Por su parte, desde la perspectiva de la UE (Unión Europea), con base en el Libro Blanco del Medio Ambiente Urbano (1990) radica su preocupación también no sólo en las ciudades en sí mismas, sino que expresa su interés por preservar y velar por todo el territorio de aquellas.

Como bien se plantea en el Informe del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano de la UE: Ciudades Europeas Sostenibles (1995). Aquí se puede apreciar que el desafío de la sostenibilidad urbana apunta hacia tanto la resolución de los problemas causados en las ciudades como los que producen entre las ciudades (UE, 1995).

Este desafío se enmarca para comprender cómo las ciudades pueden ser más sostenibles, incluso los planificadores retomen de elementos para conseguir la deseada sostenibilidad. Si se toma en cuenta que, las ciudades están determinadas como sistemas

organizados de componentes biofísicos y socioeconómicas que interactúan entre ellas; en consecuencia llega a afectar el nivel de presión ambiental que ejercen los componentes del sistema de forma individual.

En cuanto a la dirección que podría tomar la sostenibilidad urbana, sobre todo, para las ciudades que se extiende más allá de las fronteras delimitadas en el ámbito jurídico-políticos, cabría tomarse como una de las repercusiones que ejerce sobre el entorno; de ahí que, siguiendo los argumentos de Alberti y Susskind, se tenga que reconocer de alguna manera los siguientes elementos que interactúan al interior de las ciudades (Alberti y Susskind 1996):

Se debe tomar en consideración las necesidades de todas las personas tanto de las presentes como de las generaciones futuras.

Con base en los límites de ciertos recursos tanto local como global, debe absorberse la presión de las actividades humanas.

Ahora bien, para entender el proceso de desarrollo de la sostenibilidad en el territorio, cabe tomar en cuenta las teorías que se discutieron en el capítulo dos, por ejemplo, el de la teoría ecológica, podría plantearnos algunas de las ideas generales al manifestar ciertas variables medioambientales en la toma de decisiones de la gestión urbana, con base en sus modelos. Enseguida nos auxiliaremos de la visión de los sistemas estacionarios y de las estructuras disipativas, las ideas de complejidad y entropía desde la complejidad de la ordenación del territorio. Al final se planteará algunas de las soluciones, respecto a indicadores urbanos y de las auditorías medioambientales que las ciudades y área metropolitanas proponen para la sostenibilidad local y/o global.

Consideramos que el funcionamiento de la ordenación del territorio, está implícita en el contexto de un modelo económico que afecta, indudablemente, el desarrollo sostenible y que retoma el modelo de la economía ecológica para dar una explicación más objetiva; también podemos mencionar la sustentabilidad en el territorio, concretamente en lo que se refiere a los usos del suelo urbano. En primer lugar, la forma

en la cual se expresan los *niveles espaciales o escalas*, como lo plantean en el ámbito agrario Paniagua y Moyano; pero, para nuestro caso de estudio, más enfocados al suelo urbano y acordes con las necesidades de sus habitantes, obedece más a efectos sobre el territorio y se modifican, en ciertos períodos concretos, por ejemplo, en un mediano plazo previendo el futuro; en segundo lugar, las *interrelaciones que tiene el espacio físico con respecto a los niveles de un sistema de ciudades* para alcanzar un proceso que conduce hacia metas de sustentabilidad, (Ángel P. y Eduardo M., 1985).

BIBLIOGRAFÍA

Alberti M and L. Susskind, "Managing urban sustainability: Introduction to the special issue," *EIA Review*, 16:4-6, July-Nov. 1996.

Amaya, A. José M. (1998): “*El ordenamiento territorial: política y plan*”. Del Proyecto Fortalecimiento de la Participación Ciudadana en los Espacios de Gestión Ambiental Regional y Nacional”. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Fundación Friedrich Ebert, FESCOL; Santa Fe de Bogotá. Ed. CEREC. 1998.

Amézquita, H. 1992. La planeación Ambiental una aproximación Racional a la Ordenación del Territorio. en Memorias del Taller Nacional de Ordenamiento Territorial. IGAC, COT, DNP. Santafé de Bogotá.1992

Andrade, A. 1994. Marco Teórico y Metodológico para la Planificación del Uso de la Tierra con énfasis en aspectos forestales. Revista SIG-PAFC 1:2 (22-26).1994

Andrade, A. 1996. Ordenamiento Ambiental Territorial y Gestión Ambiental. Inédito. Santafé de Bogotá. 1996

Andrade, A. y M, Amaya, 1996. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. Revista SIG’PAFC 3:10-11(6-88). 1996

Ángel P, M. Eduardo. 1985. Sistemas de ciudades. IGAC. Bogotá 1985

Carrizosa, J. 1983, Recursos de hoy, bienestar de mañana. Banco de la República, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá D.E. 1983

DNP, IGAC e INGEOMINAS, 1996. Taller Interinstitucional sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio. Santafé de Bogota.

FAO & USDA. 1973 . Percent of World Soybean Production. Rome. 1973

IGAC. 1996. Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento

Urbano. Santafé de Bogotá.

IGAC. 1997. Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Santafé de Bogotá.

IGAC. 1997. Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Santafé de Bogotá.

Londoño, R. y D, Sanabria. 1992. Algunas Recomendaciones sobre Ordenamiento Territorial y su aplicación a la Sierra Nevada de Santa Marta. IGAC. Documento de discusión. Inédito. Santa fe de Bogotá.

Machado. A. 1994. Economía Campesina, Reforma Agraria y Desarrollo Rural en: Gran Enciclopedia de Colombia. Vol 8 Economía. Círculo de Lectores. Santa fe de Bogotá D.C.

Massiris, A. 1992. Bases Teórico-Methodológicas para Estudios de Ordenamiento Territorial. IGAC. Documento de discusión. Inédito. Santafé de Bogotá.

MOYANO ESTRADA, E.; A. PANIAGUA y C. DÍAZ (1998), "Articulación de intereses y conflicto entre actores sociales en la regulación ambiental. Bogotá 1998

Páramo, G. y R. Londoño. 1992. Lineamientos Metodológicos y Definición de Contenidos para la Elaboración de Estudios de ordenamiento Territorial. IGAC. Documento de discusión. Inédito. Santa fe de Bogotá.

Páramo, G. 1992. El Ordenamiento Territorial de la Sierra Nevada de santa Marta. en Memorias del Taller Nacional de Ordenamiento Territorial. IGAC, COT, DNP. Santa fe de Bogotá.

Páramo, G. 1996. Ecosistemas Naturales Colombianos en Conflicto. en: La Manzana de la Discordia: Debate sobre la naturaleza en disputa. Serie Ecos No. 6. ECOFONDO. Santa fe de Bogotá.

Poinsot, Y. 1992. Algunas Consideraciones sobre Métodos y Conceptos para el Ordenamiento Territorial. IGAC. Documento de discusión. Inédito. Santa fe de Bogotá.

Utria, Rubén 1989. Una aproximación a los enfoques conceptual, metodológico u político del POMIM. Corpomagdalenna. Bogotá 1989.

Williams , Bern (1999). Las herramientas ambientales para un desarrollo comunitario. INTERCOOPERATION , Bern, Switzerland.