

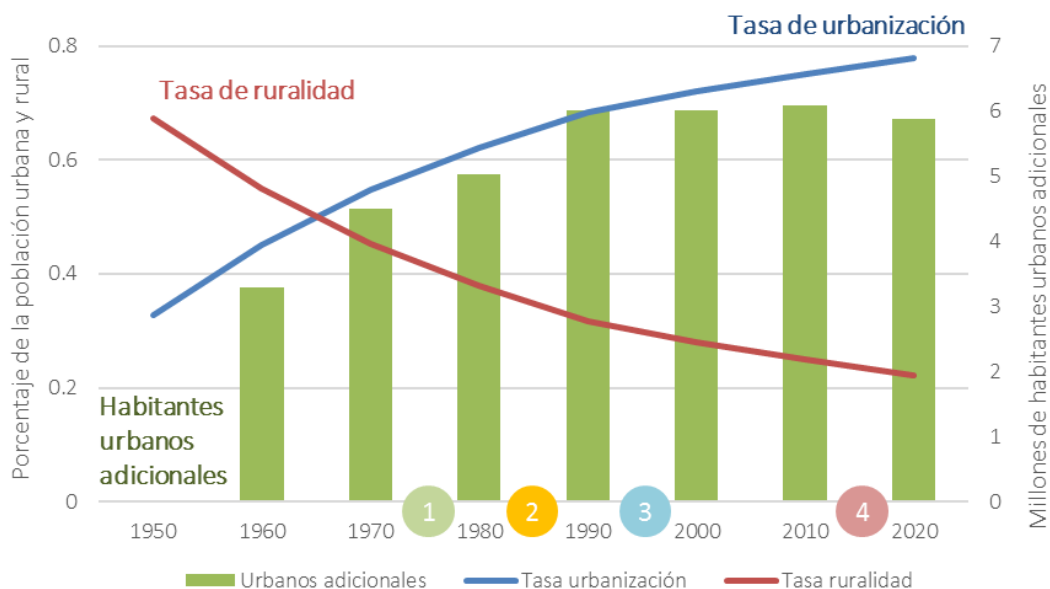
## 1.2. El proceso de urbanización en Colombia y la evolución de la política de ordenamiento territorial

Antes de discutir la evolución de la Política de Ordenamiento Territorial es relevante hablar de su importancia en el país a raíz del proceso de urbanización de Colombia. La población urbana superó a la rural en Colombia durante la segunda mitad del Siglo XX, pasando de un 39% en 1951 hasta un 74% en 2005. Desde entonces las ciudades del país han recibido 28 millones de habitantes nuevos, resultado de la suma de migración rural-urbana y del crecimiento demográfico. Durante los últimos veinticinco años la población que vive en las ciudades se multiplicó por dos, resaltando el inmenso reto que implica la urbanización para el ordenamiento territorial. Como consecuencia, la gestión del territorio se centró inicialmente en el análisis de cada ciudad como un único sujeto, aislado del resto del sistema urbano y de los territorios adyacentes.

El gran reto de este último medio siglo ha sido transformar las instituciones para administrar los incentivos ligados a la rápida urbanización. La institucionalidad nació orientada a la planeación de sectores económicos, se transformó para desarrollar los instrumentos de gestión del territorio y atravesó una etapa de construcción de capacidades para poder usar esos instrumentos. Esta última etapa se ha venido consolidando recientemente con el logro de impactos en la gestión, al mismo tiempo que el proceso de urbanización ha continuado. Colombia transita por la segunda década del siglo XXI en la cual sus instituciones cuentan con instrumentos y capacidades para gestionar el territorio. Los retos que implican la gestión del territorio no solo incluyen los diez millones de ciudadanos que llegarán a las zonas urbanas entre 2010 y 2030, sino también los 35 millones que se asentaron en una época en que la institucionalidad no había evolucionado (Figura 1).

Ahora bien, la visión del territorio como eje de la política pública se desarrolló de forma tardía en Colombia. Durante la fase más rápida de urbanización (1950-1964), en la cual la tasa de crecimiento del grado de urbanización llegó al 20%, el país no contaba con herramientas suficientes para hacer frente al fenómeno. Por mucho tiempo el ordenamiento territorial se entendió con una lógica de sector económico. Ya habían pasado cuarenta años desde que la tasa de urbanización había sobre pasado a la de ruralidad cuando el país emprendió el desarrollo de programas e instrumentos apropiados para ordenar el territorio. Es a partir de cuatro etapas es posible entender la experiencia colombiana en el desarrollo y uso de los instrumentos de ordenamiento territorial.

**Figura 1 - Urbanización y evolución de la institucionalidad para la gestión del territorio en Colombia**



Fuente: elaboración propia con base en UN-Habitat *World Urbanization Prospects 2014*

### *1970. Mercado del suelo y política sectorial*

La primera etapa comienza con el primer plan nacional de desarrollo del país en 1970. Durante esta etapa, la política pública no contaba con instrumentos específicos para el ordenamiento territorial. Los esfuerzos de los planes de desarrollo se concentraron en mejorar la calidad de vida con acciones sectoriales independientes y poco articuladas y no tenían en cuenta la planificación urbana. En esa época, las ciudades crecieron sin un componente urbanístico, con deficiencias en los sistemas de transporte, en los servicios públicos y en la construcción de equipamientos.

El desarrollo de la política de ordenamiento territorial solo se dio hasta la primera etapa de consolidación de las ciudades. Desde el primer plan de desarrollo en 1970 hasta 1989, el desarrollo de las urbes respondía a las dinámicas del mercado del suelo y el desarrollo de políticas sectoriales. Para la época la tasa de urbanización ya se encontraba por encima de la tasa de ruralidad, y el número promedio de habitantes urbanos adicionales por década era de cinco millones (MVCT, 2014).

La gestión del suelo se define por las dinámicas del mercado. Política habitacional de subsidios a la demanda. Intervención sectorial a partir de los Planes de Desarrollo Nacional. Ausencia de política territorial fortaleció informalidad en el mercado de vivienda.

### *1989. Ordenamiento urbano sobre política sectorial*

A partir de la expedición de la ley 9 de 1989, comienza la segunda etapa, que se prolonga hasta la aprobación de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial. Con la Ley 9 se inaugura una época en la que se adoptan mecanismos de gestión del suelo articulados al Plan de Desarrollo municipal, lo que permite la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo, la promoción de la gestión urbana pública y un marco de concertación para la gestión mixta o privada.

La Ley 9 de 1989 materializó el primer esfuerzo por establecer una visión de ordenamiento territorial que definiera lineamientos para los planes de desarrollo municipales. Además de establecer el marco para la intervención pública en la gestión del suelo, definió la jerarquía entre los niveles gubernamentales: dio prioridad a la política nacional y departamental de planeación urbana sobre los planes de desarrollo municipales.

Departamentos a cargo del ordenamiento territorial. Dominancia del nivel departamental sobre los Planes de Desarrollo municipales. Promoción de la gestión urbana pública y política mixta o privada.

### *1997 Ley de Ordenamiento Territorial: era del planeamiento fino a nivel municipal*

El tercer periodo reúne la primera generación de planes de ordenamiento territorial, cuya vigencia estaba prevista para una década en la Ley 388 de 1997. Allí se fortaleció la jerarquía entre niveles y se dotó de autonomía a los municipios para desarrollar sus propios planes de ordenamiento territorial. De acuerdo con esa ley cada nivel de gobierno tiene sus propias responsabilidades:

Al gobierno de la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en asuntos de interés nacional. Algunos ejemplos en este caso son la definición de las áreas de parques nacionales, la localización de los grandes proyectos de infraestructura, los lineamientos del proceso de urbanización y el Sistema de Ciudades, los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos, y los demás temas de alcance nacional de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

Al nivel departamental le corresponde elaborar directrices y orientaciones para el ordenamiento de áreas de conurbación para establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente. Estos pueden articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico – territorial con planes de ordenamiento.

Finalmente, al nivel metropolitano le corresponde elaborar planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento de las normas que definan los objetivos y criterios para la adopción de planes de ordenamiento territorial que tengan relación con los hechos metropolitanos.

Los principales determinantes de los planes de ordenamiento territorial de acuerdo con la ley 338 fueron los que se relacionan con: 1. La conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales; 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre la preservación y uso de las áreas e inmuebles que se consideran patrimonio de la Nación (histórico, artístico y arquitectónico); 3. La señalización y localización de infraestructuras básicas relativas a la red vía nacional y regional como puertos aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; y 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo metropolitano

En general, la ley 338 fortaleció el proceso de descentralización de la Constitución Política de 1991, y la coordinación de municipios que hacía referencia la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas<sup>1</sup>. Con estos primeros planes de ordenamiento territorial los municipios tomaron un papel activo en la gestión del suelo de su jurisdicción.

Sin embargo, es importante mencionar que, en este marco, la gestión territorial compitió abiertamente con la planeación basada en sectores, por lo que la gestión territorial tenía principalmente dos desventajas. Primero, sus instrumentos de gestión no determinaban la inversión sectorial: así, los administradores locales pasaron de contar con un instrumento legal para guiar la inversión de sectores en paralelo a contar con un instrumento para gestionar el territorio que no determinaba la inversión.

Asimismo, se evidenció la dificultad de coordinar las políticas sectoriales de diferentes cortes políticos alrededor de una misma visión de territorio. Mientras que el plan de ordenamiento territorial tiene vigencia mínima de 12 años, los planes de desarrollo se diseñan por 4 años. Es este el momento en el que el ordenamiento territorial se posiciona como el instrumento sobre el que gravita el diseño de las políticas sectoriales.

#### *2011. Estado actual: visión supramunicipal*

El periodo actual, cuarto en esta lectura, incluye las revisiones obligadas por la ley 388 sobre la primera generación de planes de ordenamiento territorial y la expedición de la Ley 1454 de 2011 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-. La LOOT es el primer acercamiento a una visión supramunicipal del territorio y define diferentes esquemas de coordinación para la ejecución de agendas regionales.

#### *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*

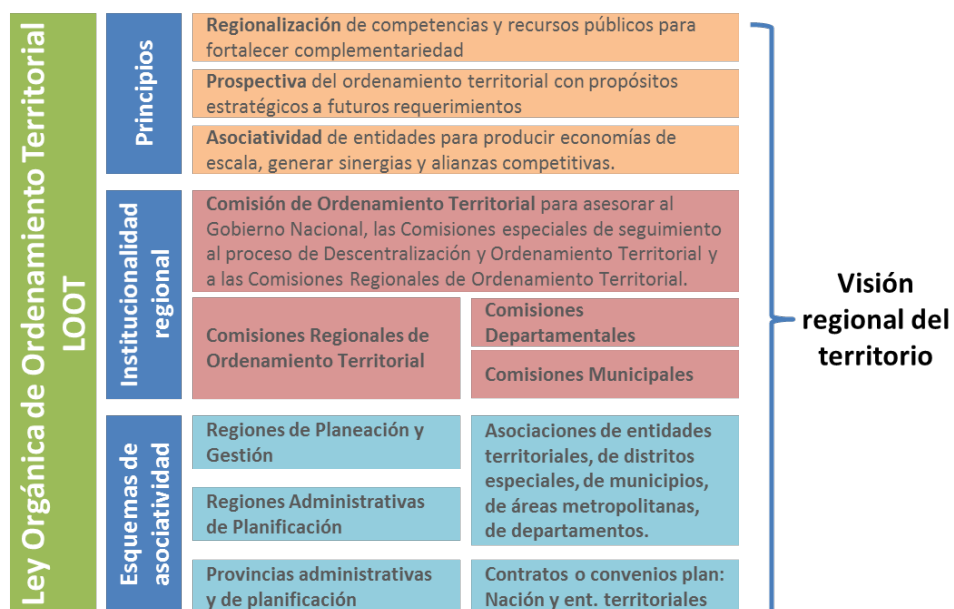
La aceleración del proceso de urbanización en la primera década de milenio demandó una configuración del territorio a nivel supramunicipal. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)<sup>2</sup> creó el marco institucional y los instrumentos de asociatividad para fomentar la coordinación entre entidades territoriales en la prestación de servicios sociales y la ejecución de proyectos regionales que contribuyan a la complementariedad (ver Figura 2). Este esquema estableció como principios rectores del ordenamiento territorial la regionalización, la visión prospectiva y la asociatividad, entre otros. Específicamente la LOOT busca que el desarrollo territorial sea “económicamente competitivo, socialmente justo [...] ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad”.

---

<sup>1</sup> Ley 128 de 1994.

<sup>2</sup> Ley 1454 de 2011.

Figura 2 – Institucionalidad y visión actual del territorio



Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Este marco de la política de ordenamiento territorial define así instrumentos que permitan la complementariedad entre territorios. La perspectiva regional del territorio tiene como principios (i) la concurrencia, (ii) la coordinación, y (iii) la subsidiariedad. Estos principios precisamente definen la relación que entre los diferentes niveles de gobierno y así se definen las responsabilidades y sus funciones. Un principio general de estas relaciones es que el Gobierno Nacional desempeña un rol activo de coordinación y liderazgo, respetando la autonomía de los entes territoriales y promoviendo el desarrollo de capacidades.

En primer lugar, la concurrencia determina que cada uno de los niveles de gobierno debe participar en la realización de los objetivos del Estado, por lo que ninguna entidad puede evadir cualquier responsabilidad en dicho cometido. La coordinación implica que los trabajos de las instancias competentes deben a un determinado tema deben ser concurrentes y colaborativas. Y la subsidiariedad implica tanto que la acción estatal debe iniciar en el plano local, y que, en el caso de ausencia de acción de la autoridad más inmediata, debe actuar la autoridad inmediatamente por encima.



Para lograr una efectiva coordinación, la LOOT financia, por medio del Fondo de Desarrollo Regional, figuras territoriales nuevas como las regiones y provincias administrativas y de planificación, asociaciones entre departamentos, distritos especiales y municipios para planear y ejecutar proyectos.

Sin embargo, en cuanto a la asignación de responsabilidades, la LOOT estableció principios generales y no reglamento específicamente competencias para cada uno de los niveles de gobierno. Es decir, la LOOT como ley orgánica deja abierta la posibilidad de que nuevas leyes sigan normativizando sus principios generales. El artículo 2 de esa ley precisamente la define como un marco normativo general de principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados por los legisladores en cada materia específica.

Es importante mencionar que para garantizar el desarrollo equitativo y la equidad territorial se requiere de políticas diferenciales en los territorios tal y como se mencionó en la primera parte de este capítulo. Empero, al día de hoy los instrumentos de coordinación diseñados presentan limitaciones legales, principalmente financieras, para la ejecución de proyectos de interés regional. En otras palabras, las sinergias no siempre garantizan el alcance de equidad de desarrollo en todos los territorios.

De manera general, se puede decir que, a pesar de la presencia de complementariedad, los municipios más alejados de los núcleos urbanos siguen presentando mayor dificultad para mejorar la calidad de sus habitantes. Los *spillovers* que se dan en los esquemas asociativos dan lugar a un efecto heterogéneo entre diferentes entidades de una misma asociación. Se habla de una política transversal a todos los sectores con raíces en el ordenamiento territorial.

Para garantizar el desarrollo equitativo y la equidad territorial se requiere de políticas diferenciales. La LOOT estableció como criterios para la diversificación de los regímenes de municipios la población, los recursos fiscales, la importancia económica, situación geográfica y, especialmente, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, este aspecto diferencial va en

Tito Yepes

Infraestructura, Territorio, Tecnología

contravía del principio de descentralización, objetivo central de la política de ordenamiento territorial. En estos casos la intervención directa del Gobierno Nacional es deseable en territorios con restricciones fiscales y poca capacidad para ejecutar proyectos de gran escala.