



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

DEPARTAMENTO DE POSGRADO Y POSTÍTULO

FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA INCORPORACIÓN  
CONGRUENTE DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LOS PLANES Y  
ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COLOMBIA.**

Tesis para optar al grado de  
Magíster en Gestión y Planificación Ambiental

**RONALD ACERO ALBARRACIN**

Profesor Guía:  
Ph.D., M.Sc., Ing. Forestal. Miguel Eduardo Castillo Soto

Santiago, Chile  
2016

Proyecto de grado presentado como parte de los requisitos para optar al grado de Magister en Gestión y Planificación Ambiental.

Profesor Guía:

Nombre: Ph.D., M.Sc. Miguel E. Castillo Soto

Nota:

Firma: \_\_\_\_\_

Profesor Consejero:

Nombre: Ph.D., M.Sc. Pablo Morales Peillard

Nota:

Firma: \_\_\_\_\_

Profesor Consejero:

Nombre: Ph.D.(c), M.Sc. Alexis Vásquez Fuentes

Nota:

Firma: \_\_\_\_\_

Santiago, Chile  
2016

## **DEDICATORIA**

*A mis Padres, por su constante e incondicional apoyo, por alentar, respaldar y contribuir en la consolidación de cada meta trazada.*

*A mi Hermana, por ser la persona que motiva e inspira todos mis propósitos, por su carisma fraterno, auténtico y espontáneo.*

*A la Familia González Rizo, por su generosa y acogedora hospitalidad, por su ininterrumpido cariño y espléndida colaboración.*

*A mis queridos amigos de Bogotá y Santiago por compartir durante estos años fabulosos momentos y gratas experiencias.*

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor expresa sus más sinceros agradecimientos.

Al Profesor Miguel Castillo Soto, por su compromiso, paciencia, dedicación, altruismo y profesionalismo, por compartir sus conocimientos, experiencia y orientar las directrices de ésta investigación.

Al grupo de Docentes del Programa de Magister en Gestión y Planificación Ambiental, por su excelente desempeño profesional por suministrar sus valiosos conocimientos de las ciencias medioambientales con una perspectiva ampliada, transdisciplinaria e incluyente.

A la Universidad de Chile y la Facultad de Ciencias Forestales y Conservación de la Naturaleza, por encausar mi proceso de formación académica dentro de estándares de alta calidad y bajo un enfoque de mejoramiento continuo.

## CONTENIDO

<b>RESUMEN</b> .....	8
<b>SUMMARY</b> .....	9
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	10
<b>II. OBJETIVOS</b> .....	12
2.1. Objetivo General.....	12
2.2. Objetivos Específicos.....	12
<b>III. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA</b> .....	13
3.1. Antecedentes del Ordenamiento Territorial.....	13
3.2. Conceptualizaciones sobre Ordenamiento Territorial.....	20
3.3. Importancia del Enfoque Estratégico en el OT.....	25
<b>IV. MATERIALES Y MÉTODOS</b> .....	30
4.1. Descripción Metodológica Primer Objetivo. Determinar el estado del arte del OT colombiano y la evolución en la significación de la variable ambiental dentro de este instrumento de gestión del territorio.....	30
4.2. Descripción Metodológica Segundo Objetivo: Realizar un análisis de la experiencia internacional respecto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de OT.....	31
4.3. Descripción Metodológica Tercer objetivo: Formular lineamientos estratégicos que contribuyan a la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT de Colombia.....	33
<b>V. RESULTADOS</b> .....	36
5.1. Estado del arte del OT colombiano y la evolución en la significación de la variable ambiental dentro de este instrumento de gestión del territorio.....	36
5.1.1. Momento I. El OT Antes de 1991.....	37
5.1.2. Momento II. El OT en la Constitución de 1991.....	49
5.1.3. Momento III. El OT Post-Constitución (1992-1997).....	57

5.1.4. Momento IV. El OT Contemporáneo (1998-Presente).....	66
5.2. Experiencias internacionales respecto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de ordenamiento territorial.....	80
5.2.1. Modelo de Ordenamiento Territorial de la Comunidad Autónoma de Navarra – CANAV, España.....	81
5.2.2. Modelo de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires-RMBA, Argentina.....	109
5.3. Lineamientos Estratégicos para la Incorporación Congruente de la Variable Ambiental en los Planes y Esquemas de OT de Colombia.....	146
5.3.1. Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial, Concepto, Importancia y Utilidad.....	146
5.3.2. Propuesta de lineamientos estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los planes y esquemas de ordenamiento territorial de Colombia.....	162
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>179</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>189</b>
<b>VIII. ANEXO.....</b>	<b>198</b>
8.1. Índice de siglas.....	198

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Ejemplos de lineamientos estratégicos que integran de la Estrategia Territorial de Navarra.....	97
Tabla 2. Ejemplos de lineamientos estratégicos que integran la iniciativa de Ordenamiento Territorial para la Región Metropolitana de Buenos Aires.....	137
Tabla 3. Fortalezas estudios de caso Comunidad Autónoma de Navarra y Región Metropolitana de Buenos Aires.....	142
Tabla 4. Debilidades estudios de caso Comunidad Autónoma de Navarra y Región Metropolitana de Buenos Aires.....	145
Tabla 5. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.....	169
Tabla 6. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado prevención de amenazas y de riesgos naturales.....	170
Tabla 7. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado señalamiento de infraestructuras básicas.....	172
Tabla 8. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado establecimiento de áreas protegidas.....	173
Tabla 9. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado zonificación del suelo del municipio.....	174
Tabla 10. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado manejo de las cuencas hidrográficas.....	175
Tabla 11. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado defensa y preservación del patrimonio ecológico del municipio.....	176
Tabla 12. Lineamientos estratégicos para el aspecto priorizado de la Circular 023/2010 denominado estrategias para evitar la degradación de los suelos.....	177

## RESUMEN

El direccionamiento estratégico es una de las bases de la gestión ambiental moderna, donde hoy en día, los instrumentos y procedimientos que integran esta disciplina entre ellos el Ordenamiento Territorial (OT) lo están utilizando cada vez más como recurso innovador que posibilita entre otros la articulación e integración de aspectos ambientales a la toma de decisiones, incluidas, las relativas a la planificación y el desarrollo territorial.

Ahora bien, conforme a la etapa inicial de la investigación en la cual se realiza la descripción cronológica del estado del arte del OT colombiano incluyendo su génesis, transiciones y condición actual, es pertinente destacar que éste en su virtud práctica es una de las herramientas más importantes habilitadas para la gestión y toma de decisiones en los Municipios y Distritos del país; del mismo modo, la narrativa temporal denota que la variable ambiental como factor inherente y estructurante de la gestión espacial del territorio tiene un rol representativo en el modelo OT de la nación, sin embargo, los aspectos tangibles de su aplicabilidad dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) considerados los instrumentos administrativos, jurídicos y operativos para el OT de Colombia, aún son material de discusión.

Esta connotación exhorta a desarrollar iniciativas de índole científico-académico que contribuyan a incorporar e integrar a los mencionados POT los aspectos y componentes que involucra la variable ambiental en el marco del OT colombiano; en consecuencia, el direccionamiento estratégico es el mecanismo idóneo que posibilita plantear criterios de procedimiento decisonal, también figurados como recomendaciones o en este caso lineamientos orientadores, los cuales se constituyen en contribuciones que benefician la incorporación de valores ambientales y de sostenibilidad en la toma de decisiones.

En consideración de lo anterior la etapa intermedia de la investigación se enfoca a identificar y determinar a través de un análisis descriptivo la experiencia internacional respecto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de OT, como evidencias documentadas de uso, práctica y pertinencia del direccionamiento estratégico en la gestión de un territorio y como ejemplos o referencias patentes y potencialmente viables de replicar en el contexto colombiano.

Con fundamento en los insumos precedentes se desarrolla la etapa final de la investigación, la cual abarca dos componentes a saber; el primero de tipo argumentativo, que involucra la conceptualización de lineamientos estratégicos para el OT indicando su significado, importancia y utilidad; el segundo de carácter propositivo, el cual comprende la formulación de los lineamientos estratégicos que contribuyen a la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT de Colombia conforme a los aspectos señalados por la *Procuraduría General de la Nación (PGN)* en la *Circular 023 de 2010*, y en función de la orientación conceptual académica atribuida al termino variable ambiental.

Desde esta perspectiva la presente investigación está enfocada a proponer una alternativa útil de direccionamiento estratégico que viabilice la incorporación de la variable ambiental en los POT de Colombia, en procura de atender tanto a directrices normativas, como de fomentar una visión renovada, ampliada e incluyente, la cual conciba el sustrato como el sistema que hace posible las interacciones entre los constituyentes del territorio.

**Palabras Clave:** Gestión Ambiental; Lineamiento Estratégico; Ordenamiento Territorial; Planes de Ordenamiento Territorial; Variable Ambiental.



## SUMMARY

The strategic addressing is one of the foundations of modern environmental management, where today, instruments and procedures that make up this discipline including Spatial Planning (SP) are using it increasingly as an innovative resource that enables among others the joint and integration of environmental decision making, including aspects relating to the planning and territorial development.

However, according to the initial stage of the research in which the chronological description of the state of art of the Colombian SP including its genesis, transitions and current condition is performed, it is pertinent to note that this in practice virtue is one of the tools most enabled important for management and decision-making in the municipalities and districts of the country; in the same way, the temporal narrative indicates that the environmental variable as inherent and structuring factor of spatial management of the territory has a representative role in the SP model of the nation, however, the tangible aspects of their applicability within the Spatial Planning Plans (SPP) considered administrative, legal and operational instruments for the OT of Colombia, they are still discussion material.

This connotation encouraged to develop scientific and academic initiatives such contribute to incorporate and integrate SPP mentioned aspects and components involving environmental variable within the Colombian SP; consequently, the strategic addressing is the appropriate mechanism enabling raise criteria decisional process, also figured as recommendations or in this case guidelines counselors, which constitute contributions that benefit the incorporation of environmental values and sustainability in decision-making.

In consideration of the above, the intermediate stage of research focuses on identifying and determining through a descriptive analysis of international experience regarding the use and implementation of strategic guidelines on processes of SP, as documented evidence of use, practical and relevance of strategic addressing in the territory management and as examples or potentially viable patents and references to replicate in the Colombian context.

Based on inputs preceding the final stage of the research, which includes two components to knowing; the first one of argumentative type, which involves the conceptualization of strategic guidelines for the SP indicating its meaning, importance and usefulness; the second of propositional character, which includes the formulation of strategic guidelines contributing to the consistent incorporation of the environmental variable in the SPP of Colombia according to the points raised by *Procuraduría General de la Nación* in *Circular 023 of 2010*, and depending on the academic conceptual orientation attributed to environmental variable concept.

From this perspective the present research is aimed to propose a useful alternative strategic addressing that would facilitate the incorporation of the environmental variable in the SPP of Colombia, in try of attending both policy guidelines as to foster a renewed, extended and inclusive vision which conceived of the substrate as the system that makes it possible interactions between the constituents of the territory.

**Keywords:** Environmental Management; Strategic Guideline; Spatial Planning; Spatial Planning Plans; Environmental Variable.

## I. INTRODUCCIÓN

Para iniciar es pertinente indicar que el OT ha estado presente desde los estadios primarios de la historia de Colombia, sin embargo, su accionar oficial dentro la agenda gubernamental, institucional y judicial como tema preferente se consolida con la *Constitución de 1991*, la cual lo tipifica como una política de Estado y a la vez el instrumento para la planificación del desarrollo, las ocupaciones del suelo y la administración del territorio.

Posteriormente en cumplimiento de directrices constitucionales se promulga la primera normativa específicamente referida a la organización física y espacial del territorio nacional la *Ley 388 de 1997* la cual amplía su significación estableciendo que el OT es el instrumento de gestión y planificación, integrado por el conjunto de políticas, directrices, estrategias, programas, objetivos y normas adoptadas para orientar y administrar de manera progresiva, gradual y flexible el desarrollo físico del territorio y la apropiada utilización del suelo, atendiendo a la diversidad cultural, natural y socio-geográfica de Colombia.

Es de precisar que éste régimen normativo (*Ley 388 de 1997*) obligó a todos los Municipios y Distritos del país a formular e implementar los denominados Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT), situación que modificó los procesos de planeación y gestión del territorio en cada una de estas áreas, posicionando a los POT como una de las herramientas de mayor importancia para la toma de decisiones, teniendo como referente determinantes de clasificación y usos del suelo, regulación urbanística, infraestructura, servicios públicos, conservación del medio ambiente, protección de recursos naturales, prevención de amenazas y riesgos naturales.

Luego de la estructuración y puesta en marcha de los POT se han adelantado de manera independiente diferentes procesos de revisión y ajuste, pues en términos de ley el contenido estructural del Plan tiene una vigencia mínima de tres períodos constitucionales de las administraciones locales; ahora bien, impulsado por cambios en la administración del gobierno central, reformas legislativas y modificaciones en las determinantes de regulación, Municipios y Distritos han avanzado en la actualización de sus POT.

Conforme a esta circunstancia la *Procuraduría General de la Nación (PGN)* en cumplimiento de sus funciones, expidió la *Circular 023 del 13 de abril de 2010* en la cual requiere a las autoridades de cada unidad jurisdiccional del país para que se incorpore la variable ambiental en los POT, considerando los aspectos señalados en la mencionada *Circular* por el Ministerio Público.

Por otra parte, sin desconocer la pertinencia en la estructura y contenidos de los POT, si es preciso acotar que los actores tomadores de decisiones del país no cuentan con suficientes herramientas científicas, académicas, técnicas y operativas para administrar apropiadamente el territorio en virtud de su función ecológica, condición que se evidencia en los resultados de la *Encuesta Nacional Ambiental (Universidad de Los Andes, 2015)*.

En este orden de ideas el requerimiento efectuado por el Organismo de Control es susceptible que no considere esta circunstancia, pues las disposiciones de la *Circular 023/2010* tal como se plantean son indicativas, genéricas e independientes, dado que no suministran determinantes respecto a contenidos o tópicos a abordar en cada aspecto señalado, como tampoco criterios y/o pautas orientadoras para incorporar de manera idónea y efectiva la variable ambiental en los POT del país, situación que por un lado ratifica los hallazgos de la encuesta y por otro no contribuye a mejorar la gestión territorial.

Este escenario motiva la idea de la presente investigación cuyo alcance principal es contribuir a que los actores tomadores de decisiones dispongan de un insumo que les permita vislumbrar que componentes hacen parte de los aspectos señalados por la *PGN* en la *Circular 023/2010* para incorporar de manera congruente la variable ambiental en los POT.

Para tal efecto se establece como marco de referencia la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual, según postula *Jiliberto (2009)* conceptualmente posibilita plantear criterios de procedimiento decisional, es decir, prescripciones o también llamados lineamientos orientadores, los cuales se constituyen en contribuciones que benefician la incorporación congruente de valores ambientales y de sostenibilidad en los niveles de decisión superior, más

consistentes con las dinámicas del sistema natural, los recursos técnicos disponibles, las condiciones sociales y las opciones de desarrollo vigentes.

Así pues, resulta válido destacar la pertinencia del direccionamiento estratégico como precepto esencial y propicio para desarrollar una iniciativa del orden científico-académico con la que se suministra una alterativa útil de gestión del territorio a los tomadores de decisiones, la cual orienta la incorporación de la variable ambiental en los POT de Colombia. Para cumplir satisfactoriamente con el propósito descrito, la investigación se distribuye en tres grandes fases.

En la primera mediante una recapitulación descriptiva se detalla la génesis y transiciones del OT colombiano hasta su condición vigente; en simultáneo acorde con la narrativa temporal se relacionan aspectos tales como la aplicabilidad, rol desempeñado y evolución en la significación de la variable ambiental a lo largo del tiempo, visualizando así la secuenciación de las acepciones otorgadas a estos constituyentes hasta su estado actual.

En la segunda a través de un análisis descriptivo se documentan experiencias internacionales asociadas al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de OT; sumado a esto se identifican algunos caracteres de los lineamientos estratégicos tales como la escala señalada; el origen, en que instrumento de gestión territorial se estipulan, hacia donde están orientados, que temáticas abordan, los actores involucrados, forma de implementación, y los mecanismos de evaluación y retroalimentación.

En la tercera se indican los elementos coyunturales de la investigación, como preámbulo mediante un análisis argumentativo se realiza la conceptualización respecto de lo que debe entenderse como lineamientos estratégicos para el OT, indicando su significado, importancia, funcionalidad y utilidad; luego, previo a una priorización de los aspectos señalados por la PGN en la *Circular 023 de 2010*, y en función de la orientación conceptual académica atribuida al termino variable ambiental se describen y asignan al seleccionado grupo de aspectos, los lineamientos estratégicos que orientarán la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT de Colombia.

## **II. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo General.**

Proponer lineamientos estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los planes y esquemas de ordenamiento territorial de Colombia.

### **2.2. Objetivos Específicos.**

- Determinar el estado del arte del ordenamiento territorial colombiano y la evolución en la significación de la variable ambiental dentro de este instrumento de gestión del territorio.
  
- Realizar un análisis de la experiencia internacional respecto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de ordenamiento territorial.
  
- Formular lineamientos estratégicos que contribuyan a la incorporación congruente de la variable ambiental en los planes y esquemas de ordenamiento territorial de Colombia.

### III. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Como preámbulo al desarrollo de la investigación, se considera pertinente hacer alusión a tres aspectos que en su conjunto brindan una contextualización valiosa frente al tema del Ordenamiento Territorial (OT) y a su vez contribuyen a delimitar el espectro de tópicos abordados en secciones posteriores.

#### 3.1. Antecedentes del Ordenamiento Territorial

Para iniciar es preciso hacer alusión a lo señalado por (*Zoido, F, 1996*), citado por (*Salinas y Troitiño, 2008a*) quienes refieren que el Ordenamiento Territorial aún es una disciplina joven en su dimensión científico-técnica, así como en su práctica político-administrativa; situación que junto con la discontinuidad de las políticas territoriales, explica algunos de los problemas respecto a su ambigüedad conceptual y dispersión metodológica.

En tal sentido para (*Salinas y Troitiño, 2008b*) la preocupación por ordenar el territorio se acentúa en la mayor parte de los países desarrollados a partir de la década de 1950 y progresivamente se va sistematizando en el último cuarto del siglo XX y comienzos del XXI. Sin embargo, la necesidad de ordenar el territorio no es algo nuevo ni exclusivo de nuestro tiempo, a lo largo de la historia las diversas sociedades han adoptado una determinada estructura territorial, tanto así, que los citados autores consideran que la “organización u ordenación” del territorio son términos modernos que designan los trabajos orientados a modelar el espacio heredado para introducir en este nuevas estructuras técnicas, jurídicas y administrativas con la finalidad de sistematizar su utilización en función de objetivos fijados previamente. De este modo antes de precisar algunas de las conceptualizaciones sobre OT es oportuno mencionar de manera sucinta los antecedentes que condujeron a la configuración semántica de este término en la sociedad contemporánea.

Tal es el caso de Europa, que como menciona (*Massiris, 2005a*) el surgimiento de la teoría sobre el OT se asocia a la evolución de las políticas regionales y urbanísticas iniciadas a comienzos de los años treinta del siglo XX, como respuesta a las consecuencias espaciales que dejó la Segunda Guerra Mundial, la cual devastó amplios territorios, haciendo inaplazable la necesidad

de reconstruirlos, de ordenar el crecimiento urbano y de corregir los efectos del modelo económico dominante.

En el contexto descrito según (*Massiris, 2005b*) se hizo evidente que el desarrollo socioeconómico no se distribuía uniformemente en el interior de los países europeos, sino que se polarizaba en determinadas áreas provocando disparidades importantes en el desarrollo regional de dichos países. En la búsqueda de alternativas de corrección a esta situación se ensayaron diversas políticas regionales, que posteriormente en gran medida sirvieron como punto de referencia para las políticas regionales de América Latina.

De este modo para (*Heres, 2006*) en Europa los primeros instrumentos de ordenación territorial se originan en el Reino Unido alrededor de 1940 los cuales abordaban temáticas sobre aglomeraciones urbanas, redistribución de las industrias, diversificación y equilibrio de las actividades regionales y la ordenación del espacio urbano. Luego sobre 1950 Francia focaliza su ordenación del territorio en la industrialización centralizada, la renovación de la agricultura, el equipamiento turístico y la descentralización cultural. De forma paralela Italia mediante la destinación de recursos financieros desarrolla su estrategia territorial a través del concepto de los polos de desarrollo en los aspectos industrial, agrícola y turístico.

Continuando con la línea temporal de acuerdo con (*Massiris, 2005c*) hacia 1970 las políticas europeas de desarrollo regional se debilitan en su dimensión territorial y se fortalece su dimensión económica como respuesta al advenimiento del capitalismo global y la necesidad de mejorar la competitividad regional. La economía agroindustrial en las áreas rurales, el desarrollo turístico, la tecnología, infraestructura y comunicaciones comienzan a valorarse como factores de polarización territorial.

El concepto de desarrollo regional se replantea considerándose ahora la calidad de vida no como consecuencia, sino como causa del desarrollo y la calidad ambiental como factor de atracción y valorización del espacio. Mientras esto ocurre se refuerzan otras políticas de incidencia territorial asociadas a

problemáticas del medio ambiente insumos a partir de los cuales se comienza a proyectar una política de ordenamiento territorial para la comunidad europea

Ahora bien, según (*Pujadas y Font, 1998*), citado por (*Massiris, 2005d*) con la asimilación de doctrinas neoliberales y la incorporación de valores ambientales, en 1983 se configura en Europa uno de los insumos clave a partir del cual se establecería la actual política de OT, documento conocido como la Carta Europea de Ordenación del Territorio CEOT, derrotero de todas las intervenciones institucionales, políticas y administrativas futuras en el viejo continente, directriz que hoy en día se mantiene vigente.

La CEOT reconoce al OT como de carácter democrático, global, funcional y prospectivo señalando como objetivos fundamentales de éste el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, el mejoramiento de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio, donde la búsqueda del bienestar humano es la principal preocupación del OT.

A partir del marco de referencia de la CEOT se impulsa y fortalece el desarrollo de políticas, leyes, instrumentos e instituciones asociadas al OT distendidas en todos los países europeos; esta organización posibilita acciones coordinadas que incluyen apoyos técnicos y científicos para la producción de información de buena calidad y en permanente actualización, gracias al interés y vinculación interinstitucional al proceso de OT.

En la década del noventa el OT europeo fortaleció sus objetivos ambientales a partir de la Conferencia de Río de 1992, en cuya declaración se establece el desarrollo territorialmente equilibrado como uno de los factores del desarrollo sustentable. A partir de esta época la *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio* como organismo competente, ha promulgado una serie de directrices para orientar las acciones en cada uno de los países, dentro de las cuales se destacan, la estrategia territorial europea (Potsdam 1999); los principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo (Hannover 2000); la declaración de sobre la dimensión



territorial del desarrollo sostenible (Liubliana 2003); y la declaración sobre redes para el desarrollo territorial sostenible de Europa (Lisboa 2006).

Ahora, desde otra perspectiva también resulta pertinente reconocer de qué forma se consolidó la noción de OT en América Latina; así pues, las primeras acciones al respecto según (*Salinas y Troitiño, 2008c*) empezaron a finales de 1970 en su mayoría con un fuerte énfasis ambiental, motivadas principalmente por la necesidad de atender conflictos recurrentes como las discrepancias entre los intereses públicos y privados, el uso y explotación de recursos naturales, la ocupación desequilibrada del espacio, y como medida para intervenir voluntariamente en el orden espontáneo establecido por las fuerzas económicas existentes en los territorios.

Una de las publicaciones consultadas y que mejor aborda esta temática es la de (*Massiris, 2002a*) titulada *Ordenación del Territorio en América Latina*, allí se menciona que el OT en los países latinoamericanos tiene una historia muy reciente que se remonta a la década del setenta y desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización, predominando la idea de la ordenación como instrumento o mecanismo para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial.

De igual manera este último autor alude que antes del surgimiento de las políticas de OT actuales los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación, mediante las cuales se incidía sobre el territorio, en este sentido se destaca, la planificación regional, el urbanismo, y la planificación ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia lo que actualmente se conoce como OT, prácticas influenciadas en gran medida por los discernimientos provenientes de Estados Unidos y Europa.

En tal sentido según (*Massiris, 2002b*) el punto de partida fue la llamada planificación regional que consistía básicamente en planes de carácter económico con visión plurisectorial, aplicados a ciertas áreas con problemas de retraso en sus condiciones de desarrollo; sin embargo carecían de la visión

global que tipifica al OT. La primera estrategia utilizada fue la planificación de cuencas hidrográficas, siguiendo el modelo de la *Tennessee Valley Authority de EEUU*, destacándose entre los otros países los proyectos realizados en Colombia por la Corporación del Valle del Cauca en 1954 y la Corporación Nacional del Chocó en 1968.

El segundo mecanismo empleado fue el urbanismo o planificación urbana, que de acuerdo con (*Massiris, 2002c*) comenzó a adquirir trascendencia en los países desde la década de los años cincuenta, asociada a la preocupación por el crecimiento acelerado de las principales ciudades de la región y el reconocimiento del papel de los sistemas urbanos como patrón estructurante de los territorios.

De este modo la ordenación del territorio nació ligada o como evolución de la planificación urbana, ejemplo de ello son los casos de Chile que en 1975 expidió la Ley General de Urbanismo y Construcciones; Argentina que en 1977 promulgó la Ley sobre OT y usos del suelo; y Colombia donde la planificación del uso del suelo urbano se adoptó a través de la Ley 09 de 1979 o Código Sanitario, norma complementada posteriormente por el Decreto 1333 de 1986 conocida como el Código de Régimen Municipal y la Ley 09 de 1989 o Ley de Reforma Urbana.

Luego según (*Salinas, 1998*), citado por (*Massiris, 2002d*) la tercera aproximación fue la planificación ambiental, el interés por regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales empieza a adquirir importancia en los países de América Latina desde finales de 1970 asociado inicialmente al enfoque del Ecodesarrollo, término usado para propiciar un modelo de desarrollo económico y social que tomara en cuenta la variable ambiental. Este enfoque de Ecodesarrollo tuvo una vida útil muy corta, pues rápidamente fue absorbido por el concepto de Desarrollo Sustentable impulsado a partir del Informe Brundtland de 1987 y plenamente asumido por las naciones del planeta en la Cumbre de Río de 1992.

En la segunda mitad de los noventa (*Massiris, 2002e*) argumenta que los países latinoamericanos intensificaron sus políticas ambientales a partir de la aprobación de leyes y la creación de ministerios e instituciones encargadas de la gestión ambiental; a la par se inicia la elaboración de planes de ordenación del territorio y de regulaciones jurídicas en la materia especialmente asociadas a zonificaciones de usos del suelo, considerando las potencialidades del mismo y la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural; como ejemplo de estas se encuentran la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia de 1997; el Plan Nacional de OT de Venezuela de 1998; las Guías Metodológicas para la Formulación de POT de Bolivia en 1999; Argentina y Uruguay en el 2000 con los Proyectos de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; y Cuba en 2001 con el Proyecto de Ley de Planificación Física y Ordenamiento Territorial.

Según este último autor los planteamientos expuestos manifiestan, por un lado, el surgimiento paulatino de políticas y planes regionales, urbanísticos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, pero aún sin brindar respuestas transversales. Dentro de este contexto el OT surge con una intención manifiesta de suministrar un tratamiento integral desde una aproximación global a las problemáticas de los territorios. Así entonces se hace énfasis en la planificación física-espacial y sus finalidades se concentran en el uso sustentable de los recursos naturales, la localización adecuada de las actividades productivas e infraestructuras y la búsqueda de equidad en el desarrollo regional, lo que es evidente en el concepto de OT adoptado por los países de Latinoamérica.

De esta manera, es posible denotar como lo menciona (*Salinas y Troitiño, 2008d*) que el territorio es un totalizador histórico y el resultado de relaciones complejas entre factores naturales, económicos, sociales, culturales y técnicos, donde cada sociedad ha generado en mayor o menor proporción las respuestas a los desafíos del sistema territorial. Así entonces, se evidencia que en las regiones más desarrolladas la ordenación del territorio aborda con mayor amplitud su utilización racional y equilibrada, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; mientras que en las

regiones menos avanzadas prevalece el OT ligado a las necesidades del desarrollo, asociado a la planificación física y la regulación de usos y actividades, caracteres representados en acciones primordialmente de índole jurídico y político.

### **3.2. Conceptualizaciones sobre Ordenamiento Territorial**

En primera instancia es pertinente indicar que el OT aún es un concepto sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universalmente aceptada, de este modo resulta atingente al propósito de la presente investigación hacer referencia a algunas de las premisas teórico-conceptuales que se han formulado al respecto.

Tal como fue mencionado en la sección anterior el OT es una expresión más moderna y quizá más técnica, asociada a las actuaciones de administración de un Estado; al efectuar esta distinción es viable considerar como una de las primeras conceptualizaciones más reconocidas, la consignada en la *Carta Europea de Ordenación del Territorio CEOT (1983)* la cual señala que el OT es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, que para todas sus atribuciones debe ser democrático, global, funcional y prospectivo.

Dentro de las primeras ilustraciones relevantes sobre OT posterior a la del conglomerado europeo se encuentra la expuesta por *Jordan et al. (1988)* al plantear que es el conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el ambiente.

Iniciando la década *Méndez (1990)* menciona que el OT es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio de manera que se puedan

prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades del desarrollo, conforme con los objetivos superiores de bienestar social, calidad de vida y valoración del medio ambiente.

Un año después se publicó el documento conocido bajo el título *Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991)* en uno de sus apartes menciona que para lograr la construcción de la estrategia de desarrollo sustentable es necesario integrar la dimensión espacial, por ello el OT es una de las líneas maestras para alcanzar dicho desarrollo; en tal sentido el OT fue definido como la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello, en búsqueda de condiciones de vida mejores.

Ahora bien, *Massiris (1993)*, alude que el OT es un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, con la que se pretende configurar la organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo.

Por otra parte *Gómez Orea (1994)* argumenta que el OT es una función pública mediante la cual es posible controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los desequilibrios que este provoca, en la búsqueda de una justicia socio-espacial y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. En este sentido, el OT regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo a un conjunto de planes y regulaciones sectoriales que permiten constituir un sistema de planificación territorial.

Hacia mediados de la década *Werner, et al., (1995)* catalogaron el ordenamiento territorial como la acción destinada a armonizar las demandas de uso territorial en un contexto de utilización racional y sustentable; se refiere al proceso institucional de planificar y regular las funciones, utilidades y

estructuras del territorio y su organización espacial conforme a los usos sociales, económicos y recreacionales posibles de realizar en él, teniendo presente las capacidades y limitaciones del sistema natural.

De otro modo para *Hildenbrand (1996)* el OT es una de las políticas públicas típicas del estado de bienestar que nace en la mayoría de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial fundamentado en los aspectos de la planificación física del territorio a escala local y regional; así como en la planificación urbanística municipal de regulación de usos, ocupaciones y políticas sectoriales.

A su vez *Márquez (1997)* define al OT como el proceso organizado institucionalmente de planificar y regular las funciones, utilidades y estructuras del territorio y su organización espacial. La escala de esta planificación territorial puede desplazarse desde lo local a lo nacional; sin embargo, cualquiera sea la escala de trabajo, el objetivo último será optimizar la estructuración y utilización territorial del espacio en función de su aptitud productiva-ambiental y la compatibilización de las demandas territoriales.

De otro forma para *Schlotfeldt (1998)* el OT significa vincular las actividades humanas al territorio. La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales; prospectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio.

Este mismo año *Merlín y Choay (1998)* argumentan que el OT es el resultado de un proceso de decantación y de aproximaciones sucesivas de diferentes disciplinas científicas como la geografía, la economía espacial y planeamiento urbanístico; de este modo lo catalogan como el conjunto de acciones concertadas y orientadas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las infraestructuras y los equipamientos sobre la superficie del territorio. Es una acción voluntaria impulsada principalmente por los poderes públicos donde las

problemáticas de distribución, ocupación y utilización del suelo aparecen como los principales campos a abordar.

De otra manera para *Estaba (1999)* el OT se refiere a las acciones del Estado concertadas y dirigidas tendientes a buscar una organización del uso de la tierra, con base en sus potencialidades, necesidades y limitaciones; implica la articulación de factores como eficacia económica, preservación de la naturaleza, mejoramiento de la calidad de vida, orientación de migraciones y asentamientos y adecuación de equipamientos e infraestructuras.

A comienzos del siglo XXI *Van Leeuwen (2001)* propone que el origen del concepto de OT responde al intento de integrar la planificación biofísica con la socioeconómica, de esta manera lo define como una expresión física del estilo de desarrollo, considerando los recursos naturales existentes y procurando el beneficio de la sociedad en función del uso sustentable de los mismos; así entonces el OT es un proceso, en el cual no sólo existe preocupación por el uso sustentable de los recursos naturales, sino que incluye aspectos institucionales, sociales culturales y económicos según los objetivos de política definidos.

Por otra parte *Romero et al., (2004)* plantean dos argumentaciones complementarias respecto a la significación de OT; la primera señala que los sistemas territoriales están ordenados naturalmente y es tarea de la sociedad cuidar que las perturbaciones antrópicas no alteren irreversiblemente los mecanismos de tolerancia a los cambios, se impida su regeneración permanente y se atenúe el mantenimiento de la calidad y cantidad de los recursos naturales y servicios ambientales que ofertan.

Dicha aseveración se sustenta en que es imprescindible reconocer la existencia de diversos modelos de organización de los sistemas naturales, regulados por principios y mecanismos biofísicos que encuentran su expresión en los principales sistemas y paisajes naturales, tales como montañas, cuencas o bordes costeros.

Cada una de estas porciones de territorio desencadena continuos procesos para mantener su equilibrio metaestable, en especial a través de los flujos de energía, materia e información.

El segundo planteamiento refiere a que el OT puede considerarse de manera multifactorial es decir: como una disciplina académica emergente que forma parte de las post modernas ciencias ambientales; como un conjunto de técnicas para optimizar la distribución espacial de los objetos y actores del desarrollo de acuerdo a distintos objetivos sociales y económicos y finalmente, como instrumento de acción política (geopolítica) considerando la organización de los espacios geoeconómicos, geosociales y geoculturales, así como la existencia de diversos tipos de organización político-administrativa de los espacios continentales, nacionales, regionales y locales.

En el primer quinquenio del siglo XXI (*Gómez, 2005*), citado por (*Posada, 2010*) argumenta que el OT es un conjunto de disposiciones alrededor de un modelo de vida comunitaria, un mandato que obedece a un desafío global cuyo objeto es el desarrollo sustentable; es de carácter general y comúnmente expresado en forma doctrinal o como políticas por los organismos encargados de la gestión de un Estado o jurisdicción; en la práctica es un proceso de adecuación de la sociedad a su espacio territorial.

Recientemente *Trigal et al., (2015)* definen el OT como la noción integradora de los diversos factores que determinan el comportamiento y la configuración de las dinámicas territoriales; lo catalogan como el entramado de decisiones que se adoptan desde la esfera del poder público, para organizar y estructurar de forma coherente las relaciones entre la dimensión ambiental, social y económica, acordes con las potencialidades y los recursos disponibles en cada unidad jurisdiccional; de conformidad con los enfoques y lógicas renovadas del desarrollo sostenible y la gobernanza descentralizada, el cual posibilita abordar sistemáticamente escenarios marcados por situaciones de creciente complejidad y proclives al conflicto.



Así entonces en el recuento histórico es posible evidenciar las diferentes conceptualizaciones otorgadas al OT desde la década de 1980 hasta el presente. Estas aproximaciones teórico-conceptuales permiten entrever las diversas interpretaciones y nociones de OT acordes a una temporalidad determinada, lo que suscita a razonar que en gran medida contribuyeron a posicionar un paradigma de OT en procura de atender a las exigencias contextuales del momento.

### **3.3. Importancia del Enfoque Estratégico en el OT**

Como antesala es propicio acotar que el direccionamiento estratégico es uno de los pilares de la gestión ambiental moderna, donde los instrumentos y procedimientos que integran esta disciplina entre ellos el OT cada vez más la están utilizando como práctica innovadora que posibilita la incorporación armónica de los aspectos ambientales, sociales y económicos a la toma de decisiones, viabilizando así el afianzamiento de los compromisos de la sociedad con el desarrollo sustentable.

Este precepto lo ratifica y explica mejor (*Partidario, 2012a*) argumentando que la EAE es un instrumento de naturaleza estratégica, concebido como un marco flexible de elementos clave que posibilita la integración de temáticas biofísicas, sociales, económicas e institucionales en la toma de decisiones, evaluando oportunidades y riesgos en relación a las condiciones de un contexto determinado y asegurando el compromiso activo de los actores interesados, a través de procesos colaborativos que apuntan a la reducción de conflictos, y a promover decisiones en función de factores técnicos y valores culturales acordes a las opciones de desarrollo.

En concordancia con esto último (*Partidario, 2012b*) alude que la EAE se basa en un marco de elementos estructurales clave que se pueden combinar de múltiples maneras según sean las necesidades del contexto; la intención es evitar fórmulas únicas de correlación de aspectos y permitir la flexibilidad y adaptación de acuerdo con las diversas formas de toma de decisiones como en el caso del OT y la planificación sectorial.

De este modo resulta perceptible una lógica en el abordaje de la EAE donde según postula *Partidario (2011)* el asunto no es predecir qué es lo que va a ocurrir, sino planear y orientar acciones que permitan ayudar a construir un futuro deseable; de allí que uno de los grandes desafíos de la EAE reside en la capacidad de evaluar las posibles oportunidades e implicaciones de los modelos y mecanismos de ordenamiento y desarrollo territorial, determinando los riesgos y proponiendo mejores direcciones que se deban proseguir.

Este marco en el cual se desarrolla la EAE, necesita de pautas de orientación en relación a lo que pueda ser un futuro deseable, en concomitancia con esto *Jiliberto (2009)* argumenta que la EAE conceptualmente posibilita plantear criterios de procedimiento decisional o también llamados lineamientos orientadores, los cuales se constituyen en contribuciones que benefician la incorporación congruente de valores de sostenibilidad en la toma de decisiones, razonamiento que motiva y fundamenta la presente investigación.

Al respecto una publicación denominada *Lineamientos para la Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica (2007)* efectuada por la *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo*, en conjunto con la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* y la *Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional*, menciona que la EAE puede implementarse de manera gradual, con el fin de que las diferentes autoridades responsables de la toma de decisiones lleguen a utilizarla como parte intrínseca de su gestión; para ello se recomienda adecuar pautas o medidas que favorezcan su acoplamiento, a fin de evitar repeticiones, pérdidas de tiempo y gasto inútil de recursos, esto, a través de la adopción de lineamientos graduales de corrección aplicados a políticas, planes y programas entre otros de Ordenamiento del Territorio.

Por otra parte en Colombia un Convenio interinstitucional entre CARDER, FONADE, MAVDT y la Corporación Alma Mater derivó en una publicación llamada *Construcción de un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible en la Ecorregión del Eje Cafetero (2002)* allí se establece que la planificación estratégica ha venido integrándose al OT en la medida que se han

podido conjugar propósitos tanto de carácter normativo (decretos, ordenanzas) como de carácter indicativo (criterios, directrices) a ciertos proyectos territoriales de la región. Añade que la perspectiva estratégica aplicada al OT permite tener una visión más globalizadora de la planificación al involucrar el análisis del contexto e integrar los diferentes sectores del desarrollo generando escenarios de participación de actores y concertación de intereses.

Así mismo el documento menciona que el direccionamiento estratégico aplicado al OT permite elaborar planes estratégicos centrados en acciones prioritarias así como retroalimentar los existentes; identificar los puntos favorables o desfavorables del territorio; identificar las oportunidades y amenazas contribuir a formular visiones y consensos comunes; fomentar la cooperación entre el sector público y privado; fortalecer el tejido social y la participación comunitaria, y promover la coordinación entre niveles y sectores institucionales y territoriales. De igual modo alude que el vínculo entre la planificación estratégica y el OT apunta a la obtención de resultados en función de la estructura, componentes, funciones y dinámicas del territorio como sistema.

De otra forma recomendaciones de la *CEPAL (2001)* referencian que el OT de vanguardia se caracteriza por la articulación flexible de componentes estratégicos tales como competitividad económica, sustentabilidad ambiental y cohesión social, integrados a principios de eficiencia dinámica y participación transversal, aspectos que al engranarse apropiadamente se traducen en iteraciones acordes con las oportunidades y restricciones de cada unidad territorial. Sumado a lo anterior el seguimiento, evaluación y retroalimentación efectuados a los componentes de la planificación territorial son tareas periódicas imprescindibles que respaldan y convalidan las acciones de mejoramiento continuo, gestiones que al efectuarse consecuentemente se acoplan a la variabilidad dinámica del sistema socio-natural arista que tipifica el dimensionamiento estratégico.

De otra manera para *Borja et al. (1998)* la orientación estratégica permite un mejor entendimiento y manejo del espacio territorial, la cual se desliga del

modelo tradicional de determinaciones rigurosas, exhaustivas, rígidas e incapaces de suministrar actuaciones atingentes con el medio natural y las cambiantes demandas de la sociedad. Contrario a esto el direccionamiento estratégico aplicado a la gestión del territorio es flexible y adaptable, asume riesgos, tendencias y discontinuidades, posibilita mecanismos para dirigir y controlar los cambios que ocurren entre los interactuantes elementos del espacio territorial.

Dando continuidad a la orientación conceptual para *Gudiño (2002a)* la planificación estratégica es el marco de referencia de un OT exitoso y ecuánime, pues se constituye en la técnica idónea entre otros para poder interactuar con los distintos actores que también planifican conforme a su realidad, para comprender las aptitudes y restricciones del contexto natural, para estudiar y analizar de manera integral diferentes situaciones problema, para proponer alternativas de resolución a una escala manejable, mediante procedimientos e instrumentos capaces realizar operaciones coyunturales, proveer escenarios alternativos y suministrar respuestas en tiempo y forma de acuerdo al arco direccional trazado.

Por otra parte para *Melgar (2010)* la planificación estratégica en el ámbito territorial es el medio por el cual se desea diseñar el futuro de un territorio, teniendo en cuenta las actuales condicionantes, potencialidades y restricciones, sobre la base de un modelo de planificación evolutivo que incluye el diseño, operativización, monitoreo y evaluación de las variables territoriales. De igual forma manifiesta la imperiosa necesidad de trascender hacia la trilogía denominada como Gestión-Planificación-Desarrollo en aras de superar el clasicismo simplificado de distribución de usos del suelo del OT tradicional, esquema que posibilitaría establecer el estado de avance del mecanismo de OT empelado.

Ahora, el documento denominado *Una Aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como Herramienta para la Prevención y Transformación Democrática de Conflictos Socio-ambientales (2010a)* publicado por la Fundación Cambio Democrático y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales

dos ONG argentinas, enfatiza que la carencia de focalización estratégica a nivel territorial ocasiona el surgimiento de conflictos en torno a los usos del suelo, generando situaciones de ingobernabilidad local, polarización social y tensión sobre las comunidades, circunstancias que están ligadas a otros aspectos que no son considerados en el OT como pasivos ambientales, manejo de fenómenos naturales, cambio climático proyectos inversión, y procesos democráticos; descripción muy aproximada de la realidad nacional colombiana. Así mismo el texto resalta que estas condiciones repercuten negativamente en el desarrollo económico y social, en la conservación de recursos naturales y en definitiva potencia los índices de pobreza estructural.

Por último el documento titulado *Consideraciones Ambientales para la Construcción de una Paz Territorial Estable, Duradera y Sostenible en Colombia (ONU - MADS, 2014)*, plantea de manera categórica la necesidad de avanzar en procesos de OT concertados, especialmente en las áreas prioritarias para el posconflicto, donde es imperativo planificar los usos e intervenciones considerando la oferta natural disponible, las características biofísicas del suelo y las aptitudes productivas de la población, evitando promover actividades distintas de las que la vocación del sistema natural permite, conforme a las determinantes ambientales establecidas.

Así pues, es válido destacar la aplicabilidad de la connotación estratégica al OT, la cual concibe el sustrato como el sistema que posibilita las interacciones entre los componentes de un territorio y como el referente estructurante para su gestión.

## IV. MATERIALES Y MÉTODOS

Para efectos prácticos e interpretativos se estimó apropiado que la descripción de la metodología se efectuara en función de los objetivos específicos propuestos, con el ánimo de particularizar cada una de las etapas de la investigación y distinguir los elementos documentales y de análisis que fueron considerados en cada una de estas.

### **4.1. Descripción Metodológica Primer Objetivo: Determinar el Estado del Arte del OT Colombiano y la Evolución en la Significación de la Variable Ambiental dentro de este Instrumento de Gestión del Territorio.**

Conforme al planteamiento del primer objetivo la acción inicial de la investigación se encaminó a la búsqueda, revisión y análisis de documentación especializada y relevante asociada al OT colombiano, que referenciara sus orígenes y transiciones desde donde la teoría marca sus inicios hasta la circunstancia actual; una vez acreditada esta característica se seleccionaron aquellos documentos que contaban con aspectos constitutivos, claros, veraces y evidentes respecto al OT de Colombia, que además contextualizaran y permitieran la construcción de una argumentación objetiva referente a la aplicabilidad, rol desempeñado y evolución en la significación de la variable ambiental a lo largo del tiempo dentro de este instrumento de gestión del territorio.

Tamizada la información fueron elegidos como insumos documentales los estudios, investigaciones, publicaciones académicas y literatura científica reconocida y fehaciente asociada a las temáticas en mención y que contribuía en forma categórica al alcance del objetivo. Sumado a lo anterior se efectuó la recopilación del marco legislativo, jurisprudencia y actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades y entidades del Estado colombiano con competencia en el tema; a la par se inspeccionaron los tratados y convenios internacionales que la nación ha suscrito relacionados con el OT.

Frente a esto último es preciso indicar que se optó por seleccionar aquellas disposiciones normativas que guardan estricta consonancia con los tópicos del

OT en el país, apartando aquella reglamentación donde las temáticas citadas se abordan de manera somera o en un nivel de importancia secundario.

Una vez obtenida, clasificada y seleccionada la documentación científica y normativa a emplear, se procedió a efectuar una recapitulación descriptiva sustentada en dicha información a través de la cual se tipifica la génesis y conmutaciones del OT colombiano, atributos que son representados atendiendo a una distribución cronológica planteada, la cual obedece y se fundamenta en los hechos históricos que marcaron la organización política y administrativa de nación, así como en los mandatos que derivaron en lo que hoy se conoce como OT, distinciones que son validadas por los postulados científicos; de manera simultánea son referenciados aspectos de la variable ambiental tales como aplicabilidad, rol desempeñado y evolución en su significación acorde con la narrativa temporal. Al conjugar los elementos anteriormente descritos se evidencia la secuenciación de las acepciones otorgadas a estos constituyentes hasta su condición actual, factor que se incorpora y complementa el marco de referencia de la presente investigación.

#### **4.2. Descripción Metodológica Segundo Objetivo: Realizar un Análisis de la Experiencia Internacional Respecto al Uso y Aplicación de Lineamientos Estratégicos en Procesos de Ordenamiento Territorial.**

En concordancia con la propuesta conceptual efectuada se consideró como punto de partida llevar a cabo la exhaustiva búsqueda, revisión y selección de información sobre experiencias internacionales que como característica particular acreditaran la utilización y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de OT en diferentes latitudes.

Teniendo como referente dicha condición se logró establecer que son escasos los países que han orientado sus procesos de OT empleando lineamientos estratégicos, y que además tengan habilitados y disponibles para consulta los soportes documentales mediante los cuales es posible constatar la mencionada característica. Sumado a lo anterior se evidenció como peculiaridad, que la utilización de herramientas estratégicas para el OT no se lleva a cabo

transversalmente a nivel nacional, sino de manera preferente a escala regional, y no todas las circunscripciones de un Estado lo consolidan esta manera.

Con este panorama se optó por involucrar y referenciar dentro de la investigación dos experiencias internacionales las cuales a la luz del presente objetivo por una parte cumplen con el condicionante estratégico y de recursos informativos; y por otra, suministran elementos relevantes respecto al proceso de ordenación de un territorio desde dos realidades completamente distintas, pero en ambos casos se ha considerado el uso e implementación de lineamientos estratégicos como alternativa de gestión territorial, ejemplificando la viabilidad de su aplicación. Así entonces fueron elegidos como referentes internacionales España y de esta la Comunidad Autónoma (Región) de Navarra CANAV; y por otro lado Argentina y de esta la Región Metropolitana de Buenos Aires - RMBA.

El primero miembro de la Unión Europea con amplia trayectoria y experiencia en políticas e instrumentos de OT, a la que se suman los destacados aportes de la comunidad científica en materia de orientaciones prácticas e innovadoras sobre el modelo de pensamiento estratégico aplicado a los procesos de toma de decisiones incluidos los relativos a la ordenación del territorio.

El segundo presenta un marco de gestión para el OT el cual se fundamenta en el direccionamiento estratégico como mecanismo que posibilita entre otras mejores concepciones, actuaciones, intervenciones y emprendimientos sobre el territorio; conduce a la reducción de conflictos; y promueve la toma de decisiones en función de factores biofísicos, técnicos y culturales acordes a las opciones de desarrollo. Es válido acotar que para la región de Suramérica el país austral en mención es el que ha tenido mayores avances en lo que respecta al OT bajo la perspectiva descrita.

De esta manera una vez determinadas las dos experiencias internacionales a relacionar dentro del documento es decir la CANAV y la RMBA se procedió a seleccionar aquella información veraz, fidedigna y reconocida proveniente de estudios, investigaciones, publicaciones académicas, literatura científica y



disposiciones normativas vigentes que referenciaran las características y particularidades de las mismas, así como los aspectos referidos al uso y aplicación de lineamientos estratégicos dentro de sus procesos de OT.

Así entonces con la información acotada y clasificada se dio paso a la realización del correspondiente análisis descriptivo en el cual se documentan los caracteres y rasgos distintivos de los procesos de OT tanto en la CANAV como en la RMBA; consecutivamente se identifican para los lineamientos estratégicos que integran estas experiencias atributos tales como el origen, instrumentos de gestión donde se estipulan, hacia donde están orientados, las temáticas que abordan, los actores involucrados, la forma de implementación, y los mecanismos de evaluación y retroalimentación, para ello y como valor agregado, se detallan algunos ejemplos de los lineamientos estratégicos utilizados y que en la actualidad hacen parte de las estructuras de ordenación del territorio de los referentes internacionales en mención, caracterización que estriba y complementa en el segundo insumo conexo a la intención de la presente investigación.

#### **4.3. Descripción Metodológica Tercer Objetivo: Formular Lineamientos Estratégicos que Contribuyan a la Incorporación Congruente de la Variable ambiental en los POT de Colombia.**

De acuerdo con los postulados del tercer objetivo, la primera tarea de este segmento final de la investigación se enfocó a una minuciosa búsqueda, indagación y recopilación de información que posibilitara precisar argumentos conceptuales respecto de que lo que debe entenderse por lineamientos estratégicos para el OT, así como señalar en que radica su importancia dentro del OT, cuál es su funcionalidad en la gestión territorial, de qué manera aportan a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT del país y en que se representa su utilidad para los tomadores de decisiones.

Como parte de este proceso de consecución y análisis de información se logró determinar que es limitada y exigua la documentación que describe y suministra un significado o concepto acerca de lo que es un lineamiento, y se evidencia una escasez informativa y cognoscitiva aún más acentuada en la

definición de lo que es un lineamiento estratégico; a modo de paréntesis son innumerables los documentos del orden, político, científico, académico, económico y jurídico que utilizan estos términos, sin embargo, un número muy reducido de estos realmente provee una conceptualización y los emplea de forma correcta en sus acepciones; en palabras simples, dentro de un amplio espectro de literatura se plantean o formulan lineamientos para muchos fines, pero se desconoce su significado, connotación y pretensiones.

De igual modo se debe precisar que la intención de la investigación no es hallar definiciones puntuales respecto a los conceptos en mención, sino encontrar juicios de valor, e interpretaciones pragmáticas alrededor de los mismos que ilustren y otorguen mayor sentido de entendimiento en su uso y aplicación. Para tal efecto se consultaron estudios, investigaciones, publicaciones, literatura científica reconocida, así como repositorios institucionales y académicos, de donde fueron elegidos aquellos insumos documentales que aportan de manera contundente al alcance del objetivo.

Paso seguido y teniendo como referente el citado soporte documental se procedió a desarrollar un análisis explicativo e interpretativo, en el cual se describen las mencionadas conceptualizaciones ajustadas a la realidad nacional, como elemento clave y previo al eje de central de la investigación.

Ahora bien, es propicio mencionar que la instancia final tiene como marco de referencia la *Circular 023 de 2010* expedida por la Procuraduría General de la Nación, en la cual requiere a las autoridades de cada unidad jurisdiccional del país para que se incorpore la variable ambiental en sus respectivos POT; en tal sentido para la materialización de esta última etapa se efectuó una priorización de los aspectos (ejes temáticos) señalados en dicha *Circular* en función de la orientación conceptual-académica atribuida a la variable ambiental que como fue mencionada alude taxativamente al conjunto de aspectos y/o elementos de carácter científico e índole normativo relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; el establecimiento, uso y conservación de áreas protegidas y reservas naturales; la prevención de amenazas y riesgos naturales; la zonificación, delimitación y condiciones de los

usos, aprovechamiento y ocupaciones del suelo incluyendo infraestructuras básicas y proyectos de inversión; la gestión de cuencas hidrográficas; la preservación del patrimonio ecológico y cultural; y las estrategias para evitar la degradación de los suelos.

Teniendo como referente esta delimitación conceptual de la variable ambiental los ejes temáticos priorizados de la *Circular 023/2010* fueron: (I) Conservación y protección del medio ambiente y de los RRNN; (II) Prevención de amenazas y de riesgos naturales; (III) Señalamiento y localización de infraestructuras básicas; (IV) Establecimiento de áreas protegidas; (V) Zonificación del suelo del municipio; (VI) Manejo de las cuencas hidrográficas; (VII) preservación del patrimonio ecológico del municipio; (VIII) estrategias para evitar la degradación de los suelos; así entonces y considerando todos los fundamentos teóricos descritos a lo largo del documento, se procedió a la descripción y asignación de lineamientos estratégicos para los mencionados aspectos los cuales contribuirán a la congruente incorporación de la variable ambiental en los POT de Colombia y a la necesaria renovación de la planificación territorial del país.

## V. RESULTADOS

Conforme a la estructura metodológica planteada a continuación se detallan los resultados de la investigación los cuales están descritos por objetivo trazado. De igual manera para efectos prácticos e interpretativos cuando en el presente documento se referencie la sigla POT, se entenderá que comprende todos los “tipos” de planes de ordenamiento previstos en la normativa colombiana, incluidos los propiamente catalogados como *Planes de Ordenamiento Territorial* (POT); los *Planes Básicos de Ordenamiento Territorial* (PBOT); y los *Esquemas de Ordenamiento Territorial* (EOT); se efectúa esta precisión semántica en aras de contribuir a una elocuente aprehensión del texto.

### **5.1. Estado del arte del OT colombiano y la evolución en la significación de la variable ambiental dentro de este instrumento de gestión del territorio.**

En concordancia con lo mencionado hasta el momento corresponde en esta sección del documento establecer la génesis y transiciones del OT colombiano hasta su estado actual y en paralelo distinguir en el entramado de información, aspectos tales como la aplicabilidad, rol desempeñado y evolución en la significación de la variable ambiental a lo largo del tiempo.

Este planteamiento demanda la estructuración de una distribución temporal que posibilite identificar el origen y desarrollo del OT en Colombia, así como discernir los avances en la significación de la variable ambiental dentro de la organización territorial del país. Así pues, se establecieron cuatro momentos para tratar estas temáticas los cuales están ligados a los hitos históricos en la organización política y administrativa de nación, así como en los mandatos que derivaron en lo que hoy se conoce como OT.

En tal sentido la configuración temporal que se plantea obedece en principio a que es la *Constitución Política de 1991* la que marca la pauta en el OT colombiano, posicionándolo dentro la agenda política, institucional y judicial como tema preponderante de la nación; la *Carta Magna* exhorta a la expedición de normativas que regulen los asuntos concernientes al OT, requerimiento que es abordado en principio por la *Ley 388 de 1997* conocida como la primera

reglamentación específica en la materia relativa a la organización física y espacial del territorio. De igual manera las evidencias documentales consultadas respecto al OT del país compaginan con esta distribución; el respaldo científico y académico reconoce que la construcción del concepto y modelo de OT de Colombia tiene como común denominador cuatro momentos, tal como se describen a continuación.

### **5.1.1. Momento I. El Ordenamiento Territorial antes de 1991**

De manera introductoria es preciso mencionar que en los estudios sobre OT colombiano predomina la interpretación jurídica, es decir, que su análisis se ha orientado mayoritariamente hacia lo estipulado en el conjunto de directrices normativas y como lo menciona (*León, 2014a*) son escasos los documentos de carácter académico que establezcan el concepto y desarrollo del OT de forma condensada, integral y sistemática, en los cuales se reconozcan sus antecedentes históricos, e involucren más allá de la doctrina los tópicos que comprende este importante instrumento de gestión, como el referido a la variable ambiental.

En retrospectiva el OT ha estado presente desde los estadios primarios de la historia del país, el cual se amoldaba según la necesidad y realidad de cada comunidad originaria; así pues según documenta (*Herrera, 2002*) citado por (*Hernández, 2010a*) desde la época de la conquista los españoles utilizaron el tema del OT para dominar sus colonias y afianzar su hegemonía. La ordenación se convirtió en una política estratégica de subyugación de los grupos indígenas, en los cuales se destacaba el ordenamiento espacial como un elemento legitimador de una estructura sociopolítica y de un imaginario cultural colectivo que fue reemplazado por un modelo de ocupación europeo.

Este encuentro de imaginarios generó una impronta en la organización territorial del país y trascendió hacia una mentalidad particular sobre el manejo de los recursos naturales y del mismo paisaje, tanto así, que en la mentalidad de la época la tierra buena era sinónimo de tierra cultivada, y las áreas silvestres, montañas y humedales eran considerados como los símbolos vivos carentes de valor. Frente a esto (*Galvis, 2007*) citado por (*Arbouin, 2012a*)

menciona que las ordenanzas del entonces imperio español denominadas de descubrimiento y nueva población, fijaron como requisito fundar ciudades donde las tierras fueran desprovistas de cobertura, saludables, fértiles y pobladas por aborígenes para poderlos catequizar, con buenas entradas por mar y tierra; de este modo resulta apreciable que el soporte natural era deslegitimado de la organización territorial.

De acuerdo a (*León, 2014b*) con posterioridad a la independencia y dada la abolición de la totalidad de la normatividad española que se encontraba rigiendo en el país, se emprendieron algunos acercamientos legales, en su mayoría de conformación, división y administración del territorio, pero no con un criterio de política de OT, sino cómo consecuencia de las necesidades de cada época de acoplar el territorio a la forma de gobierno de turno, en armonía con los planes que el Estado se encontraba desarrollando en su momento; así mismo se establecieron algunas pautas básicas para la protección de los recursos naturales renovables, pero en un sentido explícito y estricto no se legisló sobre OT.

Ahora bien, según referencia (*Suelt, 2008*) iniciando la segunda mitad del siglo XX al ritmo de la tendencia mundial de profundizar la descentralización administrativa se realizaron reformas para la modernización del Estado, las cuales formalizan su organización través de las denominadas asociaciones de municipios, las juntas administradoras locales, las áreas metropolitanas y los distritos.

Al respecto una de las primeras reglamentaciones fue la *Ley 88 de 1947* que fomentó el desarrollo urbano de los municipios, decretando que aquellos con una población superior a 200.000 habitantes debían establecer un plan regulador de desarrollo urbano que incluyera áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.

De igual manera según señala (*Velásquez, 2010*) esta reglamentación obedecía a que en los albores de la década del cincuenta Colombia

experimentaba un rápido crecimiento de la población urbana, situación que requería de acciones perentorias en la materia, lo que condujo a la elaboración de planes reguladores en varias ciudades del país inspirados en la teoría urbanista del *zoning*; según se argumenta dichos planes tenían un fuerte énfasis en lo espacial, sin embargo no consideraban completamente variables socioeconómicas, político-institucionales y medioambientales que incidían la expansión de las ciudades, lo cual generó inconsistencias entre el crecimiento real y las estrategias propuestas para los planes urbanísticos.

Posteriormente tras un súbito cambio en gobierno central de la época se expidió el *Decreto 2278 de 1953* el cual establece disposiciones relacionadas con aspectos forestales, señalando entre otros la clasificación de los bosques, reglas generales para la vigilancia, conservación, mejoramiento, repoblación y explotación de los mismos, de reservas madereras y de zonas forestales protectoras; así como regulaciones para el aprovechamiento, comercialización, movilización y exportación de productos forestales.

Por su parte uno de los referentes científicos más importantes en el tema de OT colombiano (*Massiris, 2006a*) argumenta que a mediados de la década del cincuenta surge el primer instrumento de planificación regional utilizado en el país las *Corporaciones Autónomas Regionales*, que aparecieron ligadas a los objetivos de desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, replicando la experiencia del *Tennessee Valley Authority*.

En este contexto en 1954 se crea la *Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC* como resultado de la necesidad de evitar los desastres ocasionados por las inundaciones del río Cauca y demás dinámicas hidrológicas de sus afluentes; para aquel entonces se propuso que la entidad tuviera como objetivo central el desarrollo regional a partir del fomento agropecuario, hidroeléctrico y el manejo racional de los recursos naturales, propiciando un crecimiento armónico entre lo biofísico, lo social y lo económico. Así mismo este último autor precisa que entre 1954 y 1991 se crearon en total 18 *Corporaciones Autónomas Regionales*, donde sus objetivos iniciales estaban asociados al desarrollo regional a partir del manejo de cuencas

hidrográficas, incluyendo su conservación, recuperación y control de inundaciones, entre otros objetivos ambientales y de desarrollo urbano.

Cuatro años después de fundada la CVC se expide la *Ley 2ª de 1959*, la cual dictamina normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables. Establece las primeras siete Zonas de Reserva Forestal del país sujetas a manejo especial a saber: ZRF del Pacífico, ZRF del río Magdalena, ZRF Central, ZRF de la Sierra Nevada de Santa Marta, ZRF de la Serranía de los Motilones, ZRF del Cocuy y ZRF de la Amazonía; igualmente suministra prescripciones para declarar zonas como Distritos de Conservación o como Parques Nacionales Naturales.

Iniciando una nueva década se promulga la *Ley 135 de 1961* conocida como *Ley de Reforma Social Agraria*, la cual realiza modificaciones a las condiciones de tenencia y usos de las tierras rurales, sus alcances están orientados a fomentar la adecuada explotación económica de tierras conforme a su ubicación y características, con programas que provean su distribución ordenada y aprovechamiento racional.

Posteriormente como parte de la reestructuración del sector agropecuario del país se expide el *Decreto 2420 de 1968* mediante el cual se crea el *Instituto de Nacional de los Recursos Naturales Renovables – INDERENA* establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura el cual tendría a su cargo la reglamentación, administración, conservación y fomento de los recursos naturales del país, en los aspectos de pesca marítima y fluvial, aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, recursos forestales, parques nacionales naturales, fauna y flora silvestre; así como la ordenación de cuencas hidrográficas, reservas naturales, sabanas y praderas nacionales, playas marítimas, fluviales y lacustres. Esta entidad se desempeñó como autoridad ambiental nacional entre 1968 y 1994 y fue base para la creación del Ministerio de Medio Ambiente.

Por otra parte y desde una perspectiva ampliada el proceso de incorporación en la agenda internacional de temáticas asociadas los recursos naturales



renovables y al medio ambiente se oficializa con la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano* llevada a cabo en Estocolmo en 1972. La *Declaración* adoptada en lo que respecta al OT señala entre otros aspectos la importancia de la ordenación y planificación en el uso y manejo de los recursos naturales incluidos el aire, el agua, el suelo, la flora, la fauna y los ecosistemas, así como la adecuada organización de los asentamientos humanos.

Con ocasión de la *Declaración sobre Medio Ambiente Humano* y la creación de la institucionalidad, años más tarde se expidió una de las reglamentaciones más importantes en materia ambiental el *Decreto 2811 de 1974* conocido como el *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente* el cual regula el manejo de las aguas, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, los recursos del paisaje, las fuentes primarias de energía, y las condiciones de vida resultantes del asentamiento humano urbano o rural, entre otros; así mismo establece el Sistema de Parques Nacionales, sus tipos de áreas y plasma las bases para el ordenamiento ambiental del territorio.

Luego del inicio de un nuevo periodo constitucional en el gobierno nacional se promulgaron dos mandatos representativos relacionados con el OT, el primero de ellos la *Ley 10 de 1978* también conocida como *Ley del Mar* la cual fija los límites exteriores del mar territorial colombiano y establece la soberanía sobre los archipiélagos y demás territorios insulares que hacen parte de dicha área incluyendo su espacio superficial, el lecho y subsuelo del mar. De igual manera sienta las bases para el ordenamiento del territorio marítimo del país a partir de tres categorías: mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental.

La segunda disposición fue la *Ley 61 de 1978* titulada como *Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*, a través de ésta se determinó que todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes debería formular un Plan Integral de Desarrollo con base en técnicas modernas de planeación y de coordinación urbano-regional así como amplia participación de la comunidad.

Una postura crítica respecto a esta normativa que vale la pena citar es la de (García, 2008a) quien argumenta que dicha Ley entregaba al municipio la responsabilidad de generar códigos normativos más que auténticos planes, lo que conllevó al establecimiento de normas volumétricas y técnicas para la construcción de la ciudad. Así entonces, las administraciones locales enfocaron su atención a los paradigmas de la planeación del desarrollo integral, descuidando el tema urbano y territorial, situación que generó 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 y estableciera la finalidad del uso del territorio.

De otro modo un año después de promulgada *Ley del Mar* se expidió el *Decreto 1875 de 1979* el cual estipula medidas sobre prevención de la contaminación del medio marino a fin de controlar efectos nocivos, daños o menoscabo a la calidad del agua, la vida marina, la salud humana, u obstaculizar actividades marítimas.

Este mismo año se publicó la *Ley 9 de 1979* normativa también conocida como el *Código Sanitario*, aquí son estipuladas las consideraciones necesarias para preservar, restaurar y mejorar las condiciones sanitarias en lo que se relaciona a la salud humana, así como los procedimientos y medidas que se deben adoptar para la regulación y control de descargas de residuos sólidos, vertimiento de residuos líquidos, emisiones atmosféricas o la emanación materiales que puedan afectar las condiciones sanitarias del ambiente. De igual manera señala el orden de prioridad para usos del agua, el control sanitario en el suministro de agua para consumo humano y especificaciones para la localización y emplazamiento de zonas residenciales, industriales y de servicios.

Consecutivamente la década de los ochenta está marcada por un desarrollo jurídico destacable en temáticas asociadas al OT. Para iniciar es propicio citar el *Decreto 2857 de 1981* el cual estipula la reglamentación para el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluye directrices para la

elaboración, ejecución y financiación de planes, administración de cuencas, participación ciudadana, expropiaciones, servidumbres, prohibiciones y sanciones. Es válido anotar que esta normativa es la primera reglamentación formal que engrana un conjunto de aspectos científicos, técnicos y administrativos para el manejo exclusivo de las cuencas hidrográficas, haciendo salvedad que posteriormente fue derogado por el *Decreto 1729 de 2002* que concretiza aún más los aspectos señalados.

Ahora bien, el fortalecimiento de la autonomía política y administrativa de los municipios derivó en la expedición de la *Ley 12 de 1982* mediante la cual se dictan normas para el establecimiento de *Zonas de Reserva Agrícola – ZRA*; definidas como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal. Aquí se estipula que los planes integrales de desarrollo urbano deberán incorporar *ZRA* de manera que en ellas se logre ordenar, regular y orientar los usos del suelo teniendo en cuenta las demandas de crecimiento urbano y la adecuada utilización agro-ecológica.

Por su parte en el contexto internacional en 1983 se suscribió en Cartagena el *Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe*, acuerdo jurídicamente vinculante que crea el marco para que los países de la Región logren un equilibrio entre el desarrollo y la protección del medio marino a través de acciones de prevención y control de la contaminación garantizando su ordenación racional. El acuerdo referencia que se adoptarán medidas para proteger y preservar ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies amenazadas o en peligro de extinción, mediante el establecimiento de zonas protegidas y la planificación de proyectos de desarrollo.

Continuando con la línea temporal, años más tarde en el escenario nacional se expidió uno de los actos administrativos más importantes relacionados con el recurso agua el *Decreto 1594 de 1984* por el cual se reglamentan normas en cuanto a usos del agua y vertimiento de residuos líquidos. Esta regulación normativa establece entre otros los criterios de calidad fisicoquímicos y

microbiológicos de obligatorio cumplimiento que deberán ser utilizados como base de decisión para el ordenamiento y determinación de las características del agua para cada uso. De igual manera estipula que se deberá desarrollar un plan de ordenamiento del recurso agua por parte de las Entidades encargadas de su manejo y administración, señalando las pautas y condicionantes para efectuar este proceso.

Es oportuno mencionar que esta última reglamentación rigió en el país por más de veinte años y fue derogada por el *Decreto 3930 de 2010* el cual amplía las disposiciones relacionadas con los usos, el ordenamiento y los vertimientos al recurso hídrico, al suelo y los alcantarillados, involucrando en la gestión y decretando responsabilidades sobre el apropiado manejo del recurso agua a actores tales como las autoridades ambientales competentes, los generadores de vertimientos y los prestadores del servicio público de alcantarillado.

Pasando la mitad de la década de los ochenta y ad portas de un nuevo período presidencial se expidió el *Decreto 1333 de 1986* también conocido como el *Código de Régimen Municipal* aquí se incorporan directrices relativas a la organización y el funcionamiento del municipio, reconociéndolo como la entidad y unidad base de organización del territorio; así mismo la normativa abarca prescripciones sobre usos y ocupaciones del suelo, urbanismo, planeación y desarrollo municipal. Del mismo modo el acto administrativo señala que los departamentos básicamente ejercerían tutela sobre los municipios para planificar y coordinar el desarrollo regional; esta catalogación les otorgó un carácter y atribuciones más de índole político, administrativo, de control fiscal y de manejo de recursos económicos, que de factor estructural y componente de la distribución espacial y ordenación territorial de país; circunstancia que solo fue modificada más adelante con la constituyente de 1991.

Ahora bien, para (*García, 2008b*) lo ocurrido hasta este momento en materia de gestión del territorio demostraba que el OT empezaba ser concebido como necesidad nacional, toda vez que era imperante superar la continua dilatación de un régimen territorial definido y reglamentado que contrarrestara los

conflictos de intereses entre el poder económico y legislativo del país, junto con la mercantilización del territorio, compatible con una visión de desarrollo.

En este contexto y antes de culminarse la década del ochenta es promulgada la *Ley 9 de 1989* también conocida como *Ley de Reforma Urbana*, la cual complementa aspectos del ordenamiento urbano pre-establecidos por el *Código de Régimen Municipal*; de igual manera estipula disposiciones referidas a planes y reglamentos de usos del suelo, reserva de tierras urbanizables, reserva de zonas para protección ambiental, espacio público y renovación de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico.

Debido al talante e importancia de la citada ley algunas investigaciones científicas se pronuncian al respecto; para (*Arbouin, 2012b*) es desde esta fecha que en Colombia puede hablarse de la existencia un verdadero desarrollo territorial. El autor recalca que la denominada *Ley de Reforma Urbana* fue el resultado de la necesidad creciente del Estado de crear mecanismos eficientes para que las entidades territoriales pudieran intervenir efectivamente en los procesos de transformación física del territorio, con el objeto de mitigar los efectos nocivos del desarrollo fragmentado, conjurar la falta de equidad en la distribución de los costos y beneficios derivados del proceso de desarrollo de las ciudades, concretando la función social de la propiedad y fijando una serie de competencias de los agentes públicos y privados que intervenían en el proceso de transformación del suelo.

Por su parte (*García, 2008c*) menciona que la *Ley de Reforma Urbana* por primera vez establece que toda intervención de las Entidades de nivel superior al municipio debía supeditarse al OT determinado en el Plan de Desarrollo Municipal, lo cual no sucedía con anterioridad generando incompatibilidades territoriales notorias. Así mismo, alude que la ley fue criticada por haber mezclado elementos de planeación integral y de planeación urbanística, sin conseguir que se estableciera una estructura coherente; además resalta que muchos de los instrumentos de gestión que se conciben en dicha ley no se ajustaron de manera apropiada a la realidad de los municipios colombianos, lo

cual se hizo evidente al contemplar que muy pocos planes de desarrollo que se formularon en aquel entonces fueron utilizados.

Finalmente (*Molina, 1997*) citado por (*Massiris, 2006b*) menciona que la *Ley de Reforma Urbana* en el sentido conceptual estricto no articuló los principios atribuidos a la función pública; adicionalmente al definir el contenido y alcance de las normas urbanísticas la ley confundió los conceptos de plan de desarrollo, plan socioeconómico y plan de inversión pública, lo cual resultó altamente restrictivo y ambiguo para delimitar el ámbito técnico y jurídico de los planes urbanísticos; según las argumentaciones esta imprecisión repercute en los años subsiguientes toda vez que la reglamentación empieza a rezagarse frente a complejidades como el crecimiento desbordado de las áreas metropolitanas, conflictos sociales por usos incompatibles del suelo, así como desplazamiento forzoso de comunidades hacia las principales ciudades del país.

De otro modo y con fundamento en los soportes científicos y normativos corresponde ahora configurar una interpretación que permita evidenciar a que hacía referencia la variable ambiental dentro de este primer momento cronológico del OT, así como distinguir cual fue su aplicabilidad y rol desempeñado.

Es pertinente recalcar que la intención de la investigación no es suministrar un concepto etimológico puntual del término variable ambiental, debido a que es una expresión semántica moderna, de carácter técnico, al igual que la del instrumento de gestión del territorio; por ende si se reduce a un simple significado no resultaría procedente referirse a éste dentro de la distribución temporal señalada para la descripción del estado del arte. Así mismo se debe precisar que no existen evidencias documentales, académicas o legales que proporcionen una definición al respecto; de esta manera la significación que se otorga a la variable ambiental es el resultado de un acucioso análisis interpretativo del autor con el rigor académico y el razonamiento científico que compete para la investigación.

Conforme a lo anterior se evidencia que en Colombia la variable ambiental se aborda de forma separada del OT antes de 1991, esta afirmación sustentada en que dentro de la cronología se distingue un interés y una prioridad particular por regular el uso, aprovechamiento y manejo de ciertos constituyentes del medio natural, realidad quizá asociada a las problemáticas de índole socio-ambiental que empezaban a entretorse en el territorio alrededor de algunos bienes naturales que ameritaron actuaciones atomizadas, o también debido a que el país adolecía de una estructura institucional organizada en diferentes escalas que le posibilitara emprender procesos integrales de gestión de factores ambientales.

De este modo en la práctica la variable ambiental se representó mediante disposiciones normativas cuya función era regular intervenciones sobre componentes del medio, sin embargo para el momento temporal descrito no estuvo involucrada de manera directa en el prototipo de OT del país.

En este sentido como primero es posible señalar que el modelo de OT de la conquista española categorizaba como áreas carentes de valor a elementos del sistema natural tales como bosques, montañas y humedales, de este modo el componente ambiental era deslegitimado y no tenía mayor injerencia en la organización territorial cumpliendo funciones netamente utilitaristas que se reducían al aprovechamiento del suelo y el aprovisionamiento de agua para la obtención de cultivos fértiles, indistintamente de la condición y función ecológica de las áreas que eran intervenidas.

Luego de la emancipación de Colombia del dominio de los españoles y según manifiesta (*Herrera, 2006*) desde aquel entonces el ordenamiento del territorio es considerado como factor de delimitación espacial, como mecanismo regulador para diferentes usos, y como dispositivo de manejo social y control político.

Así pues, dicha circunstancia histórica acarrea una nueva visión del territorio donde componentes del medio ambiente indirectamente empiezan a figurar en su espacialización, denotándose entonces que topónimos naturales como

montañas y ríos eran establecidos como referentes para dividir jurisdicciones, patrones de distribución geográfica que se mantienen actualmente.

Para la década del cincuenta es el recurso hídrico de la nación el que cobra gran importancia en el OT en especial el sistema fluvial el cual empieza a manejarse y a planificarse con la implementación de las primeras *Corporaciones Autónomas Regionales*, mecanismos creados inicialmente para el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas y para atender las dinámicas hidrológicas de los principales afluentes del país, incluyendo acciones de control de inundaciones, conservación y recuperación.

Bajo esta misma tendencia los recursos forestales son elementos del sistema natural de gran relevancia para la época, la catalogación de bosques, la declaración de zonas de reserva forestal y la fijación de ecosistemas forestales como áreas protegidas ejemplifican su relevante connotación para el contexto.

En la década siguiente la figuración de la variable ambiental se representa en la creación del *INDERENA* primera entidad que se desempeñó como autoridad ambiental nacional a la cual se le otorgaron facultades reglamentarias y administrativas especiales para el manejo de los recursos naturales del país incluidos el agua, el suelo, la vegetación y la fauna silvestre.

Por su parte en la década del setenta la variable ambiental acentúa su mayor protagonismo asociado al recurso agua tanto continental como marítimo; respecto al primero se destacan entre otros aspectos la determinación de órdenes de prioridad para usos del agua y parámetros para el control sanitario del agua para consumo humano, frente al segundo aparte de decretarse la soberanía sobre el mar territorial colombiano se establecieron pautas para la protección del agua y los ecosistemas marinos. De igual manera se formalizan lineamientos referidos al manejo del suelo, el subsuelo, la flora, la fauna y los recursos del paisaje.

En la década del ochenta la significación de la variable ambiental está asociada principalmente a directrices para el manejo de cuencas hidrográficas y de



estacionalidad hídrica de afluentes, medidas para instaurar zonas destinadas a la producción agroforestal, así como para la protección de ecosistemas estuarinos y costeros; finalizando con criterios de calidad ambiental para la determinación de características del agua para cada uso.

En este orden de ideas resulta notorio que a la variable ambiental se le otorgaron diferentes matices pero en definitiva no fue un factor preponderante en la organización territorial, evolucionando en forma discreta y paralela al OT colombiano dentro del momento temporal referenciado.

Sugiere esta circunstancia que si bien el OT tiene un contenido altamente jurídico y político, su estructuración depende de dinámicas e interacciones que se escapan de esa esfera como las que ocurren en el sistema natural, las cuales resultan fundamentales al momento de establecer demarcaciones en los espacios territoriales.

#### **5.1.2. Momento II. El Ordenamiento Territorial en la Constitución de 1991**

Particularmente este momento cronológico del estado del arte del OT colombiano representa uno de los acontecimientos más importantes en la historia política y gubernamental del país, que tuvo como resultado la promulgación de la *Carta Fundamental*, norma suprema que hasta la fecha dirige todos los designios y aspectos legislativos, administrativos y judiciales de la nación.

De este modo para (Carvajal, 2011) la formulación de la *Constitución de 1991* creó un ambiente de discusión respecto a diferentes asuntos de gran relevancia para la sociedad colombiana que se encontraban diezmados afectando profundamente la legitimidad de las instituciones y las formas de actuación político estatal entre ellos el OT; así pues, el trabajo realizado por la Asamblea Nacional Constituyente, organismo encargado de formular la nueva *Carta Magna*, derivó en que este importante tema tuviese rango constitucional catalogación que marca una renovación del paradigma del OT colombiano, posicionándolo dentro la agenda política, institucional y judicial como tema

preferente para el país; sin lugar a duda fue la intervención que formalizó la gestión del territorio.

En este sentido para (*García, 2008d*) con 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, el cual era lograr el acercamiento de los ciudadanos a su gobierno local, estableciendo diferentes niveles administrativos que posibilitaran una gestión eficiente y autónoma.

Así mismo argumenta que el giro que la *Constitución de 1991* brinda en materia de OT 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, se instauró un Estado nacional cuya entidad fundamental es el municipio, pero contempla la existencia de los departamentos como entes estructurales y componentes de la organización del país que complementan la acción municipal y sirven de enlace con el nivel nacional.

Bajo esta misma tendencia (*Arbouin, 2012c*) señala que la *Constitución de 1991* le otorgó especial importancia a las problemáticas del ordenamiento físico-espacial urbano a través de disposiciones sobre planificación y OT; estas reconocían la configuración y carácter urbano del país sus dinámicas, carencias y desequilibrios, el gasto público ineficiente por la inadecuada planificación, la no incorporación de criterios territoriales en las acciones sectoriales, y las condiciones en las que se conformaban las ciudades carentes en su mayoría de reglas para el OT.

De otro modo para (*Andrade y Amaya, 1996*), la *Carta Magna* de 1991 contiene los fundamentos mediante los cuales se definieron las asignaciones y distribución de competencias normativas de las entidades territoriales

reconociendo que hacen parte de estas los municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas; así mismo traza el derrotero para desarrollar el OT como instrumento de planificación, que propenda por el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la puesta en marcha de formas de participación democrática en la organización territorial con la finalidad de generar un desarrollo armónico y equitativo.

Ahora bien con el ánimo de propiciar un enriquecimiento en las aproximaciones y enfoque del OT la *Asamblea Nacional Constituyente* conformó la *Comisión de Ordenamiento Territorial COT*, la cual se encargó de discutir este concepto. Así entonces, la *COT* en cumplimiento de su misión constitucional, interpretó el ordenamiento territorial como un conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado la armonía con el medio ambiente.

Al respecto (*Andrade et al., 1996*) señalan que es a partir de esta noción que el concepto evoluciona hacia un enfoque más integral, bajo conceptualizaciones más cercanas a la consideración del OT como instrumento para la proyección de las políticas de desarrollo, democrático en esencia y prospectivo por su carácter previsor y racionalizador en la toma de decisiones. De este modo argumentan que posteriormente disquisiciones científicas le incorporaron la connotación de instrumento de planificación, lo que condujo a validar el OT como la política del Estado, que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, en procura de garantizar un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.

Por otra parte (*León, 2014c*) postula que la *Constitución de 1991* es la primera *Carta Política* colombiana que dedica un capítulo exclusivamente a la organización territorial y que además dicho acápite es complementado por

otras directrices asociadas a la gestión del territorio, tal como se relacionan en los artículos descritos a continuación.

*En cuanto al ordenamiento político administrativo:*

-*Artículo 286.* Define como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

-*Artículo 288.* Faculta a la ley orgánica de ordenamiento territorial para establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

-*Artículo 298.* Señala que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio ejerciendo funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios.

-*Artículo 319.* Acredita la conformación de áreas metropolitanas y establece su régimen de organización como entidad administrativa.

-*Artículo 329.* Establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, e indica que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

*En cuanto al Ordenamiento Ambiental:*

-*Artículo 58.* Estipula la Función social y ecológica de la propiedad y añade que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

-*Artículo 80.* Señala que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su

conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

*-Artículo 331.* Crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

*En cuanto al Ordenamiento Municipal Urbano y Rural:*

*-Artículo 64.* Menciona que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

*-Artículo 311.* Señala que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

*-Artículo 318.* Indica que con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, se podrán dividir los municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

*-Artículo 320.* Decreta que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, así como señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración (este mandato es formalizado en la *Ley 388 de 1997*).

Conforme a lo anterior resulta concluyente que la *Constitución Política de 1991* es la hoja de ruta que suministra los fundamentos y competencias legales, administrativas e institucionales para renovar la estructura funcional del OT del país. Direccionamiento que años más adelante estribó en la promulgación de una serie de instrumentos legales que en definitiva marcaron el derrotero de la organización física y espacial del territorio nacional.

Ahora bien, complementa la descripción de este segundo momento del estado del arte del OT colombiano lo referente a la significación de la variable ambiental. En este contexto se debe mencionar que uno de los puntos más importantes que introdujo la *Carta Política de 1991*, está asociado con el representativo número de disposiciones de contenido ambiental que se consagraron, estableciéndola en términos de jurisprudencia como la *Constitución Ecológica*, título otorgado porque modificó la relación normativa de la sociedad colombiana con los recursos naturales. Así entonces resulta procedente enunciar algunos de los apartes donde el mandato constitucional alude a los aspectos ambientales.

-*Artículo 8.* Menciona que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

-*Artículo 49.* Cita que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado, el cual garantizará el acceso a todas las personas conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

-*Artículo 63.* Señala que los bienes de uso público como los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

-*Artículo 67.* Indica que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso y mejoramiento del conocimiento, la ciencia, la tecnología y los demás bienes y

valores de la cultura, elementos que entre otros contribuirán a la protección del ambiente.

*-Artículo 79.* Señala que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

*-Artículo 80.* Referencia que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

*-Artículo 81.* Menciona que está prohibida la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, y que el Estado regulará el ingreso y salida de recursos genéticos y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

*-Artículo 82.* Indica que es deber del Estado velar por la protección del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, donde las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo.

*-Artículo 88.* Señala que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el ambiente y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

*-Artículo 95.* Define que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes, por ello todo ciudadano deberá proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

-*Artículo 332.* Señala que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

-*Artículo 366.* Establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por ello será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable.

En este orden de ideas al revisar el articulado constitucional y más allá de la cantidad de disposiciones relacionadas con los aspectos ambientales, resulta de significativa importancia que la norma suprema reconozca como principio fundamental la protección de las riquezas naturales de la nación; esta connotación incorpora una renovación en la significación de la variable ambiental alejándola de ese carácter pasivo, apartado y parcializado donde sus aspectos eran materia y asunto exclusivo de algunos sectores del Estado para convertirse en un factor estructurante en los distintos niveles de decisión de los organismos estatales.

De este modo para el momento temporal en mención la aplicabilidad de la variable ambiental se representa en pautas y direccionamientos de orden constitucional relativos a la protección del ambiente, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, el desarrollo sostenible, el saneamiento ambiental, la regulación de los usos del suelo y el control de los factores de deterioro ambiental; estos mandatos conllevan a que la variable ambiental consolide un rol regulatorio más estructurado donde sus elementos entran a figurar en los instrumentos y mecanismos de gestión del futuro conglomerado institucional del país.

Con este panorama resulta viable afirmar que la *Carta Fundamental* imprime una nueva lógica en el manejo de los asuntos y competencias del Estado, este momento temporal se consagró como un período de transición tendiente a renovar e impulsar mejores formas de actuación político-administrativas frente a temáticas como el OT y tópicos con múltiples aristas como el del componente



ambiental del país, aspectos que por décadas no tuvieron mayor injerencia en la agenda del gobierno central. De esta manera es concluyente que con la *Constitución de 1991* se concretizan y encausan los citados factores los cuales trascienden precedentes consideraciones como apéndices o complementos de los programas de desarrollo para transformarse en condicionantes de planificación; además la nueva *Carta Política* demanda consolidación de un instrumento legal para la gestión integrada del territorio que tenga como eje de referencia el sistema natural.

### **5.1.3. Momento III. El OT Post-Constitución (1992-1997).**

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución el Estado colombiano inicia la estructuración y expedición de una serie de normas de importante trascendencia asociadas a la ordenación territorial, que para el periodo cronológico en mención culminaría con la promulgación de la primera ley específica referida a la organización física y espacial del territorio.

En este contexto también es primordial hacer alusión a uno de los hechos más representativos en la política internacional no solo por la masiva acogida y participación de los países, sino porque en definitiva se trazó un nuevo rumbo en la dimensión social, económica, ambiental y de desarrollo de los mismos, esta fue la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* celebrada en Río de Janeiro Brasil en 1992. En este encuentro a parte de la declaratoria oficial se adoptó un programa de acción para el siglo XXI, llamado *Agenda 21*, el cual contiene las acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por los diferentes actores gubernamentales y ONG en los ámbitos descritos, en procura de alcanzar el desarrollo sostenible.

Ahora bien el *Programa Agenda 21* aborda diferentes aspectos asociados a la ordenación del territorio como la gestión de los mares, bosques, recursos hídricos y el saneamiento básico; de manera particular según (*ONU, 1992*) el capítulo décimo de éste documento hace referencia al enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras, señalando entre otros la necesidad de encaminar acciones de planificación y ordenación territorial del

medio físico y de los usos de la tierra; destaca además que en esencia el enfoque integrado consiste en coordinar y compatibilizar las actividades sectoriales de utilización de la tierra con los recursos, capacidades y servicios del sistema natural. De esta manera el objetivo consiste en promover la transición hacia un ordenamiento sostenible del territorio mediante la aplicación sistemática de métodos y técnicas que permitan evaluar los efectos ambientales, sociales, económicos, riesgos, costos y beneficios de las medidas y modelos de ordenación territorial.

Un año después de la *Cumbre de la Tierra* se expidió en Colombia una de las reglamentaciones más destacadas en materia ambiental la *Ley 99 de 1993* también conocida como *Ley del Medio Ambiente* a través de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables y se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Para (León, 2014d) por medio de esta disposición normativa, se retoman y desarrollan varias categorías de ordenamiento ambiental del *Código de Recursos Naturales Renovables* y se introducen elementos importantes relativos a la dimensión ambiental del ordenamiento territorial, tales como regulaciones nacionales sobre usos de suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, pautas para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial, reglamentación de usos de las áreas de los parques nacionales naturales, así como regulación ambiental de asentamientos humanos y actividades económicas.

Sumado a lo anterior y como valor agregado la *Ley de Medio Ambiente* habilitó la intervención de las comunidades en los asuntos ambientales del país, reglamentando las formas y mecanismos de participación ciudadana para la gestión y control; así mismo creó nuevas *Corporaciones Autónomas Regionales* estipulando sus funciones y competencias; estableció la obligatoriedad del licenciamiento ambiental, así como de los estudios y evaluaciones de impacto para los proyectos de inversión que afecten significativamente el medio ambiente; decretó que en los procesos de

ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas; finalmente atribuyó como una función del Estado el regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y el desarrollo sustentable.

Por otra parte en el año subsiguiente se reportaría un destacado número de regulaciones normativas correlacionadas con el OT. La primera de estas la *Ley 128 de 1994* también conocida como *Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas*; la cual establece las bases para el OT metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normalización del uso del suelo urbano y rural y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente. Así mismo define el objeto las áreas metropolitanas, su jurisdicción, naturaleza jurídica, funciones, competencias y el proceso para su constitución, denotando todos los aspectos conceptuales y procedimentales para su creación, implementación y funcionamiento.

Vale la pena mencionar que esta Ley fue derogada por la *Ley 1625 de 2013* denominada como el *Régimen para las Áreas Metropolitanas* la cual amplia y mejora los alcances de la normativa en cuanto a planes integrales de desarrollo metropolitano, funciones y atribuciones de los órganos de dirección y administración en materia de planificación del desarrollo, prestación de servicios públicos domiciliarios, manejo y conservación de recursos naturales y control fiscal.

Una segunda normativa promulgada fue la *Ley 134 de 1994* esta disposición normativa reglamenta el derecho a la participación ciudadana en los asuntos de interés público; adicionalmente establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. En lo que respecta al proceso de OT, posibilita que los ciudadanos puedan hacer uso de los mecanismos que sean compatibles para con éste, tales como la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa popular legislativa y normativa.

La tercera regulación emitida fue la *Ley 136 de 1994*, mediante la cual se establecen disposiciones tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, ésta retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios promoviendo la participación comunitaria y la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral. Establece aspectos referentes a las funciones y competencias de los Alcaldes y Concejos Municipales, reconoce las atribuciones de los entes de control, cómo las Contralorías Departamentales y Distritales al igual que las Personerías Municipales. Delega funciones propias a los municipios en cuanto al ordenamiento y desarrollo territorial, decretando el procedimiento a seguir al respecto, que parte con las propuestas de planes y proyectos a cargo del Alcalde y culmina con la aprobación por parte de los Concejos Municipales.

La cuarta reglamentación proferida fue la *Ley 142 de 1994* por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios - SPD de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía y distribución de gas combustible; ésta determina la obligatoriedad, condiciones y competencias de las entidades territoriales en prestación de los SPD, estipula el régimen jurídico de los prestadores y empresas de SPD; formaliza las atribuciones y facultades de regulación, control y vigilancia de los ministerios, las comisiones de regulación y la Superintendencia de SPD; decreta el régimen tarifario de las empresas de SPD y los mecanismos de protección de los usuarios.

Una quinta disposición normativa expedida para la fecha en mención fue la *Ley 152 de 1994* denominada *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo* cuyo propósito era establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo y los demás aspectos asociados con la planificación municipal; esta reglamentación determina cuales son las autoridades e instancias nacionales y locales de planeación, sus funciones, competencias y la integración que debe llevarse a cabo con el Sistema Nacional de Planeación. Señala además que los planes de desarrollo municipal que adopten las entidades territoriales deberán estar correctamente articulados con los planes de ordenamiento territorial.

Finalmente la sexta regulación promulgada fue la *Ley 160 de 1994* conocida como *Ley de Reforma Agraria*; esta disposición normativa crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, como mecanismo de planeación y desarrollo de las comunidades campesinas del país; establece entre otras las categorías para la organización del territorio rural distribuidas en áreas baldías, zonas de colonización y zonas de reserva campesina, catalogación tendiente al fomento de la propiedad rural, la conservación del medio ambiente, la protección de los recursos naturales y el OT integrado.

Transcurrida la primera mitad de la década de los noventa se expiden dos directrices destacadas asociadas con la ordenación del territorio a saber; la *Ley 191 de 1995* conocida como *Ley de Fronteras* la cual establece las bases para el ordenamiento de las áreas fronterizas a partir de dos categorías, las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza; estipula el régimen de cooperación e integración fronteriza, bajo criterios de reciprocidad, preservación de los recursos naturales, protección de las comunidades negras, indígenas y locales, así como la conservación de bienes culturales y patrimoniales.

El otro instrumento fue la *Política Urbana del Salto Social 1995* impulsada por el entonces Ministerio de Desarrollo Económico, la cual contiene los criterios y misión de la Política Urbana, las dimensiones y atributos del desarrollo urbano, las tendencias a largo, mediano y corto plazo del proceso de urbanización colombiano, las problemáticas que enfrenta la ciudad colombiana, así como aspectos financieros y de planificación requeridos para la red urbana del país.

Ahora, algunos autores se han pronunciado respecto a esta directriz tal es el caso de (*Hernández, 2010b*) quien manifiesta que la *Política Urbana de 1995* surge como respuesta a la necesidad de generar mayores instrumentos para las autoridades municipales con el propósito de incidir en la dinámica de sus territorios, en este sentido alude que como tal marca un hito en el análisis de las implicaciones del creciente proceso de urbanización del país. De este modo a partir del enfoque de la complejidad restringida se analizan tanto las problemáticas relacionadas con las dimensiones de desarrollo (ambiental,

social, cultural, político-institucional y económico) como las relacionadas con atributos urbanos (sistema de servicios públicos, sistema de movilidad, suelo, vivienda y espacio público).

Adicionalmente argumenta que dentro de la *Política* la interrelación de cada uno de estos atributos con las dimensiones mencionadas genera una serie de efectos de carácter complejo sobre el territorio, que, sin duda, suscitan la necesidad de establecer unas reglas para intervenir en el proceso de OT, pero también llaman la atención sobre la necesidad de tener en cuenta las organizaciones sociales en sus requerimientos sobre el proceso.

Por su parte (*Arbouin, 2012d*) menciona que la política referida incorporó en Colombia la necesidad de realizar operaciones urbanas integrales, abandonando el modelo tradicional de desarrollo individual u atomizado de los centros urbanos, incorporando de esta manera un nuevo concepto de ciudad.

Así pues, reconoce que las áreas urbanas no son únicamente una construcción física, sino que además se configuran como hechos socio-políticos que demandan la coordinación y concertación de criterios técnicos, que viabilizan alternativas para la solución de problemáticas actuales y adicionalmente forjan las bases para la construcción de ciudades con visión de futuro, en las que se satisfacen las necesidades básicas y favorecen las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por otra parte un año más tarde se promulgó en Colombia la *Política de Bosques de 1996* la cual tiene como propósitos brindar respuestas efectivas e integrales que contribuyan a proteger y conservar los bosques; a detener y revertir sus procesos de deterioro; a prevenir los impactos negativos generados por las políticas públicas de otros sectores y a asegurar el compromiso de la sociedad civil y del sector privado en la conservación, utilización, aprovechamiento y recuperación de los ecosistemas boscosos. En términos generales la Política de Bosques abarca los factores de los ecosistemas boscosos y las áreas de aptitud forestal, los factores socioeconómicos que interactúan con éstos, las actividades de conservación,

uso, manejo y aprovechamiento de los bosques, y los aspectos institucionales que inciden directa o indirectamente sobre los mismos.

Este tercer momento cronológico culmina con la expedición del acto normativo de mayor injerencia, importancia y alcance en lo que respecta al OT colombiano hasta este entonces la *Ley 388 de 1997* jurídicamente conocida como *Ley de Desarrollo Territorial* aunque en su práctica cotidiana se denota como *Ley de Ordenamiento Territorial*; ahora, más allá de su interpretación pragmática mediante esta disposición legal se atribuye a los municipios y distritos del país la función de regular la planificación territorial a través de la formulación y ejecución de los denominados *Planes de Ordenamiento Territorial POT*, instrumentos destinados a orientar y administrar el desarrollo físico y espacial, el uso y ocupación equitativo y racional del suelo, la protección de los recursos naturales, la defensa del espacio público y la prevención de desastres en las unidades jurisdiccionales de la nación.

De igual manera la *Ley 388 de 1997* especifica entre otros aspectos las categorías de los *Planes de Ordenamiento Territorial POT*, sus contenidos y componentes, el marco conceptual y procedimental para su consolidación, así como la clasificación del suelo tanto urbano como rural. En este orden de ideas resulta concluyente que éste régimen modificó rotundamente los procesos de planeación y gestión del desarrollo en cada uno de los municipios y distritos del país, posicionando a los POT como una de las herramientas de mayor importancia para la toma de decisiones, pues en dichos planes se definen el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico de un territorio y la apropiada utilización del suelo, teniendo como referente determinantes de regulación urbanística, de infraestructura, servicios públicos, conservación del medio ambiente, protección de recursos naturales, prevención de amenazas, riesgos y desastres.

Dadas las implicaciones del citado mandato éste fue sujeto de diversas objetivaciones por parte de algunos autores, tal es el caso de (*Hernández, 2010c*) al mencionar que el papel de la *Ley 388 de 1997* se encaminó a

posicionar la planificación como un ejercicio orientado a determinar las políticas, programas y proyectos más convenientes para fortalecer las vocaciones municipales, en términos de competitividad y sostenibilidad ambiental, con la característica esencial de que estos elementos serían contruidos colectivamente a partir de un proceso de participación social vinculante que permitiera discutir ese orden deseado que se quiere para un territorio.

De otro modo (*Arbouin, 2012e*) señala que la *Ley 388 de 1997* instauró la plataforma necesaria para iniciar una verdadera reforma de ordenación territorial en el país; argumenta que aparte de abordar aspectos eminentemente técnicos del manejo del suelo, la normativa suministró a las entidades territoriales una herramienta que les permitió ejercer la función pública de garantizar la gestión y ordenamiento territorial con la finalidad de lograr en los espacios urbanos y rurales aceptables niveles de calidad de vida para todos sus habitantes.

Para (*García, 2008e*) es con la *Ley 388 de 1997* donde se da un lugar relevante al tema de la concurrencia y la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles de administración gubernamental; así entonces, referencia que en el articulado de la ley por primera vez se establecieron cuáles serían las responsabilidades que en materia de OT corresponderían a cada una de las entidades municipales, distritales, departamentales y nacionales, incluyendo las áreas metropolitanas recientemente reglamentadas.

En tal sentido indica que la normativa tiene como fortaleza la incorporación del territorio como factor de desarrollo, integrando a los planes que guían las inversiones en cada unidad jurisdiccional, componentes sectoriales, físicos y ambientales, en un contexto de concertación y participación comunitaria. De este modo se configura 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.



Por último (*Massiris, 2004a*) citado por (*Rengifo, 2012*) argumenta que con la expedición de la *Ley 388 de 1997* es posible evidenciar la evolución que tuvo la planeación territorial a través del tiempo pasando de una planeación económica a la planificación regional; de la planeación física urbana y rural, a la planeación integral; de la planeación técnica a la planeación participativa; y de la planeación indicativa a la planeación direccionada, donde la búsqueda del ordenamiento del territorio se plantea como una estrategia para lograr el desarrollo sostenible, basada en la distribución geográfica de la población y sus actividades, así como en la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en aras de alcanzar mejores condiciones de vida.

Una vez descrito el conjunto de elementos asociados al tercer momento del estado del arte del OT colombiano, corresponde ahora dilucidar la significación de la variable ambiental para el intervalo cronológico en mención; de este modo al recapitular el contexto histórico post-constitución, es decir entre 1992-1997, resulta viable afirmar que fue un período en el que las actuaciones administrativas y las directrices normativas promulgadas en el país estuvieron altamente influenciadas por los acuerdos y compromisos adquiridos en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* suceso que contribuyó a esclarecer y ratificar la trascendencia que tiene la variable ambiental en los diferentes niveles de decisión, pauta preestablecida en la *Carta Política de 1991*.

Así pues, y con ocasión de esta cumbre la variable ambiental adquiere a escala país una catalogación superior como herramienta de política, e instrumento guía de las estrategias y los programas de desarrollo, afianzando el condicionante de que la protección de los recursos naturales y medio ambiente son parte integral de los procesos de planificación y gobernanza de la nación, donde las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales son atingentes al contexto donde se aplican.

En este orden de ideas para el segmento temporal en referencia la aplicabilidad de la variable ambiental se tipifica en la formalización del SINA el cual contiene

conjunto de orientaciones, normas, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios orientados hacia el desarrollo sostenible.

Adicionalmente la figuración de la variable ambiental se representa en mandatos jurídicos que involucraron tanto aspectos con mayor trayectoria en la agenda legislativa como el uso y aprovechamiento de recursos naturales, el manejo integral de cuencas hidrográficas, y la protección de reservas y parques nacionales; junto con otros más recientes como el licenciamiento ambiental obligatorio para proyectos de inversión, los mecanismos de participación para la intervención de las comunidades en asuntos ambientales y el saneamiento básico.

Estos caracteres derivan en que la variable ambiental tenga un rol complementario de gestión donde a los tradicionales instrumentos de comando y control como las leyes (rol regulatorio) se integran los instrumentos administrativos, económicos y de educación los cuales contribuyen en la articulación y manejo alternativo de los intereses, expectativas, conflictos y fines ambientales. De este modo resulta perceptible una renovación en el enfoque otorgado a la variable ambiental la cual se sitúa como factor vinculante y determinante en la gestión de los asuntos del Estado colombiano incluido el del OT; dicha característica conlleva a que la variable ambiental opere de manera transversal en los diferentes planes y programas de desarrollo que la nación en su momento pretendía desplegar.

#### **5.1.4. Momento IV. El OT Contemporáneo (1998-Presente)**

A partir de la expedición de la *Ley 388 de 1997* cambia el paradigma de OT colombiano y los POT se instauran como uno de los instrumentos de mayor importancia en los procesos de planificación y toma de decisiones toda vez que en dichos planes se definen el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar, administrar y regular el desarrollo físico-espacial y la apropiada utilización de los suelos cada una de las unidades jurisdiccionales del país.

Ahora bien, el intervalo temporal al cual se asocia el OT contemporáneo se caracterizó por la promulgación de actos normativos exhortados por la *Constitución Política de 1991* y por la *Ley de Desarrollo Territorial* los cuales entraron a complementar diferentes aspectos de la gestión territorial. En este sentido antes de culminarse el siglo XX se expedieron varios decretos reglamentarios de la *Ley 388 de 1997*, entre los que se destaca el *Decreto 879 de 1998* el cual precisa la obligatoriedad de la formulación e implementación de los POT en todos los municipios y distritos de nación, las prioridades y alcances del OT y los procedimientos para la adopción de los POT. Así mismo se publicó el *Decreto 1504 de 1998* por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los POT, señalando entre otros los elementos constitutivos naturales, los elementos constitutivos artificiales o construidos, y los elementos complementarios del espacio público, así como el manejo que debe suministrársele al mismo.

Complementa este segmento la *Ley 507 de 1999* por medio de esta disposición normativa se modifica parcialmente la *Ley 388 de 1997* en cuanto a los plazos otorgados para que las entidades territoriales adopten los correspondientes POT según sea el caso. Adicionalmente establece como obligación para todos los distritos y municipios, que previo a debatir el proyecto de plan de ordenamiento territorial, se debe celebrar un cabildo abierto, sin perjuicio de los demás mecanismos de participación que instituidos en la *Ley 134 de 1994*.

En el último año del siglo XX se consolidaron tres mandatos legales correlacionados con el OT; la primera fue la *Ley 614 de 2000*, por medio de esta disposición normativa se modifica parcialmente la *Ley 388 de 1997* y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los POT, como instancias de armonización y articulación de las diferentes entidades territoriales en el proceso de implementación de los mismos. Adicionalmente prorroga el plazo para la adopción de los POT, señalando la competencia y obligación de las entidades departamentales, distritales y municipales en participar de manera continua y articulada en el desarrollo de los procesos de ordenamiento territorial.

La segunda disposición normativa expedida en este tiempo fue la *Ley 617 de 2000* por medio de la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, para la racionalización del gasto público nacional; así mismo se otorgan nuevas facultades a los entes territoriales en materia de competencias atribuidas a los concejos y alcaldes municipales. De igual manera establece la categorización de los municipios y departamentos, y en este aspecto, denota la necesidad que previo a que una entidad territorial inicie la configuración de su POT, deberá proyectar y armonizar el mismo con el crecimiento y las expectativas socioeconómicas del territorio.

La tercera prescripción legislativa emanada fue *la Resolución 1096 de 2000* por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua potable y Saneamiento Básico - RAS que tiene por objeto señalar los requisitos técnicos que deben cumplir los diseños, las obras y procedimientos correspondientes al sector de agua potable y saneamiento básico y sus actividades complementarias, que adelanten las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Igualmente señala que la ejecución de obras relacionadas con el sector de agua potable y saneamiento básico se debe llevar a cabo con sujeción al POT de cada localidad, y en los términos preestablecidos en el Capítulo III de la *Ley 388 de 1997*.

En este mismo año se expidió la *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia 2000*; aquí se registran las estrategias, programas, metas y acciones para avanzar en su OT procurando asignar usos sostenibles al territorio marítimo y costero nacional, con el ánimo de propiciar formas mejoradas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, la generación de conocimiento que permita la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de esta áreas e impulsen procesos de usos y manejo sostenible.

El inicio del siglo XXI y con éste el comienzo de una nueva década acarrearía para el país preceptos jurídicos de relevante trascendencia en materia de OT,

el primero de estos *Ley 685 de 2001* mediante la cual se expide el Código de Minas; el Estatuto reglamenta todos los aspectos relativos a la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros del país, regulando los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de montaje, construcción, prospección, exploración, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo de la nación. Establece entre otros las zonas reservadas, excluidas y restringidas para la actividad minera, así como los aspectos y requerimientos ambientales necesarios que deben cumplirse para desarrollar dicha actividad.

El segundo acto normativo expedido fue la *Ley 715 de 2001*, la cual establece el sistema general de participaciones, constituido por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales, para su financiación y funcionamiento, aquí se asignan montos para el sector agua potable y saneamiento básico y se delegan competencias ambientales al municipio tales como la vigilancia en su jurisdicción de la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y tratamiento de residuos líquidos y aguas servidas; así como coordinar con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, la ejecución de obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

Continuando con la línea temporal un año después se promulgó la *Ley 732 de 2002* por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado; de igual manera exhorta a las entidades territoriales a efectuar de manera diligente los procesos de estratificación y actualización de la información catastral. Adicionalmente aclara que una vez los municipios implementen y ejecuten los respectivos POT, pueden existir variaciones entre la realidad predial y la información catastral, para lo cual se establece el mecanismo de verificación y actualización de la información catastral que varió con motivo de los cambios de usos de suelo determinados en los POT.

De igual manera fue publicado *Decreto 1713 2002* por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos; el acto administrativo establece normas referentes a los componentes, niveles, clases, modalidades y calidad del servicio público de aseo, así como el régimen para las empresas prestadoras del servicio y los usuarios. Es preciso señalar que este fue la primera reglamentación exclusivamente dedicada al servicio público de aseo y al manejo de los residuos sólidos en el país; sin embargo fue derogado por el *Decreto 2981 de 2013* el cual amplia y perfecciona las disposiciones asociadas al servicio público de aseo.

De manera secuencial se expidió el *Decreto 2201 de 2003* a través cual se pretende armonizar los usos del suelo establecidos en POT de los municipios y distritos, con el interés general de la nación en el desarrollo de proyectos, obras o actividades - POA declaradas de utilidad pública o de interés social. Señala que los POT en ningún caso serán oponibles a la ejecución de los POA de utilidad pública o de interés social y que los interesados en dichos POA deberán entregar a los municipios y distritos la información pertinente sobre tales actividades, con el fin de que sean incorporados en los procesos de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los POT.

De forma subsiguiente se aprobó el *Documento CONPES No. 3305 de 2004* referido a los *Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano* el cual señala el conjunto de acciones encaminadas a optimizar dicho instrumento de gestión; de igual manera contiene el diagnóstico sobre la situación actual de los centros urbanos del país, un análisis de la evolución de la *Política de Desarrollo Urbano* y de los principales atributos urbanos; y una propuesta de estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia. El documento suministra lineamientos dirigidos a consolidar ciudades más compactas, sostenibles, equitativas y con la capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo.

En este mismo año se promulgó el *Decreto 1200 de 2004* por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental. El articulado indica que

la planificación ambiental regional incorpora la dimensión ambiental en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial; así mismo establece que para el desarrollo de la planificación ambiental regional las *Corporaciones Autónomas Regionales* formularán e implementarán el Plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de Acción Trienal y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, como mecanismos que permitirán orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales, para lo cual señala los componentes, contenidos y procedimientos requeridos en la configuración de cada uno de estos instrumentos.

Hacia la primera mitad de la década se expide *Decreto 1220 de 2005* por el cual se reglamentan los aspectos sobre licencias ambientales. La normativa establece entre otros la exigibilidad de la licencia ambiental para los POA que de acuerdo con la ley y los reglamentos puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; señala como mecanismos a utilizar dentro del licenciamiento ambiental el diagnóstico ambiental de alternativas, el estudio de impacto ambiental y los planes de manejo ambiental; adicionalmente fija el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental y los medios para el control y seguimiento.

Es preciso mencionar que aunque se expidieron actos administrativos con antelación a este, referidos a la temática en mención, se considera que el citado decreto fue la primera reglamentación que abordó de manera integral, conjunta y sistemática el licenciamiento ambiental de POA en el país. De igual modo es propicio acotar fue invalidado por el *Decreto 2820 de 2010* el cual años más tarde sería derogado por el *Decreto 2041 de 2014*, reglamentación vigente que extendió y optimizó los alcances y exigencias del licenciamiento ambiental.

Dando continuidad a la narrativa temporal y tras el primer proceso de reelección presidencial llevado a cabo en Colombia se expidió el *Decreto 1900 de 2006* el cual estipula que todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales y que esté sujeto a la

obtención de licencia ambiental, deberá destinar el 1 % del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. Adicionalmente señala las condiciones, características y actividades donde se destinarán de los recursos.

Dos años más tarde se publicó la *Política de Gestión Ambiental Urbana 2008* cuyo objetivo era contribuir a configurar un esquema de gestión ambiental urbana integral, con el propósito de articular las acciones de los diferentes actores institucionales y sociales involucrados en la ejecución de las diferentes políticas, planes y normas ambientales, territoriales y sectoriales que se desarrollan en las áreas urbanas y que, de manera independiente, gestionan asuntos específicos del medio ambiente al interior del perímetro urbano. Para ello propone que la gestión ambiental urbana considere una perspectiva urbano- regional, bajo el supuesto de que los asuntos ambientales, en la mayoría de los casos, desbordan las divisiones político administrativas, motivo por el cual su atención supone la acción conjunta de los actores institucionales involucrados, en el ámbito de sus competencias.

Por otra parte los inicios de la década actual denotan directrices de relevante talento y asociación con el OT. Para iniciar el *Documento CONPES No. 3680 de 2010* alusivo a los *Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*; por medio de este se pretende facilitar el cumplimiento de los objetivos nacionales en torno a la conservación in situ de la diversidad biológica como base natural para el desarrollo social y económico, la generación de beneficios ambientales y la protección de espacios naturales, así mismo busca traducirse en una herramienta estratégica en los procesos de OT del país.

El respaldo a lineamiento anterior se materializó a través del *Decreto 2372 de 2010* por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP y las categorías de manejo que lo conforman. El mandato contiene los principios para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del SINAP, las funciones y responsabilidades asignadas a las entidades nacionales y



regionales dentro del SINAP, las categorías de áreas protegidas, las pautas para la articulación del SINAP con los procesos de ordenamiento, planes sectoriales y planes de manejo de ecosistemas, la delimitación de los suelos de protección y los ecosistemas estratégicos; la zonificación y régimen de usos y actividades permitidas dentro de las áreas protegidas y la regionalización del SINAP.

Otra directriz destacada para la fecha en mención fue *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010* la cual establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción para el manejo del recurso hídrico en el país; el propósito de este instrumento es orientar la planificación, administración, seguimiento y monitoreo del recurso hídrico a nivel nacional bajo un criterio de gestión integral del mismo.

Parte de la concepción de que el agua es un bien natural de uso público administrado por el Estado y reconoce además el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país, de allí que la política resulte ser transversal para otras esferas de la acción pública y para los diversos usuarios en todas las regiones; así mismo alude que la propuesta se enmarca dentro de las estrategias de la Política Nacional de Biodiversidad, que comprende la conservación, el conocimiento y la utilización sostenible de los bienes y recursos naturales.

Este mismo año se promulgó el *Decreto 3930 de 2010* mediante el cual se establecen las disposiciones relacionadas con los usos, el ordenamiento y los vertimientos al recurso hídrico, al suelo y a los alcantarillados. La normativa estipula entre otros las autoridades competentes para su gestión, delegando en estas la obligación de realizar la clasificación de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, así como fijar en forma genérica su destinación a los diferentes usos señalando para tales fines el procedimiento, los criterios de priorización, los aspectos mínimos para el ordenamiento, así como la jerarquización para los respectivos usos.

En cuanto a los vertimientos estipula el régimen de control, prohibiciones y sanciones, los requisitos y procedimientos para la obtención del permiso de vertimientos, al igual que medidas para la formalización del plan de reconversión a tecnologías limpias en gestión de vertimientos.

En simultáneo la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de su función misional expidió la *Circular 023 de 2010* en la cual requiere a las autoridades de cada unidad jurisdiccional del país para que se incorpore la variable ambiental en sus respectivos POT, considerando los siguientes aspectos a saber: conocimiento del territorio; mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales; prevención de amenazas y de riesgos naturales; señalamiento y localización de infraestructuras básicas; establecimiento de áreas protegidas; zonificación del suelo del municipio; manejo de las cuencas hidrográficas; defensa y preservación del patrimonio ecológico del municipio; promoción de un nuevo modelo de espacios verdes para el municipio; garantizar el derecho constitucional a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; promoción del modelo de planificación y de coordinación interestatal; formulación de estrategias para evitar la degradación de los suelos y la adopción de un nuevo modelo de desarrollo para el municipio.

Posteriormente se expidió la *Ley 1454 de 2011* conocida como *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT*. Esta disposición normativa es la más reciente en materia de OT en el país; establece entre otros los principios rectores del OT; las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; las competencias en materia de OT entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, así como las normas generales para la organización territorial. Adicionalmente estipula la creación entre otros, de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), de las Comisiones Regionales de OT (CROT) y de las Comisiones Departamentales de OT (CDOT).

De igual manera habilita la constitución de esquemas asociativos territoriales delimitando su naturaleza y funciones; decreta la diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental delegando en esta entidad territorial mayores atribuciones y competencias. Sumado a lo anterior exhorta a la nación a formular entre otros la política general de ordenamiento del territorio, los lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, junto con los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social.

Por su parte a los departamentos les asigna responsabilidad de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio mediante la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial departamental (POTD), así como definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos.

De esta forma la LOOT fortalece el papel de los departamentos en materia de OT y crea la figura de los POTD como instrumento para articular políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre su territorio. Este mismo año se promulgó el *Decreto 3680 de 2011* mediante el cual se reglamenta la conformación de la COT, las CROT y las CDOT estableciendo las funciones y competencias de cada una de estas instancias en materia de gestión territorial.

Consecutivamente promulgó la *Ley 1523 de 2012* por el cual se adopta la *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD*; en este se establecen los objetivos y principios generales que orientan la gestión del riesgo, se definen los integrantes, instancias de dirección, responsabilidades funciones y competencias dentro del Sistema Nacional; concreta como instrumentos planificación los planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y las estrategias de respuesta, igualmente se demanda la integración de la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo y el OT.

En esta misma fecha se expide el *Decreto 1640 de 2012* por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país; la normativa establece la estructura, instrumentos y directrices, así como las instancias, entidades, funciones y competencias para llevar acabo la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos; de igual manera decreta efectuar el análisis integrado de la oferta, demanda, calidad y riesgos asociados al recurso hídrico en cada unidad territorial; igualmente demanda formular e implementar los planes de manejo de cuencas hidrográficas y los programas de monitoreo del recurso hídrico; señala además el procedimiento para la declaratoria del plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, y los mecanismos de financiación para el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

Al siguiente año se promulga el *Decreto 1120 de 2013* por el cual se reglamentan las *Unidades Ambientales Costeras UAC*, las Comisiones Conjuntas, y se establece el procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos.

El mandato estipula entre otros las regulaciones sobre el manejo integrado costero y la clasificación de la zona costera; define cuales son las UAC ubicadas en el territorio nacional; instaura al *Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras POMIUAC* como el instrumento de planificación que define y orienta la ordenación y manejo ambiental de las UAC, como norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los POT y demás instrumentos de planificación en la zonas costeras de la nación.

Sucesivamente este mismo año se expidieron algunas directrices en materia de OT derivadas de la recientemente promulgada LOOT dentro de estas se destacan los *Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental (2013)*; a través de éste documento la COT pretende suministrar insumos técnicos de apoyo a los departamentos para que puedan desarrollar apropiadamente el proceso de OT. El texto propone un marco metodológico general para abordar el proceso de ordenamiento departamental,

se describen sus componentes, propiedades, tipo de análisis requerido, contenidos temáticos básicos y alcances de acuerdo a las particularidades y pertinencia de cada departamento. Así mismo busca compartir cierto lenguaje y elementos del OT, que puedan ser articulados con los POT municipales, con el OT metropolitano y con la *Política General de Ordenamiento Territorial* que se formule.

Frente a este último aspecto es preciso señalar que el *Departamento Nacional de Planeación* en conjunto con la *COT*, publicaron el documento titulado *Elementos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y alcances de las Directrices Departamentales (2013)* el texto desarrolla una propuesta de asuntos estratégicos, elementos y objetivos de una Política Nacional de OT; así mismo argumenta las bases conceptuales y los criterios que son recomendables tener presentes en el proceso de elaboración; adicional presenta una propuesta preliminar sobre las finalidades y lineamientos que debe contener la política de OT; y establece cuáles son los alcances de las directrices del OT departamental, así como de los POTD.

Por último recientemente se aprobó el *Documento CONPES No. 3819 de 2014* referido a la *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*; en el texto se relacionan los antecedentes de la Política, el resumen de la problemática asociada con el sistema de ciudades; los objetivos y el plan de acción a ejecutar sobre seis ejes pre-definidos los cuales son visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y eficiente, coordinación y gobernanza; así mismo detalla las actuaciones que deben emprender las instituciones participantes para alcanzar los objetivos de la Política, en aras de que se aproveche de la mejor manera los beneficios de la urbanización y a su vez se consolide una mayor integración regional.

Culminado el recuento normativo para el momento temporal en mención, resulta procedente mencionar algunas de las acepciones que los autores otorgan a este periodo; tal es el caso de (*Hernández, 2010d*) quien manifiesta que tras la obligatoriedad de formular e implementar los POT, en el Estado

colombiano se generó una dinámica particular en cuanto a los procesos de planificación territorial, circunstancia que fue acompañada con el establecimiento de nuevos preceptos normativos relacionados con determinantes de usos del suelo y desarrollo de actuaciones urbanísticas integrales, situación que derivó en un cambio respecto a la estructura y procedimientos tradicionales de planeación en los distritos y municipios del país.

Por su parte (*García, 2008f*) alude que fue un largo camino el que ha sido necesario recorrer para lograr que los municipios y distritos del país reconocieran la importancia de su territorio como elemento indispensable para su desarrollo, logrando en mayor o menor medida que el tema del OT se apropie y se convierta en un punto relevante en las agendas locales; menciona además, que el proceso llevado a cabo también puede interpretarse como el inicio en la consolidación de un Estado con gestión territorial, concertada, coordinada y colectiva, en el que las voluntades políticas se suman a las expectativas de la ciudadanía. Por último afirma que en la práctica la ordenación del territorio es un ejercicio constante de evaluación, reflexión y evolución.

De otro modo (*Massiris, 2006c*) argumenta que dentro de los logros asociados con el proceso de OT se encuentran los espacios de participación social que propiciaron la intervención ciudadana tanto en la formulación como en la puesta en marcha de los POT. De igual manera destaca que con posterioridad a la entrada en vigencia de la *Ley 388 de 1997* en los municipios y distritos se originaron transformaciones significativas en la forma de planificar y gestionar su desarrollo tanto en lo que tiene que ver con el carácter integral de la planificación como con los actores que participan en ella, expresando cambios positivos en las condiciones de bienestar social de los habitantes del territorio nacional.

Concluye su apreciación denotando que las labores asociadas al OT son continuas e ininterrumpidas, es por ello el OT enfrenta el desafío de compatibilizar los efectos socioeconómicos del modelo de desarrollo actual con

las aptitudes y capacidades del sistema territorial, donde lo deseable sería que el OT estableciera el marco de referencia para los planes económicos sectoriales coordinando y armonizando la incidencia de estos sobre la estructura de soporte.

De otro modo y como se ha mencionado en anteriores momentos cronológicos de la descripción del estado del arte del OT colombiano, concierne ahora precisar la significación de la variable ambiental para este último periodo.

De esta manera en primera instancia se debe destacar que la variable ambiental en el tiempo presente aún mantiene su categoría como herramienta de política y factor guía de las estrategias de desarrollo de la nación, lo que suscita a razonar que los impulsos normativos y los esfuerzos de la comunidad académica porque se reconozca esta condición han sido acertados y acreditados; sin embargo sostener esta figuración requiere de la continua retroalimentación de los aspectos que involucra la variable y en gran medida esto se logra gracias a la articulación de las perspectivas comunitarias, el saber científico y la voluntad gubernamental, ejemplo de ello es que los más recientes *Planes Nacionales de Desarrollo* dediquen un capítulo exclusivo al ámbito del medioambiente, escenario que asiente la significación que tiene la variable ambiental como elemento estructural y condicionante de los objetivos y decisiones del Estado colombiano.

En este sentido para el más reciente intervalo temporal se aprecia que la aplicabilidad de la variable ambiental está representada en actuaciones normativas que complementaron y profundizaron disposiciones previas, que de algún modo no abordaban a plenitud las diferentes temáticas que involucra dicha variable en el marco del OT dentro de las cuales se encuentran las referidas al sector de agua potable y saneamiento básico incluido el servicio público de aseo y el tratamiento de residuos líquidos y vertimientos; los requerimientos ambientales necesarios para desarrollar actividades mineras; los instrumentos para la planificación ambiental regional; el licenciamiento ambiental obligatorio de POA; la fijación de tasas retributivas por uso del agua; la consolidación del SINAP; las líneas de acción para gestión y ordenamiento

integral del recurso hídrico; el establecimiento del SNGRD; la validación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos; y la estrategia para el manejo integrado de las zonas costeras de la nación.

En este orden de ideas los mencionados tópicos conllevan a que la variable ambiental sume e integre a su rol regulatorio tradicional y al recientemente adquirido de gestión un cometido de carácter técnico, a través del cual se viabilizan herramientas operativas que posibilitan mejores actuaciones administrativas y orientan la gestión territorial. Finalmente es válido mencionar que al efectuar el recuento histórico del OT es posible identificar la evolución tanto de su concepto como de los alcances, actores y componentes que ha involucrado este importante instrumento de gestión y planificación a través del tiempo para el Estado colombiano.

## **5.2. Experiencias Internacionales Respecto al Uso y Aplicación de Lineamientos Estratégicos en Procesos de Ordenamiento Territorial.**

En este segmento de la investigación se documentarán dos experiencias internacionales que como rasgo distintivo han orientado sus procesos de OT bajo un enfoque estratégico, condición que se manifiesta a través de la concreción, uso y aplicación de lineamientos que desde la misma óptica suministran pautas de actuación para abordar las diferentes temáticas que involucra la ordenación de un territorio; de allí, la pertinencia de distinguir para los lineamientos en mención atributos tales como el origen, instrumentos de gestión donde se estipulan, hacia donde están orientados, los tópicos abarcados, los actores involucrados, la forma de implementación, y los mecanismos de evaluación y retroalimentación.

En tal sentido el siguiente análisis descriptivo comprende por un lado la representación de los caracteres generales de los procesos de OT en la Comunidad Autónoma de Navarra - CANAV de España y la Región Metropolitana de Buenos Aires - RMBA en Argentina; y por otro, la tipificación de los citados atributos, para los lineamientos estratégicos que integran estas



experiencias; para ello y como valor agregado, se detallan algunos ejemplos de los lineamientos estratégicos utilizados y que en la actualidad hacen parte de las estructuras de OT de los referentes internacionales en alusión; argumentaciones fundamentadas en las evidencias documentales del orden científico-académico minuciosamente seleccionadas y en las disposiciones normativas de ambos contextos.

### **5.2.1 Modelo de Ordenamiento Territorial de la Comunidad Autónoma de Navarra – CANAV, España.**

Como preámbulo a la descripción del modelo de OT de la CANAV de España es oportuno hacer alusión al contexto europeo, toda vez que en su conjunto engrana la mayor experiencia en lo que a gestión y administración territorial se refiere. En este sentido y tal como fue descrito en la revisión bibliográfica del presente documento, los antecedentes del OT en Europa se remontan a los años treinta del siglo XX con la promulgación de algunas políticas regionales de reconstrucción del territorio posconflicto, que con el transcurrir del tiempo reforzaron otras de relevante importancia asociadas a problemáticas de crecimiento urbano-demográfico y medio ambiente, insumos que paulatinamente fueron contribuyendo con la actual política de OT, cuyos pilares radican en la Carta Europea de Ordenación del Territorio - CEOT de 1983.

Ahora bien, es oportuno precisar que con la adopción de la CEOT se ratificó el concepto, alcances, características y objetivos de la ordenación del territorio para la comunidad europea, así como las responsabilidades que tienen los Estados miembros para integrar, acoger e implementar esta directriz en cada una de sus jurisdicciones. Al respecto tal como lo referencia (*Massiris, 2005d*) es válido mencionar que los países europeos manejan sus políticas de OT dentro de un contexto tanto interno o nacional como externo o internacional. En este sentido cada nación cumple un papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo en su conjunto y a la par delimita los escenarios de uso y ocupación de su propio territorio, mediante la aplicación de instrumentos de OT con dos enfoques claramente diferenciados, uno referido a la planificación física y el otro asociado a la planificación económica y social.

De esta manera según (*Massiris, 2005e*) resulta perceptible la visión global y compartida de OT que tienen los países del viejo continente donde en su lógica y estructura de ordenación se destacan como rasgos diferenciadores el alto nivel de descentralización; la amplia cobertura territorial de los planes; la completa y sistemática regulación jurídica; el marco institucional consolidado; la coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales; la calidad de la información para la toma de decisiones; y la alta participación social en la formulación de políticas y planes que orientan las actuaciones e intervenciones sub-regionales y locales.

Para finalizar este breve recuento se debe mencionar que la naturaleza de los instrumentos de OT europeos se orientan al manejo de cuatro subsistemas territoriales a saber físico-ambiental, productivo, urbano y relacional; aunque en estos predominan los objetivos y estrategias de carácter físico-espacial, con énfasis en la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es habitual que incluyan directrices y estrategias urbano-regionales y socioeconómicas.

Se trata entonces de ordenar tanto el uso y transformación del suelo, como de orientar la localización de los elementos estructurantes y vertebradores del territorio, tales como el sistema de ciudades y los equipamientos de servicios e infraestructuras de abastecimiento. Así pues, resulta apreciable la propensión de los países europeos a entender que el OT involucra fenómenos relativos al desarrollo económico, el transporte, el turismo, la vivienda y las vialidades al igual aspectos como la gestión de residuos, la calidad del agua y la protección de los recursos naturales; de allí que tal concepción haya conducido a la aprehensión de la planificación territorial en términos más integrales y complejos como los que es posible evidenciar en Dinamarca, Holanda y la misma España (*C.E., 1995*).

Revisado a groso modo el contexto continental europeo corresponde ahora hacer alusión al país ibérico; en tal sentido, a nivel nacional la base legal actual del sistema de OT la constituye el *Real Decreto Legislativo 2/2008*, ley sobre el régimen del suelo y la ordenación del territorio; esta disposición regula las

condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con uso del suelo en todo el territorio estatal. Así mismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en este asunto.

Ahora bien, se debe enfatizar tal como lo señala (*Hildenbrand, 1996b*) citado por (*Massiris, 2004b*) que el OT español está descentralizado en el nivel regional, como efecto de la *Constitución de 1978* la cual transfirió las competencias en la materia a las instancias regionales; en consecuencia, las regiones o también denominadas Comunidades Autónomas establecen sus propias leyes sobre ordenación del territorio, planificación y urbanización, sin menoscabo de las competencias de la nación.

Esta situación denota a nivel país una gran variabilidad en cuanto a objetivos, instituciones, instrumentos y niveles de desarrollo en la planificación territorial. En todo caso la legislación autonómica concibe a los planes de ordenación como los instrumentos a través los cuales se consolida el prototipo de OT, así entonces se pueden distinguir tres tipos de planes relacionados a continuación.

En primer lugar los planes regionales, definidos como los instrumentos de orientación de la política territorial, los cuales señalan entre otros las medidas, objetivos, estrategias y criterios para el establecimiento de usos y actividades en el territorio, así como orientaciones en materia de protección del medio ambiente, infraestructuras, abastecimiento de servicios y planificación sectorial. En segunda instancia a nivel subregional, las provincias tienen un papel subsidiario del OT, mediante la consideración integrada de sus recursos naturales, infraestructuras y equipamientos. Por último a nivel local, los municipios tienen la competencia de la planificación de los usos del suelo, en lo referente a sus ocupaciones y aprovechamiento; estos últimos se definen como las herramientas de intervención directa o puntual del OT (*Massiris, 2004c*).

De esta manera, según este último autor el interés y enfoque de los planes de ordenamiento en los distintos ámbitos territoriales se centra en la armonización

del desarrollo económico y el bienestar social en el contexto de la Unión Europea; así como al estímulo del desarrollo regional; la definición de estrategias territoriales; la inserción de consideraciones ambientales en la toma de decisiones; la distribución espacial de las actividades económicas; y la apropiada utilización del suelo.

Por otra parte (*Benabent, 2012a*) menciona que desde principios de los años ochenta se ha generado un proceso de consolidación de la ordenación del territorio, donde todas las Comunidades Autónomas españolas han desarrollado legislativamente esta competencia y las acciones emprendidas sirvieron para perfeccionar los instrumentos, incorporar otros nuevos y en definitiva para afianzar su contenido y alcances en el entramado jurídico y administrativo.

De la misma manera (*Benabent, 2012b*) argumenta que la ordenación del territorio en España ha sido un proceso cambiante desde sus presupuestos teóricos y conceptuales hasta su verdadera práctica; desde su consideración como política integral que otorga sentido y coherencia a las distintas actuaciones que se desarrollan sobre el territorio, conocida como la situación deseada, hasta una realidad de continuas confrontaciones con políticas sectoriales que intentan hacer prevalecer su lógica, alterando en gran parte la real intención del OT.

De igual modo éste reciente autor destaca que la ordenación del territorio paulatinamente ha ido modificando sus presupuestos iniciales, ejemplo de ello es que la legislación territorial actual no mantiene la rigidez de las primeras reglamentaciones y los instrumentos ahora son más flexibles, tanto en su contenido como en los procedimientos necesarios para su modificación; condición fruto de la experiencia y la exigencia de adaptar estos mismos a la variabilidad de los elementos que componen el sistema territorial.

Esta sucinta caracterización permite entrever a grandes rasgos desde la perspectiva nacional y regional como se configura el OT en España; con este panorama procede ahora representar los caracteres generales del OT de la Comunidad Autónoma de Navarra – CANAV, así como tipificar la experiencia

de esta región en cuanto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en su proceso de ordenación del territorio.

En tal sentido para iniciar es oportuno recalcar uno de los aspectos mencionados en la descripción metodológica y que de manera abierta (*Feria et al., 2005*) exponen, al considerar, que a pesar de que la ordenación del territorio como disciplina científica data de hace varias décadas en términos genéricos, desde una perspectiva académica los réditos de información al respecto son aún una aseveración objetable; toda vez que no resulta fácil encontrar análisis, estudios e investigaciones que precisen adecuadamente como se efectúa la gestión y planificación integrada de un territorio, y que se basen además en experiencias concretas a partir de las cuales se pueda contrastar empíricamente las premisas teóricas de partida.

De allí que resulte necesario intentar aportar elementos de juicio, tanto de carácter informativo como de naturaleza interpretativa, sobre la contribución de la orientación estratégica a la ordenación y desarrollo territorial.

Así entonces, al efectuar la revisión documental relativa a los antecedentes que conllevaron a la estructuración del actual prototipo de OT de Navarra, el *Gobierno Regional (2012)* reporta que hacia los años 60 del siglo XX aún no existía conciencia de hacer ordenación del territorio en el sentido estricto, y menos de disponer un conjunto de criterios incardinados, sistematizados y congruentes que guiara esta labor; de este modo, es con los años que va surgiendo la necesidad de valorar el territorio en un contexto espacial más amplio; así mismo con el traspaso de competencias de la nación a la CANAV en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se fue configurando el campo de acción de esta práctica administrativa.

Posteriormente un estudio prospectivo denominado “*Navarra 2000*” basado en la teoría de sistemas, analizó diferentes escenarios sobre las condiciones técnicas, científicas, económicas, sociales y ambientales de la realidad futura de Navarra, el cual, dentro de sus conclusiones menciona al OT como el mecanismo para plantear prioridades, tomar decisiones y emprender actuaciones coherentes en el territorio.

Ahora, otra premisa que se considera promotora del modelo de OT vigente en la CANAV es la *Estrategia Territorial Europea - ETE* de 1999, pauta acordada para orientar las políticas sectoriales con repercusiones territoriales bajo tres objetivos directores a saber, la cohesión económica y social; la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y la competitividad más equilibrada, valores a los que se le suman tres directrices fundamentales de desarrollo territorial, el desarrollo de un sistema urbano más policéntrico y equilibrado que refuerce la colaboración urbano-rural; la equidad en el acceso a los servicios, las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión eficiente del patrimonio natural y cultural del territorio europeo.

Los mencionados aspectos condujeron al gobierno de la CANAV a formular una iniciativa mediante la cual se replicaran los citados objetivos directores y directrices fundamentales de la ETE en su jurisdicción, bajo una propuesta de desarrollo regional integral, con visión a largo plazo, participación comunitaria y mecanismos de seguimiento.

Por su parte una de las referencias documentales científicas que mejor aborda este proceso es (*Elorrieta, 2013a*) quien argumenta que la CANAV es un territorio donde tradicionalmente han existido importantes desequilibrios territoriales entre el medio urbano y el medio rural, especialmente entre la capital y el resto del territorio. En su análisis alude que con antelación a lo que hoy se conoce como la *Estrategia Territorial de Navarra - ETN* y desde finales de los años ochenta hubo varios intentos de elaborar un instrumento a escala regional para ordenar el territorio, pero dichas iniciativas nunca llegaron a aprobarse de manera definitiva.

Además este último autor precisa que para llegar a la elaboración de la ETN hubo que aprobar previamente en el año 2002 una nueva ley de ordenación territorial, la cual está vigente en la actualidad, donde se estableció un nuevo esquema de instrumentos de planificación, la *Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Adicional cita, que esta normativa impuso como principal instrumento de ordenación territorial a la ETN, catalogada como un

plan de escala regional de carácter estratégico y cuyo objetivo fundamental es conseguir un desarrollo territorial sostenible para el territorio navarro.

En este punto es válido señalar que la *Ley Foral 35/2002* es la piedra angular en materia jurídica del OT de la CANAV, dicha prescripción normativa válida y formaliza entre otros las competencias y responsabilidades administrativas en la ordenación del territorio; define como instrumentos de OT a la ETN, los planes de ordenación territorial, los planes directores de acción territorial y los planes sectoriales de incidencia supramunicipal, estableciendo su naturaleza, la primacía de sus determinaciones, los procedimientos de elaboración y aprobación, la vigencia, revisión, modificación y actualización; así mismo estipula que se deberá garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información dentro de todos los procesos de OT. En cuanto a la ETN en sí, le atribuye como objetivos a alcanzar la cohesión social y económica del territorio, la competitividad regional, la conservación y uso racional de su patrimonio natural y cultural, la integración con la ETE y la cooperación con su entorno geopolítico.

Conocidos los mencionados antecedentes (*Zarraluqui, 2003a*) menciona que el gobierno de la CANAV optó por desarrollar una *estrategia territorial* caracterizada por tres factores, el primero, que siguiera la metodología y finalidades de la planeación estratégica; el segundo, que propiciara la aplicación tanto de los objetivos directores como de las directrices fundamentales de la ETE; y el tercero, que tuviera como referente las posibilidades, características, potencialidades y limitaciones de la región, de modo tal que se constituyera en un proceso novedoso a desarrollar en el largo plazo, atento a las coyunturas que surgieran y presto a ajustar sus postulados, o las políticas concretas que se implementaran. De allí que este autor destaque a la llamada ETN, como la primera experiencia en España de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial de la ETE a nivel región.

Dada la connotación de este proceso otros autores han hecho alusión al respecto tal es el caso de (*Hernández y Collado, 2003a*) quienes manifiestan que la ETN es una actuación gubernamental que consiste en el diseño

territorializado y consensuado de la región, y tal como lo dispone la *Ley Foral 35/2002* es el instrumento marco de orientación para la planificación estratégica del territorio de Navarra; donde dicha planificación parte con la valoración de las incidencias que las políticas sectoriales tienen sobre el territorio, continua con la definición de unos objetivos globales, a partir de los cuales se proponen líneas estratégicas de actuación, que posteriormente se concretan y materializan a través de los planes de ordenación del territorio.

Por su parte (*Hildenbrand, 2006*) alude que la ETN representa la primera aplicación en España de un instrumento no formal de ordenación el territorio. En este sentido señala que es un instrumento de planificación estratégica territorial que contiene determinaciones vinculantes para el planeamiento de la CANAV; dichas determinaciones son de carácter orientativo y comprenden un conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación del territorio, en lo que respecta a los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo rural y urbano, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural; en tal sentido, se posiciona como una experiencia patente para la generación de nuevos planes de OT en otras comunidades autónomas de España y ejemplo para otras regiones del mundo.

En concordancia con las anteriores apreciaciones es posible evidenciar que la literatura científica reconoce como asertivo, trascendente e innovador el proceso de OT llevado a cabo en la CANAV, por ello vale la pena precisar algunos elementos adicionales que conllevaron a su consolidación. En tal sentido a continuación se realizará una descripción de los momentos y componentes que hicieron parte en la configuración de la vanguardista ETN.

De este modo, el *Gobierno de Navarra (2003a)* menciona que la estrategia territorial se origina producto de la necesidad y el deseo alcanzar tanto los objetivos directores de cohesión económica y social; conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y la competitividad más equilibrada, como de aplicar las directrices fundamentales de la ETE referidas al desarrollo de un sistema urbano más policéntrico y equilibrado que refuerce



la colaboración urbano-rural; la equidad en el acceso a los servicios, las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión eficiente del patrimonio natural y cultural, a fin de avanzar hacia mayores niveles de bienestar social en la región.

Frente a esto (*Zarraluqui, 2003b*) manifiesta que el diseño de la ETN tiene sus inicios después de tomar una decisión de carácter programado, en la cual, se resuelve articular y admitir las debilidades, amenazas, antecedentes, intereses, conflictos y expectativas acaecidas hasta ese instante sobre el territorio de Navarra, esta conjugación consiente la puesta en marcha de un proceso de ordenación del territorio más cualificado y holista. De igual manera el autor menciona que por las características de la iniciativa se traducía una ocasión propicia para prestigiar el papel de la ordenación del territorio, acercando esta disciplina científica a los ciudadanos mediante un proceso participativo y de esfuerzo técnico que trascendiera la esfera administrativa y llegara de forma didáctica al conjunto de la sociedad.

De manera análoga (*Benabent, 2007a*) argumenta que la planificación territorial contemporánea es algo más que un método para decidir, es también una nueva cultura, que consiste en establecer una visión transversal de lo que se pretende para un territorio y en definir una política a través de instrumentos estratégicos que regulen, comprometan y materialicen la situación deseada para un contexto. En tal sentido, señala que los requerimientos actuales demandan que los instrumentos de OT contribuyan a dinamizar el territorio con valores multitarea, que por una parte puedan ser capaces de incorporar nuevas propuestas de transformación territorial y a la vez mantengan la regulación de usos y actuaciones. Ahora bien, la documentación consultada sugiere que la elaboración de la ETN se desarrolló por fases, tal como se relatan a continuación.

### Fase Preliminar

Conforme a lo expresado por el *Gobierno de Navarra (2003b)* el primer momento partió con la realización de una investigación específica en materia de buenas prácticas regionales y un análisis detallado de estudios, planes y

proyectos existentes, de alcance europeo, nacional y regional, que pudiesen incidir en la formulación de la ETN. Del mismo modo se efectuó un análisis de las tendencias para las mismas escalas que determinarían los cambios económicos, sociales y ambientales en el comienzo del nuevo milenio. Materiales referencia de los cuales se extrajeron conclusiones y pronósticos para el naciente modelo territorial.

### Fase de Análisis y Diagnóstico

Para (Zarraluqui, 2003c) parte de los satisfactorios resultados de la ETN se deben a las arraigadas bases conceptuales aplicadas desde su diseño; así entonces nociones como la consideración del entorno, visión a largo plazo, la participación como método de trabajo a lo largo de todo el proceso, el seguimiento de la evolución del territorio, y la estrategia territorial como proceso continuo son los preceptos teóricos de la exitosa experiencia de OT. De la misma manera este autor enfatiza que la segunda fase en términos metodológicos resultó trascendental presentando mayores elementos y nivel de complejidad, donde sus actividades más importantes fueron las siguientes:

A. *Elaboración de informes temáticos* por parte de diferentes equipos técnicos sobre aspectos de la CANAV tales como el medio físico y calidad ambiental, demografía y estructura de la población, sistema de asentamientos, sistema productivo, infraestructuras, equipamientos sociales, educativos y sanitarios, organización administrativa e institucional y patrimonio cultural.

B. *Elaboración de un diagnóstico percibido* figura como un factor clave en el cual se recogen las impresiones que la comunidad de Navarra tiene sobre el diagnóstico técnico efectuado, así como sus aspiraciones y opiniones sobre el futuro y retos territoriales.

C. *Elaboración de un diagnóstico integrado para la CANAV* consolidado en torno a seis criterios estratégicos adaptados de la ETE a saber competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, y gestión inteligente del patrimonio natural y cultural.

D. *Definición de los retos de Navarra para el 2025*, los cuales pueden determinar el éxito o el fracaso de la región a futuro, para su distinción fueron agrupados en seis grandes áreas así; retos de la sociedad; de la economía; del medio ambiente; de las instituciones; del territorio y retos de las infraestructuras.

E. *Propuesta de indicadores territoriales*, su finalidad es “medir”, a través de una serie de factores, la aproximación o desviación a futuro de Navarra con relación a los citados seis criterios adaptados de la ETE, su relevancia dentro del proceso de estructuración de la ETN es alta pues servirían para valorar las diferentes alternativas o hipótesis de desarrollo territorial.

#### *Fase de Formulación de la ETN*

Para esta parte (*Elorrieta, 2013b*) menciona que teniendo en cuenta que el objetivo de la ETN es favorecer el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado de la región ésta comprende el conjunto de medidas y guías de actuación con las que se pretenden consolidar dos aspectos a saber; por un lado generar una mayor coordinación intersectorial frente a la valoración de las incidencias que las diversas políticas tienen sobre el territorio; y por otro, propiciar un marco de referencia para la elaboración de los planes de ordenación territorial, instrumentos de escala inmediatamente inferior a la estrategia (subregional) que aportan concreción a las orientaciones de la ETN.

De otro modo (*Zarraluqui, 2003d*) señala que de manera particular esta fase contempló dos instantes a denotar, la formulación y análisis de la hipótesis del modelo territorial; y el establecimiento de la estrategia. En el primero se generaron las opciones o alternativas factibles de desarrollo territorial teniendo como marco de referencia un fenómeno concreto, de fuerte influencia y caracterizador de dicho desarrollo, la evolución del sistema urbano y demográfico.

Según expone el autor, este sistema tiene múltiples influencias en el desarrollo económico y se configura lentamente como consecuencia de las decisiones de todos los actores que intervienen en el territorio, por lo que se trata de un factor

estructural de relativa permanencia, cuya alteración exige medidas a largo plazo, razones por las que fue elegido como el eje básico sobre el cual se establecen las hipótesis. Así mismo indica que al emplear la evolución del sistema urbano y demográfico como la matriz regente de análisis, por una parte se viabiliza la valoración de las consecuencias de los modelos de organización espacial futura de la CANAV desde la óptica de los seis criterios adaptados de la ETE, referencia fundamental del trabajo; y por otra se posibilita establecer conclusiones para la definición de un “modelo integrado” de ordenación y desarrollo territorial.

En lo que respecta al segundo instante en mención (*Zarraluqui, 2003e*) afirma que desde el análisis prospectivo se ha concluido que el establecimiento de la mencionada estrategia estará enmarcada bajo un modelo integrado basado en el concepto de Ciudad-Región el cual considera las problemáticas y potencialidades de todo el territorio, es de carácter flexible, atiende a todos los retos planteados y favorece la cooperación con territorios vecinos, la cual se materializa mediante criterios, directrices y medidas de orientación para las diferentes políticas sectoriales y ámbitos de la planificación territorial.

En concordancia con lo anterior (*Elorrieta, 2013c*) sostiene que la ETN comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación que van mucho más allá de la ordenación física del territorio e incluyen aspectos como la ordenación de los recursos naturales, de las grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural. En tal sentido sintetiza que la ETN está integrada por 3 ejes estratégicos (territorio competitivo y cohesionado; territorio accesible y conectado; territorio culto y de calidad), sobre los que se establecen 17 lineamientos estratégicos de carácter económico, geográfico y sociológico, 33 objetivos compartidos y 80 directrices diferenciales para el OT.

Es válido acotar que por la extensión y volumen de información involucrada, no se hará alusión a todos estos componentes que integran la ETN dentro del presente documento, puesto que resulta demasiado prolongado su abordaje lo

que disiparía y marginalizaría el verdadero enfoque de la investigación; sin embargo, más adelante se detallan algunos ejemplos de los lineamientos estratégicos utilizados y que actualmente hacen parte de la ETN, así como los atributos de estos mismos.

Ahora, lo que si resulta procedente citar es que dicha estrategia denota algunas características generales, como la existencia de una red urbana más estructurada, donde a la metrópoli central se integran los núcleos de población intermedios que la rodean (poli-centrismo); la localización de actividades económicas diversificadas a lo largo de sus corredores de comercio; el desarrollo de sus principales vocaciones geográficas; junto con la dinamización y valorización del espacio, incluidas las áreas rurales y naturales.

De otro modo (*Elorrieta, 2013d*) en su estudio menciona que aparte de la estructura sistemática descrita, en esta fase la ETN vincula tres aspectos adicionales que son característicos de la planeación estratégica y que en definitiva le otorgan mayor campo de acción y mejores alcances a sus contenidos de ordenación del territorio. Para iniciar y como factor clave el acceso a la información y la participación pública vinculante, estos elementos fueron habilitados a través de variados mecanismos como mesas sectoriales, foros ciudadanos, mesas territoriales de escala comarcal, paneles de especialistas y encuestas electrónicas, de las cuales se obtuvieron las percepciones de la comunidad navarra y la visión de los expertos frente al diseño de la estrategia de ordenación territorial en curso.

Como segundo la ETN precisó un mecanismo de evaluación y seguimiento para que una vez adoptada y puesta en marcha se efectuara la correspondiente valoración de los efectos territoriales del plan y el grado de consecución de sus propósitos. Para ello dispuso dos familias de indicadores a saber; unos los indicadores de situación, que describen el estado de Navarra en un momento dado en relación con los objetivos de la ETE; y otros los indicadores de seguimiento, que describen la situación de Navarra respecto a los objetivos establecidos en su propia estrategia permitiendo conocer su progreso en el tiempo; hoy en día para estas tareas se cuenta con un completo

sistema de indicadores territoriales que simplifican y hacen más efectiva la medición de dichos factores visibilizando así la evolución del territorio.

En tercer lugar y en atención a la *Ley Foral 35/2002*, creó una instancia de encuentro, asesoramiento y participación entre instituciones públicas y agentes sociales y económicos, llamado el *Consejo Social de Política Territorial-CSPT*. En la actualidad dicho órgano consultivo es el encargado de realizar el seguimiento y la evaluación de las distintas políticas y planes territoriales de Navarra, incluida la ETN a través de informes vigencia y estado de cumplimiento. Así entonces estos caracteres permiten entrever que la ordenación del territorio debe considerarse como un proceso en permanente actualización y revisión, donde las acciones de retroalimentación y mejora continua contribuirán a su favorable implementación.

#### Fase Final

Frente a esta última fase se debe precisar que toda la documentación consultada la menciona, sin embargo no se suministran mayores detalles respecto de la misma; de manera general (*Zarraluqui, 2003f*) comenta que la fase terminal corresponde a la corrección del documento de la ETN tras su exposición al público, para que luego sea avalada y ratificada por las autoridades competentes.

Por otra parte es oportuno señalar que actualmente, la gestión y seguimiento de la ETN está a cargo del Observatorio Territorial, unidad técnica especializada en la materia adscrita al CSPT. La financiación de los mismos proviene de los fondos del gobierno e incluye el sostenimiento de todo el modelo organizativo que está detrás del control y seguimiento de los planes territoriales desde la ETN hasta los planes del ámbito subregional y demás instrumentos (*Elorrieta, 2013e*).

Desde otra perspectiva (*Hernández et al., 2003b*) exponen que toda estrategia territorial opera en un marco de incertidumbre y ha de tomar en consideración un amplio rango de variables. En ese contexto la ETN necesita crear opciones para el futuro, con la finalidad de que los territorios y sus habitantes puedan

adaptarse mejor a las nuevas necesidades, problemas y oportunidades que vayan surgiendo; el desafío entonces es desarrollar políticas que faciliten las respuestas del territorio frente a la naturaleza dinámica y difícilmente predecible de los cambios ambientales, sociales, económicos y tecnológicos que allí se entretujan.

Al respecto (*Benabent, 2012c*) argumenta que la planificación territorial debe incorporar la incertidumbre para lograr una mejor adaptación, por tanto, el trabajo está en cómo hacer posible que los planes no sean obsoletos al poco tiempo de su adopción, cómo evitar su rigidez y aparente solidez para hacerlos duraderos. Así entonces este último autor sostiene que un plan como la ETN puede perdurar si se mantiene su nivel de certidumbre y si es flexible en sus determinaciones. De esta manera la certidumbre alude a que la estrategia pueda situarse en un plano en el que las decisiones de planificación están más próximas a las decisiones operativas, es decir, que el plan se materialice sin mayores intermediaciones.

De otro modo, la flexibilidad hace referencia a que la propuesta marque el qué hacer pero no un único cómo. En tal sentido, la flexibilidad de la ETN corresponde a la capacidad de superar la desviación creada por la incertidumbre entre la planificación y el proceso decisional operativo; de allí, que la conjunción de ambas sea la que determine la solidez del plan y su vigencia temporal. De esta analogía es posible concluir que los mencionados conceptos son constituyentes esenciales de planes integrales de ordenación del territorio como lo es ETN.

Para finalizar resulta destacable citar a (*Zoido, 2006*) quien manifiesta que la modelización es por excelencia la expresión científica de la modernidad aunque con la difícil tarea de responder a los vertiginosos desafíos y retos sociopolíticos de la posmodernidad.

En consecuencia un modelo territorial como el propuesto por la ETN es útil, si actúa con finalidades transformadoras de mejora, expresando las opciones deseadas para la evolución del territorio que en cualquiera de sus escalas

(municipal, departamental o regional) no es orientable o reconducible a corto plazo; de esta manera, concluye que para inducir un sentido evolutivo y deseado en la unidad territorial o en sus elementos estructurales se requiere de significativas inversiones públicas, coordinación y concertación de actores, así como del sostenimiento y mejora continua sus objetivos y propósitos a largo plazo.

Una vez descritos los caracteres generales de la ETN, compete ahora detallar algunos ejemplos de los lineamientos estratégicos utilizados en su configuración y que en la actualidad hacen parte de la misma, así como tipificar para estos, atributos tales como el origen, instrumento de gestión donde se estipulan, hacia donde están orientados, los tópicos abarcados, los actores involucrados, la forma de implementación, y los mecanismos de evaluación y retroalimentación.

De este modo dada la magnitud, extensión y composición de la ETN y en aras de representar de manera fidedigna, simplificada y comprensible este apartado, se resolvió emplear para este fin su tercer eje estratégico, denominado *Territorio Culto y de Calidad*; pues debido a como está diseñada la ETN es el eje que contiene y aborda el mayor número de aspectos de carácter ambiental afines con el propósito de la investigación.

Ahora, se decidieron relacionar todos los constituyentes que integran el tercer eje estratégico, con la intención de ejemplificar y visualizar de forma integral el conjunto de lineamientos, objetivos, directrices y disposiciones que este involucra, con el ánimo de discernir la estructura y factores que fueron considerados dentro del mismo para la gestión y ordenación del territorio de la CANAV.

Así entonces y teniendo en cuenta los precedentes señalamientos, en la siguiente tabla de manera secuencial y sistemática se ilustran los mencionados aspectos; posteriormente y teniendo como referente este esquema, se describirán los atributos de los lineamientos estratégicos en consideración; insumos con los que se complementa la caracterización y representación de esta experiencia internacional de ordenación del territorio.



Tabla 1. Ejemplos de lineamientos estratégicos que integran de la ETN.

ASPECTO	DESCRIPCIÓN
<b>Eje de la ETN</b>	Conseguir un territorio culto y de calidad
<b>Lineamiento Estratégico No 1</b>	<b>Potenciar la calidad de vida y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de los Pirineos</b>
<b>Objetivos proyectados para el lineamiento estratégico No 1</b>	Objetivo No 1. Potenciar y diversificar la economía rural. Objetivo No 2. Aumentar calidad de vida de la población. Objetivo No 3. Aumentar la permeabilidad de Pirineos. Objetivo No 4. Valorización de los recursos naturales
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 1</b>	-Realización a corto plazo de un Plan de emergencia para el Pirineo. -Promoción de la infraestructura rural, mejorando los establecimientos turísticos. -Crear infraestructura industrial y empresarial en las zonas rurales. -Inclusión del Pirineo en los circuitos turísticos trans-regionales. -Potenciar un mercado residencial de calidad en el medio rural. -Potenciar la "marca" Pirineos. -Potenciar las producciones agrarias autóctonas y con calidad ecológica.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 2</b>	-Mejorar los accesos por carretera a los Pirineos. -Desarrollar telecomunicaciones de gran capacidad y rapidez. -Mantener y desarrollar servicios básicos suficientes.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 3</b>	-Construcción de la vía de gran capacidad a Francia. -Mejora de las comunicaciones transfronterizas e interiores.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 4</b>	-Conservación de los activos naturales y paisajísticos. -Formulación de una normativa urbanística exigente. -Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes.
<b>Lineamiento estratégico No 2</b>	<b>Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural</b>
<b>Objetivos proyectados para el lineamiento estratégico No 2</b>	Objetivo No 1. Potenciar y diversificar la economía rural. Objetivo No 2. Aumentar la calidad de vida de la población en el medio rural.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 1</b>	-Fomentar la producción agropecuaria de calidad. -Crear infraestructura industrial y empresarial en las zonas rurales. -Gestión inteligente de los activos naturales y culturales. -Establecer una política de desarrollo específica para las zonas rurales remotas. -Apoyar el mantenimiento del sector agroalimentario y potenciarlo en sus facetas más ligadas al territorio y la calidad. -Establecer una política del agua que potencie y diversifique la economía rural de las zonas con limitaciones en este recurso. -Establecer una política territorial que defienda con decisión la preservación del suelo agrario de alta productividad y de alto valor ambiental.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 2</b>	-Integrar las redes de transporte público urbano y cercanías. -Mejorar la red de comunicaciones internas de Navarra. -Mantenimiento y desarrollo de servicios básicos en el medio rural remoto. -Fomentar la implantación de nuevas tecnologías en espacios rurales y remotos.

Fuente. Elaboración del Autor, 2016. Adaptado del documento ETN 2003

Tabla 1. (Continuación). Ejemplos de lineamientos estratégicos que integran de la ETN

ASPECTO	DESCRIPCIÓN
<b>Eje de la ETN</b>	Conseguir un territorio culto y de calidad
<b>Lineamiento Estratégico No 3</b>	<b>Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra</b>
<b>Objetivos proyectados para el lineamiento estratégico No 3</b>	Objetivo No 1. Una concepción multifuncional de la economía rural. Objetivo No 2. Valorizar los recursos naturales. Objetivo No 3. Aumentar la calidad de vida de la población.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 1</b>	-Promover la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria, impulsando la eco-condicionalidad de las ayudas públicas, las buenas prácticas agroambientales y las producciones ecológicas integradas. -Gestión inteligente de los activos naturales y culturales. -Promover una política de desarrollo para las zonas rurales remotas.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 2</b>	-Concienciación social de la problemática ambiental. -Planificar los usos del suelo teniendo en cuenta consideraciones ambientales. -Impulsar el uso de energías renovables y biocombustibles. -Promover el ahorro y la eficiencia energética. -Promover el tratamiento de residuos como responsabilidad social.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 3</b>	-Crear un sistema de incentivos económicos para la preservación del ambiente. -Promover el uso del transporte público. -Favorecer el interés colectivo a través de la movilidad sostenible. -Promover la inter-modalidad y el transporte combinado de mercancías. -Educar a los ciudadanos en hábitos que reduzcan la huella ecológica. -Preservar, y en la medida de lo posible aumentar, la biodiversidad.
<b>Lineamiento estratégico No 4</b>	<b>Reforzar la gestión de los activos naturales y culturales de Navarra</b>
<b>Objetivos proyectados para el lineamiento estratégico No 4</b>	Objetivo No 1. Generar un turismo sostenible. Objetivo No 2. Valorizar los recursos naturales. Objetivo No 3. Aumentar la calidad de vida de la población.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 1</b>	-Desarrollar las formas de turismo más ligadas al medioambiente: turismo natural, rural, de montaña, etc. -Crear foros de toma de decisiones donde estén representados todos los intereses del sector. -Limitar la edificabilidad en las zonas con especial valor paisajístico o cultural. -Dar uso a los edificios singulares de Navarra como forma de rentabilizar y garantizar su conservación. -Promover la innovación y uso de las tecnologías de la información en el sector. -Potenciar el sector cultural también como actividad económica. -Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes de Navarra.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 2</b>	-Crear un sistema de incentivos fiscales para la preservación del ambiente. -Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes de Navarra. -Planificar los usos del suelo teniendo en cuenta consideraciones ambientales. -Promover una normativa urbanística exigente.
<b>Directrices establecidas para el objetivo No 3</b>	-Conservar y proteger los elementos culturales propios de Navarra. -Potenciar el sector cultural también como actividad económica

Fuente. Elaboración del Autor, 2016. Adaptado del documento ETN 2003

En concordancia con lo registrado en la tabla anterior es posible distinguir algunos rasgos generales de los lineamientos utilizados en la configuración de la ETN para el eje estratégico seleccionado; en primer lugar se aprecia que debido a la manera en que se encuentra configurada la estrategia, todos los lineamientos están respaldados por unos objetivos a los cuales se les asignan una serie de directrices que son las que en definitiva permiten vislumbrar hacia donde está orientada cada línea estratégica.

Entre tanto el constituyente sintáctico es decir la forma cómo se postula cada lineamiento estratégico denota un carácter propositivo y en todos los casos alude a una alternativa u oportunidad de mejora para los componentes vinculados al eje estratégico. De la misma manera se aprecia que los citados lineamientos comprometen destacados valores en su propósito como la sostenibilidad ambiental; la gestión de recursos naturales; el desarrollo rural; y la calidad de vida.

De otro modo es factible reconocer dentro de los señalados lineamientos estratégicos atributos o condiciones compartidas especialmente los que atañen a su origen, el instrumento de gestión donde se estipulan, los actores involucrados, la forma de implementación, y los mecanismos de evaluación y retroalimentación, tal como se denotan a continuación.

En cuanto al origen de los lineamientos es posible afirmar que sus raíces conceptuales residen en preceptos tales como el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación con el área rural; el compromiso de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; el desarrollo sostenible, la gestión de los recursos naturales, y la protección del patrimonio cultural todos estos estipulados en la - ETE de 1999.

Por otra parte su génesis jurídica se encuentra ligada a los mandatos estipulados en la Ley Foral 35/2002 de ordenación del territorio y urbanismo; así mismo su base metodológica obedece a postulados de la planeación estratégica entre los cuales se encuentran la organización de acciones de manera eficiente y eficaz en torno a conseguir un objetivo, la integración de

aspectos y valores ambientales dentro de la toma de decisiones y la promoción de un desarrollo sustentable.

Ahora, el instrumento de gestión donde se estipulan dichos lineamientos es un Plan titulado *Estrategia Territorial de Navarra, Directrices para la Ordenación del Territorio*, documento técnico aprobado por el Parlamento de Navarra en junio de 2005 aunque su consolidación inició en el 2001; es un instrumento de ordenación territorial que comprende un conjunto de criterios y medidas para la utilización racional, equilibrada y sostenible del territorio, promovido por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda y coordinado desde la Sociedad Pública de Suelo y Vivienda, ambas instancias pertenecientes al gobierno de la CANAV.

En lo referente a los actores involucrados como primero se debe precisar que la ETN dispuso un abanico de medios y alternativas para facilitar la vinculación y participación de la ciudadanía durante todo el proceso de estructuración de la misma; no obstante es prudente mencionar como actores que participaron directamente en la configuración y seguimiento de los lineamientos estratégicos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda; la Sociedad Pública de Suelo y Vivienda; la Cámara Navarra de Comercio e Industria; el Centro de Estudios Económicos; las firmas Consultoras (Basartea, Ecotec, Eide); el Consejo Social de Política Territorial y el Observatorio Territorial de Navarra.

En lo que respecta a la forma de implementación como primero se debe precisar que los referidos lineamientos hacen parte de la ETN y tal como lo argumenta (*Elorrieta, 2013f*) ésta presenta un carácter estratégico e integrador, con determinaciones generalistas formuladas a modo de objetivos y criterios que usualmente no son de aplicación directa, es un plan esencialmente dirigido a establecer las grandes líneas de actuación en materia territorial. Desde esta perspectiva la implementación de los lineamientos se materializa a través de los llamados Planes de Ordenación Territorial, que son aquellos planes de escala subregional que aportan concreción de las orientaciones de la ETN.

De este modo para (*Jiménez, 2009*) los Planes de Ordenación Territorial tienen naturaleza de planificación estructurante, su función esencial es establecer los elementos básicos para la ordenación del territorio, constituyéndose en el marco de referencia para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes y programas de las administraciones y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades y proyectos de los particulares con incidencia en el territorio. De esta manera, son instrumentos de OT cuyo ámbito de aplicación está conformado por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o por áreas que por su dimensión y características funcionales precisan una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y por ende una planificación de carácter integrado.

Frente a los mecanismos de evaluación y retroalimentación de los lineamientos estratégicos el *Gobierno de Navarra (2003c)* menciona que al tratarse la estrategia de un plan con un horizonte temporal a largo plazo, demanda un sistema de evaluación, seguimiento y control que garantice el cumplimiento de los objetivos prefijados y que sea capaz de readaptar las propuestas a medida que se van desarrollando los acontecimientos. Para ello, desde su formulación estableció dos conjuntos de indicadores, (de situación) que ofrecen una descripción de la realidad de Navarra en un momento dado de tiempo en función de los objetivos de la ETE; y (de seguimiento) que describen el estado de avance de Navarra respecto a los objetivos establecidos en su propia estrategia.

Vale la pena destacar que es el *Observatorio Territorial de Navarra (OTN)* la entidad encargada de efectuar la evaluación, seguimiento y retroalimentación tanto de los lineamientos estratégicos, como de las demás directrices y criterios propuestos en la ETN, para ello cuenta con un Sistema de Indicadores Territoriales que pueden valorar desde aspectos que no están directamente influenciados por la ordenación territorial como (biodiversidad y distribución de la pobreza), hasta otros en los cuales el impacto de las decisiones de ordenación es evidente como (número de viviendas en zonas inundables y grado de conectividad); el sistema también incluye indicadores que miden el avance y la implementación de los propios procedimientos de OT.

Por otra parte los atributos con los que se pueden observar rasgos heterogéneos dentro de los referidos lineamientos estratégicos son aquellos que indican hacia donde están orientados y los tópicos abarcados. En tal sentido es posible evidenciar que el *Lineamiento Estratégico No.1 (potenciar la calidad de vida y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de los Pirineos)* está enfocado hacia una zona de representativa importancia ecológica y económica para Navarra y sus presupuestos apuntan a diversificar las actividades económicas en esta zona, mejorar las condiciones de habitabilidad de sus residentes, así como la protección de los activos naturales y paisajísticos. Entre las temáticas asociadas al mismo se encuentran el desarrollo de infraestructuras y equipamientos, la creación de un mercado turístico de calidad y el fomento de una política de conservación y mejora de los paisajes.

Pasando al *Lineamiento Estratégico No.2 (impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural)* este centra su orientación a partir del reconocimiento de una correlación entre la ciudad y el desarrollo rural, donde sus proposiciones están encaminadas al fortalecimiento de la economía rural y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estas áreas. Ahora, dentro de los tópicos abordados por éste lineamiento se encuentran el fomento de la producción agropecuaria de calidad, la creación de infraestructura industrial y empresarial en las zonas rurales, y el desarrollo de servicios básicos en el medio rural.

De otro modo el *Lineamiento Estratégico No.3 (reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra)* está encaminado a la integración de los factores ambientales con las diferentes actividades socioeconómicas, especialmente en el área rural. Así entonces sus postulados apuntan a una concepción multifuncional de la economía rural y la valorización de los recursos y espacios naturales. De esta manera como parte de las temáticas abordadas por el mismo se encuentran el fomento de buenas prácticas agroecológicas, la planificación de los usos del suelo teniendo en cuenta consideraciones ambientales, el uso de energías renovables y biocombustibles, y la promoción de hábitos que reduzcan la huella ecológica.

Para finalizar el *Lineamiento Estratégico No.4 (reforzar la gestión de los activos naturales y culturales de Navarra)* está encauzado al apropiado manejo, uso y aprovechamiento de la oferta de recursos naturales disponibles. De esta manera sus premisas se dirigen a la consolidación del ecoturismo y la valoración de los recursos naturales. En este sentido dentro de los tópicos abordados está desarrollar formas de turismo más ligadas al medioambiente, limitar la edificabilidad en las zonas con especial valor paisajístico, crear un sistema de incentivos fiscales para la preservación del ambiente y potenciar el sector cultural como actividad económica.

A modo de recuento hasta este instante se ha realizado el análisis descriptivo de los caracteres generales la ETN en lo referente a su formulación y aplicación, así mismo se han referenciado algunos ejemplos de los lineamientos estratégicos empleados en su configuración, junto con los atributos de los mismos. Sin embargo y con el propósito de complementar esta experiencia internacional de ordenación del territorio, vale la pena mencionar de manera genérica algunos de los resultados de su implementación.

Conforme a lo anterior (*Elorrieta, 2013g*) menciona que el horizonte de aplicación de la ETN es considerablemente largo, puesto que, según declara su contenido “*la ETN comprende un conjunto de medidas que pretenden enmarcar la actuación de los agentes privados y de los organismos públicos navarros en el contexto de la visión a largo plazo (25 años)*” no obstante, debe considerarse como un proceso en permanente actualización y revisión que contribuye a filtrar el impacto territorial de las políticas sectoriales.

En este sentido y antes de precisar algunos resultados de la implementación de la ETN se debe mencionar que la *Ley Foral 35/2002*, establece que una vez aprobada dicha estrategia, el Gobierno de Navarra deberá remitir cada dos años al CSPT y al Parlamento, una memoria sobre la aplicación y grado de cumplimiento de sus previsiones. De este modo las denominadas *Memorias Bienales* tienen como objetivo evaluar el desarrollo territorial de la región en las seis dimensiones u objetivos adaptados por la ETN (competitividad, cohesión social, policentrismo, accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento,

sostenibilidad y gestión del patrimonio natural y cultural); así como establecer el grado de implementación de los lineamientos estratégicos y del modelo de desarrollo territorial.

De igual manera esta normativa señala que cada cuatro años desde la aprobación de la ETN, el Gobierno de Navarra a través del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio elaborará *Informes de Vigencia* y propondrá, en caso de considerarlo necesario su revisión. Dichos informes tienen como objetivo evaluar si el contenido de la ETN sigue vigente, a pesar de los cambios estructurales que producen en el tiempo. La vigencia se refiere tanto a cada uno de sus capítulos, es decir, el diagnóstico, los retos, el modelo de desarrollo territorial, lineamientos, objetivos y directrices, así como al sistema de evaluación que el documento establece a través de sus indicadores. Con relación a estos aspectos, a la fecha se han elaborado cuatro *Memorias Bienales* y dos *Informes de Vigencia*, donde la información allí registrada representa los resultados de la implementación de la ETN; así entonces algunos de los elementos más representativos de cada uno estos reportes, se relacionan a continuación.

La *Primera Memoria Bienal* de la ETN correspondiente al período 2005-2006, dentro de sus conclusiones señala que en este primer ciclo se destaca la falta de cooperación y divulgación interadministrativa de la ETN tanto de los organismos ejecutores, como de los diferentes agentes del Gobierno, pues en general se evidencia que no está coordinada con el resto de herramientas de gestión y planificación empleadas en la CANAV. De igual modo indica que las actuaciones realizadas durante este periodo de manera aislada por las diferentes entidades administrativas desaprovecharon las sinergias y potencialidades que las mismas hubieran tenido, realizadas de manera conjunta en el marco de una estrategia de desarrollo regional común.

Por otra parte menciona que la ETN se reconoce como un instrumento de OT pero no como estrategia de desarrollo regional que extiende sus determinaciones y directrices a ámbitos que exceden el marco estricto del OT. Finalmente alude que a pesar del escaso tiempo transcurrido se evidencian



favorables avances en los seis grandes objetivos de la ETN, no obstante los buenos resultados alcanzados en los indicadores se vieron opacados por la escasa difusión y coordinación administrativa, aspecto que debe reforzarse en el siguiente período.

La *Segunda Memoria Bienal* correspondiente al período 2007-2008 contiene una estructura mejor elaborada, la cual referencia que para este intervalo objetivos tales como el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, la sostenibilidad y la gestión del patrimonio natural y cultural muestran mayores avances que los referidos a la competitividad, la cohesión social y el policentrismo. Como aspecto positivo revela una mayor sensibilidad respecto a la valoración y preservación de los espacios naturales, así como la incorporación de criterios de sostenibilidad en la planificación territorial.

Por otra parte concluye como destacable que se haya realizado un importante esfuerzo por parte de los distintos departamentos en la implementación de los objetivos y las directrices de la ETN que les conciernen; sin embargo, advierte que es necesario asignar mayores presupuestos en la difusión de la ETN para alcanzar mejores valoraciones en los indicadores; de allí, que se deba realizar un seguimiento más ajustado tanto a la aplicación de las propuestas de la ETN, como a las actuaciones de las Administraciones a cargo.

De manera casi simultánea se efectuó el *Primer Informe de Vigencia* (2009) de la ETN, aquí como preámbulo se menciona que pasados cuatro años desde la aprobación de la estrategia han evolucionado de manera acelerada retos como el cambio climático, la eficiencia energética, el impacto de las migraciones y la gobernanza territorial; sin embargo esta condición estaba prevista en la formulación de la estrategia y no se denotan cambios profundos que demanden una revisión completa de la herramienta; de igual forma alude que la ETN es un instrumento proyectado a 25 años, lo que significa que sus respuestas a estos retos forman parte de la misma y se contravendría su naturaleza al efectuar una adaptación en un lapso de tiempo tan corto a la propuesta original, por tanto, concluye que los contenidos de la ETN aún siguen vigentes.

De otro modo ratifica la recomendación de reservar un presupuesto específico para la implementación de la ETN, puesto que por una parte facilita la realización de las actividades propias de la gestión de la estrategia y por otra, se puede establecer un fondo de cohesión territorial del que pueden beneficiarse agentes sociales y administraciones locales a través de proyectos de cooperación conjunta que estén alineados con la ETN.

La *Tercera Memoria Bienal* comprende los años 2009-2010, ésta reporta que al considerar los seis grandes objetivos adaptados por la ETN se observa que continúan evolucionando favorablemente la sostenibilidad; el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento; y la gestión del patrimonio natural y cultural; mientras que para los otros tres objetivos, competitividad, cohesión social y policentrismo, su evolución tendencial es negativa; expone, que los motivos de esta propensión negativa pueden estar asociados principalmente a la crisis económica la cual ocasiona notorias repercusiones contrarias a dichos propósitos.

Como puntos débiles destaca que se continúa reforzando la centralidad del área metropolitana de Pamplona frente al resto de ciudades que conforman el área polinuclear central. Por otra parte recalca que para el ámbito sectorial la ETN aún adolece de algunas pautas importantes que pueden contribuir a dirigir de una mejor manera las actuaciones e intervenciones sobre el territorio, permitiendo conjugar y resolver latentes intereses opuestos entre los diferentes sectores; aspectos a los que se les suma la falta de un presupuesto estable asignado a la gestión de la ETN.

La *Cuarta Memoria Bienal* corresponde al período 2011-2012, en tal sentido como parte de las conclusiones enunciadas se destacan las referidas a que la metodología establecida y utilizada hasta ahora para el seguimiento y evaluación de la ETN es adecuada. No obstante, en esta IV Memoria se propone una simplificación de esta metodología en sus plazos y en el contenido de los procedimientos. En tal sentido postula un seguimiento anual haciendo uso del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra, según la disponibilidad

de los datos, valoración que sería complementada con informes de vigencia de la ETN que posibiliten evaluar su utilidad cada cuatro años como máximo.

En cuanto al estado y evolución del espacio regional, concluye que la situación de los objetivos de sostenibilidad; acceso equivalente; y gestión del patrimonio natural y cultural continúa siendo positiva; mientras que para los otros tres objetivos, competitividad, cohesión social y policentrismo su evolución tendencial negativa no continuó decreciendo, manteniéndose estable.

Ahora bien, señala que al cumplirse la primera década de la ETN es recomendable elaborar el *Documento ETN 2015(+)*, con el propósito de superar tanto las falencias de difusión, como facilitar la comprensión y conocimiento de la ETN en todos los niveles de la administración pública. De esta manera el citado documento deberá contener un resumen informativo que involucre todos sus aspectos, así como una guía ilustrada de aplicación que facilite su implementación y adopción, justificando la pertinencia que tiene la ETN con las políticas, planes, proyectos y sectoriales con incidencia territorial.

Por último el *Segundo Informe de Vigencia (2013)* de la ETN concluye que sus contenidos principales siguen vigentes y no es necesaria por el momento su revisión. De otra manera, postula que el *Documento ETN 2015(+)* deberá facilitar la comprensión, difusión y aplicación de la estrategia ETN, por tanto y en aras de garantizar esta situación se deberá reservar un presupuesto específico para su elaboración y difusión.

De otro modo recomienda emprender una serie de actuaciones que permitan mejorar la implementación de la ETN como se relatan a continuación: I) abordar un proceso de catalogación y seguimiento de todos los retos identificados en la ETN; II) priorizar opciones estratégicas, objetivos y directrices de la ETN; III) clarificar el modelo de desarrollo territorial; IV) elaborar una guía de aplicación de la ETN para los planes territoriales y sectoriales; V) establecer y utilizar herramientas de evaluación de impactos territoriales, de estrategias, planes y proyectos; VI) elaborar un sistema de

indicadores de seguimiento de la ETN adaptados con dos categorías: los indicadores estratégicos y los indicadores de política territorial.

En concordancia con lo anterior es posible evidenciar que la implementación de la ETN es un proceso que parsimoniosamente está madurando; es indiscutible el beneficio que acarrea para cualquier territorio contar con una estructura de OT como la que tiene la CANAV; no obstante, y como lo menciona (*Elorrieta, 2013h*) a pesar de que la fase de implementación está prevista y forma parte del propio plan de acción territorial, no siempre se detalla la forma en que se realizará la ejecución y seguimiento del mismo. Del mismo modo, a menudo no se llegan a crear los mecanismos e instrumentos necesarios (en cuanto a recursos técnicos, institucionales, financieros, etc.) que sean capaces de controlar el grado de materialización del plan, situación que se percibe en la CANAV.

Este último autor también señala que al igual como sucede con la mayoría de las políticas públicas, la posterior ejecución o implementación de los planes territoriales es una tarea sumamente compleja y que requiere de un esfuerzo continuo, pues las inercias territoriales son muy fuertes y los resultados de las intervenciones no siempre son los esperados. Los planes, al fin y al cabo, se basan en diagnósticos y previsiones en las cuáles existe cierto grado de incertidumbre, y aunque intente reducirse al mínimo, se debe asumir como parte del proceso de la gestión territorial.

Por su parte (*Benabent, 2007b*) citado por (*Elorrieta, 2013i*) argumenta que la implementación del plan, a la vez, consiste en dos procesos paralelos: por una parte, en la aplicación de la normativa, y por otra, en la ejecución de los programas previstos en el mismo. Esta naturaleza a la vez estratégica y reguladora de los planes hace que su instrumentación e implementación sea considerablemente compleja, e involucra todo un conjunto de diligencias para aplicar las medidas que conducirán al territorio en la dirección prevista, circunstancias que demandan segmentos de tiempo de mediano y largo plazo.

Finalmente (*Elorrieta, 2013j*) enfatiza en que el seguimiento a la ETN y su estado de materialización es necesario para comprobar si realmente se cumplen los objetivos predefinidos. Por tanto el OT no termina cuando finalmente el plan territorial ha sido aprobado, y de cierto modo tampoco culmina con la puesta en marcha y seguimiento del mismo pues acomete medidas de retroalimentación y mejoramiento. En tal sentido, el OT es un proceso cíclico e iterativo que inicia cuando se dispone del documento (el plan) elaborado sobre el papel, continua con la materialización y gestión de las propuestas recogidas en el mismo, para posteriormente someterlas a evaluación, revisión y acondicionamiento; y de este modo iniciar un nuevo período. De esta manera lo que prevalece es contar con un instrumento como la ETN que posibilite tomar permanentemente decisiones que sean capaces de adaptar las determinaciones del plan a una realidad cambiante, en constante renovación y en direcciones cada vez menos previsibles.

### **5.2.2. Modelo de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires-RMBA, Argentina.**

De manera análoga a la ilustración europea, resulta propicio como antesala a la descripción del modelo de OT de la RMBA hacer alusión al contexto de América Latina, con el fin de apreciar algunas características respecto de la administración y manejo del territorio en nuestra realidad continental más próxima. En este sentido (*Massiris, 2004d*) argumenta que en Latinoamérica el OT es una experiencia reciente, y son muy pocos los países en donde este proceso se encuentra fuertemente consolidado; en tal sentido plantea que el OT se concibe como una estrategia para lograr el desarrollo sostenible, basada en la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en búsqueda de mejores condiciones de vida para la población.

Por otra parte (*Massiris, 2012a*) menciona que pasadas cuatro décadas es posible reconocer avances en las políticas y prácticas de ordenación territorial de Latinoamérica, sin embargo aún no se han logrado resolver completamente problemáticas relativas a la ocupación y uso desordenado del espacio urbano y

rural, degradación de espacios y recursos naturales, pérdida de biodiversidad, disparidades del desarrollo regional, así como riesgos de la población frente a amenazas de origen natural y antrópico. Aspectos a los que se les suma la debilidad normativa en materias específicas al OT, la débil visión prospectiva, la escasa participación social y adversas situaciones técnicas, institucionales y financieras que enfrentan los instrumentos de OT.

En concordancia con lo anterior este último autor argumenta que dentro de las razones por las cuales se presenta esta circunstancia está la desarticulación entre las políticas ambientales, territoriales, sectoriales y de desarrollo socioeconómico; el dominio de la planificación tecnocrática e impositiva de visión sectorial sobre la democrática, colectiva y holista; las presiones del poder económico sobre la gestión territorial, la corrupción en la planeación, la ausencia de voluntad política y de recursos financieros para la ejecución y seguimiento de los planes.

De igual manera (*Massiris, 2012b*) señala que la situación problemática plantea el desafío de cómo mejorar hacia el futuro. En tal sentido denota la necesidad de resolver las tensiones y contradicciones que existen entre las distintas políticas de desarrollo territorial, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico territorial y descentralización territorial que actualmente se manejan en Latinoamérica, las cuales deben propender por articular e integrar aspectos de cohesión económica, social y territorial, problemas ambientales y de gobernanza local. Este conjunto de factores tiene que ver con el modelo de desarrollo, de modo que no es procedente seguir concibiendo y diseñando el OT desarticulado del modelo económico, por tanto es necesaria una re-conceptualización del tema bajo conceptos integradores como el de Desarrollo Territorial Sostenible.

Finalmente este último autor concluye que la gestión territorial en América Latina enfrenta importantes desafíos y complejidades por tanto es necesaria una apuesta territorial integral hacia un modelo de desarrollo en el que las políticas económicas, sectoriales y territoriales confluyan en la búsqueda de un nuevo orden territorial concebido en términos regionalmente armónicos y

equilibrados, socialmente justos y democráticos, descentralizado, ambientalmente sostenible y económicamente competitivo, pero sin detrimento de los derechos sociales, ambientales y económicos de los habitantes.

En este orden de ideas es posible evidenciar que la literatura reconoce algunos avances en materia de OT para Latinoamérica, sin embargo enfatiza y recalca la necesidad e importancia de que los países de manera conjunta superen debilidades coyunturales inherentes a este proceso en aras de lograr a plenitud un nuevo y benéfico orden territorial para el cono sur.

Una vez abordado de manera abreviada el OT en el contexto de Latinoamérica concierne ahora hacer alusión al país austral; en tal sentido, para comenzar es pertinente indicar de donde proviene la configuración territorial de Argentina, de esta manera como señala (*Aguilar, 2012a*) con posterioridad al período colonial la historia de la conformación del país deja en evidencia que las Provincias preexisten a la Nación, por lo cual la organización que se adopta es de tipo federal con 24 jurisdicciones que tienen sus propias constituciones y poderes ejecutivo, legislativo y judicial; esta característica hace que el gobierno federal necesite de los gobiernos provinciales en la construcción de políticas para gobernar.

Este poder relativo de los gobiernos Provinciales se fortalece con la Ley de Reforma del Estado de 1989 y la Reforma Constitucional de 1994, normas que entre otras delegan a las Provincias la potestad y dominio sobre el suelo, el subsuelo y todos los recursos naturales allí contenidos, de modo que el gobierno nacional ya no tiene mayor injerencia en el OT, como tampoco poder sobre el manejo de recursos claves como hidrocarburos, minerales, hídricos y forestales.

Por otra parte, para este último autor si bien la planificación territorial cuenta con algunos antecedentes como los planes quinquenales, estos no se practicaron de forma cabal durante la historia democrática argentina; las sucesivas dictaduras militares también plantearon proyectos de planificación,

en general, ligados a intereses de la oligarquía y por supuesto sin ninguna legitimidad institucional.

De otro modo para la *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública SPTIP (2012a)* la década del 90 fue un tiempo de profundos cambios en la vida social argentina, marcada por un progresivo abandono de las funciones del Estado de regular el devenir de la relación entre la economía, el espacio y la sociedad, situaciones que conllevaron a que se generaran repercusiones y afectaciones en detrimento de unidades territoriales urbanas y rurales.

Ahora bien, según (*Ciccolella, 2006*) citado por la *SPTIP (2012b)* para esta misma época los discursos de competitividad, integración, accesibilidad, conectividad, atracción de inversiones y crecimiento se tornaron hegemónicos y las ciudades son vistas como nodos estratégicos de un territorio red; estos espacios urbanos actúan como centros de comando territorial, en lo referente al proceso de acumulación del capital y a las decisiones de distribución territorial de las inversiones, actuaban como unidades funcionales del capitalismo y como parte de conglomerados o sistemas productivos privados. Sin embargo, este nuevo escenario genera un fenómeno de exclusión, pues al interior de las ciudades se presentan espacios que evolucionan a diferentes velocidades, dando lugar a la segmentación o fragmentación territorial, entre lugares altamente especializados y competitivos y aquellos que se encuentran totalmente al margen de las redes de acumulación de réditos y beneficios.

De acuerdo con (*Madoery, 2003*) citado por la *SPTIP (2012c)* hacia la mitad de esta misma década la transformación del rol del Estado Nación provocó, inevitablemente, cambios en las interrelaciones supralocales, puesto que fueron transferidas funciones y competencias propias de la esfera nacional a las Provincias como el OT. Esto generó un nuevo escenario de actuación en donde las Provincias debieron redefinir el rol y las estrategias que les permitieran asumir obligaciones de administración de un aparato institucional más denso y extendido, sin los recursos y capacidades de gestión necesarias en ese momento para poder hacerlo.



La justificación que avaló el nuevo rol se basó en el supuesto de cercanía entre la comunidad y las autoridades encargadas de la toma de decisiones, lo cual permitiría alcanzar una mejor calidad de vida producto de la relación de cotidianidad e identificación de los problemas, prioridades y necesidades de cada unidad jurisdiccional.

En 2001 ocurre una profunda crisis institucional económica, política y social en Argentina, y luego en el año 2003 con el inicio de un nuevo periodo presidencial se redefine la orientación de las políticas públicas y se producen importantes reformas en la administración del Estado destinadas a revertir los problemas de desigualdad socioeconómica y reconstrucción del tejido productivo. En este marco reaparece en la agenda pública la planificación territorial no sólo como alternativa de gestión, sino como política de Estado, situación que posibilita renovar visiones y discursos respecto a la forma de planificar, los actores involucrados, las escalas y las temporalidades de actuación de la planificación, *SPTIP (2012d)*.

Conforme lo manifiesta (*Aguilar, 2012b*) una de las primeras medidas que se toman en el inicio de la restablecida gestión del territorio es la creación de la *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - SPTIP* como elemento de la institucionalidad que se le pretende dar a la planificación, donde como tarea inicial se le designó la definición y puesta en marcha de una Política de Estado que permitiera ordenar el territorio nacional en el mediano y largo plazo.

Según argumenta este último autor el primer producto que elabora la SPTIP es un documento titulado *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PENDOT*, donde se sintetizan los rasgos de la problemática territorial en Argentina y se establecen las bases de ese nuevo modelo de territorio deseado. Las claves de este son que cada habitante desarrolle su identidad cultural y alcance el progreso económico en un ambiente sustentable, participando de la gestión democrática de su ordenación, y accediendo a los bienes y servicios que le permitan sostener una elevada calidad de vida. Además de estos aspectos, se proponen varias líneas de

acción como la formulación de un Plan Estratégico Territorial Nacional y el avance en el diseño de un marco normativo territorial.

De otra manera (*Gudiño, 2009a*) señala que la reciente perspectiva concibe al OT como una construcción colectiva y progresiva, en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar. Se instrumenta a partir de la formulación de una política nacional, que es la encargada de articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de los distintos niveles jurisdiccionales y compatibilizar las políticas y acciones sectoriales que provocan impacto territorial.

De la misma manera (*Gudiño, 2009b*) menciona que la PENDOT, tiene como objetivo guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo en el territorio argentino, así como construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. En tal sentido se trata de una perspectiva de carácter transversal al conjunto de la gestión socio-gubernamental que debe permitir instalar modelos de acción compartida en el territorio dentro del contexto de un marco territorial nacional consensuado.

En otras palabras, el OT depende por un lado de una compleja y dinámica vinculación entre territorio, ambiente, economía y sociedad, y por otro, de la construcción de una nueva manera de abordar y manejar ese territorio, de allí, la intención de que la sociedad argentina comprenda que este es un tema de competencia compartida, donde por una parte las comunidades asumen su responsabilidad como actores intervinientes en las decisiones y por otra, las instituciones de gobierno incorporan la dimensión territorial en su gestión administrativa

Por otra parte (*Massiris, 2008*) señala que con la PENDOT el gobierno argentino integra las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, en respuesta a los efectos adversos de los ajustes estructurales de la economía realizados dentro del proceso de globalización, toda vez que históricamente hasta aquel entonces ni la Nación y tampoco las jurisdicciones provinciales

habían podido consolidar políticas de Estado a largo plazo frente a estos aspectos. De este modo indica que con anterioridad a la citada política los procesos de crecimiento económico, creación de infraestructuras, equipamientos y servicios se habían construido y gestionado en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en la cobertura y acceso, y desigualdad en las oportunidades de desarrollo de las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país.

De otra manera el Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo *CECODET (2008a)* manifiesta que con la PENDOT se apuesta por hacer una política que guíe y oriente las acciones con impacto territorial a fin de superar las visiones sectoriales del país y construir un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar el potencial de desarrollo de las provincias, la participación ciudadana y la integración socioeconómica en el contexto nacional; es lo que el gobierno ha denominado modelo deseado de país, visión prospectiva o la imagen del territorio que se desea construir en el largo plazo; se constituye en una pauta para orientar las iniciativas individuales y la organización del territorio nacional hacia el aprovechamiento de la diversidad natural, el desarrollo productivo, la creación de nueva oferta laboral, y la valorización del patrimonio histórico y cultural.

Frente a este último aspecto el *CECODET (2008b)* destaca que el modelo de territorio deseado y proyectado a través de la PENDOT se fundamenta en las necesidades cotidianas y demandas de la población, las cuales se traducen en problemas de marginación social, cuadros de pobreza, desempleo, afectación de recursos naturales, y déficits en las infraestructuras y servicios básicos; es por ello que el modelo de país deseado, busca una alianza entre el común de la sociedad y los agentes gubernamentales para lograr un equilibrado desarrollo del territorio.

De la misma manera el *CECODET (2008c)* señala que en un instrumento de gestión como la PENDOT el acercamiento y la convergencia entre las

expectativas de las personas con el rol activo y visión del gobierno constituyen la base de una nueva forma de hacer política territorial; así entonces, desde ese enfoque valorativo y estratégico, el ordenamiento y desarrollo territorial se mide tanto por los logros alcanzados por las personas, como por la cantidad y calidad de las inversiones, la infraestructura instalada o por la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas; de este modo, se propicia una compaginación y coherencia pues las inversiones se justifican, las acciones se validan, las políticas se acreditan y las intervenciones resultan exitosas

Ahora bien, (*Gudiño, 2009c*) referencia que toda política requiere de instrumentos para poder ponerse en marcha y generar los efectos deseados; en tal sentido la PENDOT crea el *Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial SINDOT* mecanismo básico de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local; es el instrumento operativo que señala el modo de intervención capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo, permitiendo así construir un mayor equilibrio e integración territorial.

Respecto a este último componente (*Alves, 2013a*) menciona que el SINDOT se concibe como el conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí, orientado al cumplimiento los objetivos de la PENDOT. De igual modo (*Failde y Fernández, 2007*) citado por (*Alves, 2013b*) señalan que las premisas substanciales del SINDOT son la reinstalación de la planificación como medio de gestión territorial, el reconocimiento de que el OT no opera bajo un enfoque reactivo, que el desarrollo territorial se debe realizar con planificación, que para consolidar el OT se deben definir el conjunto de herramientas de financiamiento, gestión, capacitación e información y por último, que el elemento ordenador para la formulación de políticas es el territorio, por tanto no se puede dejar la planificación del mismo en manos del mercado.

En este orden de ideas territorial (*Gudiño, 2009d*) indica que el SINDOT está integrado por tres dispositivos básicos que debidamente articulados garantizan el logro de los objetivos de la PENDOT estos son el *Plan Estratégico Territorial Nacional - PET* que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha. El *Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial - SIVAT* que genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y brinda asistencia en términos técnicos, metodológicos y económicos. Y por último la *Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio* que define las normativas y las reglamentaciones relativas a la planificación.

Dada la composición del SINDOT es preciso señalar algunos detalles adicionales respecto de sus constituyentes. En cuanto al PET el *CECODET (2008d)* menciona que es el conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos territoriales descentralizados y desarrollados en forma concurrente por el gobierno nacional, las provincias y los municipios, orientados a cumplir con el modelo de territorio definido por la PENDOT. Es imperante destacar que el PET no se configura como el gran plan para todo el país, sino que actúa selectivamente en forma estratégica para determinadas unidades territoriales a fin de instalar un proceso de OT flexible, dinámico y participativo entre los diferentes actores gubernamentales de organización territorial y los organismos de la sociedad civil.

Así mismo expresa que la formulación, ejecución, evaluación y reformulación de los planes se efectuará bajo el marco de las prescripciones establecidas en la política; situación preferente que permite posicionarlos en la perspectiva de la planificación estratégica, donde al considerar los problemas y limitaciones junto con las potencialidades y fortalezas del territorio se posibilita la identificación de objetivos y metas del plan reflejándose de esta manera el escenario territorial deseado.

Por otra parte para (*Alves, 2013c*) el PET fue pensado como proceso permanente de revisión y actualización de los proyectos con impacto territorial, constituyéndose en uno de los ejes centrales de la PENDOT; así entonces, el

PET surge de la decisión del gobierno nacional de recuperar la planificación como una política de Estado, la cual trae aparejada la necesidad de definir las estrategias futuras en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, articulando los diferentes niveles de gobierno con una mirada intersectorial y coordinando las iniciativas con las jurisdicciones provinciales. De la misma manera referencia que los componentes del PET se conciben como instrumentos que permitirán organizar en forma eficiente el uso del suelo, así como planificar las infraestructuras necesarias para evitar migraciones forzadas por falta de posibilidades de progreso económico; igualmente posibilitaran emprendimientos para la protección del medio ambiente y el manejo integrado de los recursos naturales, promoviendo de este modo la sustentabilidad ambiental del territorio.

De otro modo (*Kossoy, 2006*) expone que el PET se consagra como una herramienta que se comporta como punto de referencia para los procesos decisionales, es de carácter orientativo y sus iniciativas o componentes expresan el criterio para la construcción de un nuevo modelo territorial, se trata del conjunto de acciones multisectoriales que permitirían incidir sobre las tendencias de la organización del territorio. Sin embargo añade que este mecanismo tanto a nivel Nacional como Provincial posteriormente debe llevar a cabo un proceso de ajuste, profundización y mejoramiento de sus intervenciones, toda vez que un plan de esta naturaleza requiere de procesos de retroalimentación, maduración y consenso para convertirse en una verdadera plataforma para la acción, revalidando así su propósito de proveer una gestión territorial responsable.

Pasando al segundo dispositivo que integra el SINDOT el *CECODET (2008e)* menciona que el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial SIVAT involucra el conjunto de actores, recursos e instrumentos de gestión movilizados en forma permanente para asegurar que el proceso de ordenamiento del territorio obtenga los resultados proyectados en el modelo deseado; en tal sentido está encaminado a fomentar y consolidar cinco grandes actividades a saber.

-La generación, intercambio y difusión de información territorial, pues en Argentina la información disponible se encuentra en muchos casos fragmentada o es incompatible con otras fuentes que imposibilitan su uso real.

-La creación y transferencia de recursos económicos necesarios para iniciar y sostener la PENDOT. Se trata de coordinar el capital existente y reorientar los ingresos presupuestarios para lograr sostener el proceso, a través de una coordinación concurrente entre fondos provinciales, nacionales y locales.

-El desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos, ideas y metodologías para el ordenamiento y desarrollo territorial. Se refiere a recopilar, sistematizar, evaluar y difundir información sobre acciones, métodos y propuestas de OT, llevados a cabo en otros lugares, de manera tal que los actores vinculados puedan conocer otras experiencias exitosas al respecto; se estima que esta actividad dará lugar a la creación del observatorio nacional de ordenamiento y desarrollo territorial.

-La prestación y obtención de asistencia técnica específica. Muchos proyectos en Argentina fracasan debido a la falta de asistencia técnica adecuada. A través del SIVAT se prevé la creación y mantenimiento de redes de información sobre OT con consultores y especialistas en la materia, así como la vinculación y asistencia técnica de la comunidad científica y académica.

-La articulación de actores y la gestión de procesos. La planificación territorial no sería posible sin la articulación de actores, la gestión de procesos y la resolución de conflictos entre comunidades e instituciones de diversos niveles, por lo cual se deberá poner un énfasis especial sobre ellas, pues estas actividades son las que permiten consolidar un desarrollo territorial concertado.

En cuanto al tercer dispositivo que hace parte del SINDOT es decir la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio (*Gudiño, 2009e*) menciona que esta normativa es un proyecto que está en marcha y se estima que todavía falta mucho por hacer, sobre todo en lo referente a la forma de integración de la información y el énfasis que se le debe dar a los usos del

suelo, la capacidad de acogida del territorio para optimizarlos y las acciones necesarias para minimizar los desequilibrios y la falta de cohesión social y territorial.

Frente a este factor la *SPTIP (2012e)* señala que la cuestión legislativa del OT aún es un tema de agenda y debate, puesto que Argentina no cuenta con un soporte legal de carácter nacional sobre uso del suelo y OT, por esto, con el proyecto de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio actualmente en curso se intenta otorgar un marco normativo que oriente y regule los aspectos relativos al OT, de modo tal que se posibilite encauzar el desarrollo económico y territorial de la nación.

Por su parte el *CECODET, (2008f)* indica que con la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio haciendo salvedad que aún está en su fase de proyecto se pretende complementar y respaldar los mencionados componentes del SINDOT definiendo las normas de intervención territorial, la distribución de competencias y las modalidades de intervención de las entidades territoriales. De igual modo señala que es necesario reconocer que su ausencia ha conducido a la desarticulación del país en materia de OT, al aumento de los costos financieros, políticos y administrativos vinculados con el territorio, y a limitar las bondades de la descentralización en la prestación de los servicios; de esta manera una vez sancionada la ley será ordenadora del proceso de OT y le dará el carácter de permanencia y estabilidad a la PENDOT.

Revisados de modo general los aspectos del OT en Argentina a nivel país algunos autores reconocen los avances alcanzados, no obstante precisan algunos desafíos, como lo señala (*Gudiño, 2009f*) al manifestar que la realidad actual reclama una forma de gestión territorial dinámica, sistémica y flexible que actúe en forma coordinada, e involucre a todo el aparato institucional con injerencia en el tema, incorporando tecnología informacional, una planificación administrativa eficiente y mecanismos de participación e información con las comunidades pues son los actores afectados por las decisiones respecto al uso del suelo.



Por otra parte (*Del Moral, 2002*) citado por (*Alves, 2013d*) argumenta que el OT demanda enfrentar el límite estructural de actuar sobre las consecuencias de la desigualdad socio-territorial, sin reconocer a las actuales relaciones sociales de producción y consumo como factores causales. De este modo, se considera que sin una reorientación de las dinámicas territoriales dominantes, la herramienta del OT, aún robustecida conceptual y administrativamente solo logrará introducir algún elemento de orden espacial en un modelo de desarrollo desequilibrado y contradictorio; por ello los fundamentos del OT se deben situar en la percepción de la naturaleza como estructura soporte y bien común, la valoración de lo social y patrimonial, y la legitimación y pertinencia de sus instrumentos de gestión.

Lo relatado hasta este instante denota de manera genérica a escala país como se encuentra configurado el OT en Argentina; desde esta perspectiva a continuación se representarán los caracteres generales del OT en la Región Metropolitana de Buenos Aires - RMBA, y se tipificará la experiencia de esta jurisdicción en cuanto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en su proceso de OT.

Para iniciar con este apartado es preciso hacer alusión a lo que la literatura demarca como RMBA; de esta manera (*Maceira, 2012a*) señala que la denominación Región Metropolitana designa un área geográfica conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la que se le suman los 24 municipios de la Provincia del Gran Buenos Aires y otro conjunto municipios contiguos, cuyo número varía según los criterios adoptados para su delimitación. Dicha área llega a comprender un total de 40 municipios, conformando una unidad regional continua aunque internamente heterogénea tanto en términos administrativos y económicos como socio-demográficos y ocupacionales.

Una vez precisada la composición espacial de la RMBA es oportuno señalar los antecedentes más representativos del OT para el área en mención; de este modo (*Torres, 2006*) citado por (*Maceira, 2012b*) menciona que la construcción del territorio metropolitano estuvo íntimamente ligada a los ritmos y formas que

asumió la acumulación del capital en Argentina y la intervención social del Estado observándose que los períodos de cambio de los procesos de estructuración espacial interna de Buenos Aires guardan estrecha relación con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que afectaron el desarrollo metropolitano en su conjunto. En este contexto, las políticas territoriales como formas específicas de intervención gubernamental, condicionaron selectivamente en cada período los procesos de estructuración espacial.

Ahora bien, se debe mencionar que antes que la RMBA acogiera esta significación acaecieron importantes sucesos sobre esta unidad territorial; en este orden de ideas (*Svampa, 2004*) citado por (*Maceira, 2012c*) manifiesta que el golpe militar de 1976 que derrocó al Peronismo y la posterior hegemonía neoliberal tuvieron impactos significativos en cuanto a la instauración en el país de un régimen económico de valorización financiera, este período correspondió en términos socio-territoriales con el desplazamiento de un modelo de “ciudad abierta” básicamente europeo, centrado en la noción de espacio público y en valores como la ciudadanía política y la integración social, hacia un régimen de “ciudad cerrada”, más asociado al tipo norteamericano, marcado por la afirmación de una ciudadanía patrimonialista centrada en la figura del contribuyente.

Las transformaciones del área metropolitana durante los años noventa se deben a la migración de una economía industrial hacia una primordialmente de servicios; en términos espaciales los emprendimientos industriales de la época ciertamente de entidad menor se ubicaron en aglomeraciones y parques industriales en áreas del periurbano, articulados preferentemente a los accesos del norte metropolitano; por otra parte contrastando con el declive de esta estructura, se observó el relativo dinamismo de una nueva red de centralidades organizadas en torno a grandes nodos comerciales orientados al consumo de estratos medio altos y comunicados a través de autopistas y transporte privado, desarrollándose así áreas de servicios como educación, salud, hotelería, entre otras vinculadas a fenómenos de segregación residencial.

Este proceso de conformación territorial según (*Maceira, 2012d*) objetivó el desplazamiento del protagonismo del Estado en favor de la iniciativa privada, en la construcción y reproducción urbana en la RMBA

Finalmente éste último autor alude que tras la crisis gubernamental del 2001 y la posterior puesta en marcha de políticas de recuperación económica la polarización territorial es heredada como proceso que caracterizó a la RMBA en los años noventa, y con la entrada del nuevo siglo se evidenciaría que en gran medida había contribuido a la ocupación desigual, dispersa, fragmentada y discontinua del área metropolitana; por tanto resultaría necesario encaminar acciones que posibilitaran afrontar esta circunstancia.

Desde la misma óptica (*Reese, 2006a*) argumenta que la crisis de 2001 promovió un conjunto de redefiniciones en un amplio campo de cuestiones como por ejemplo el papel de las políticas públicas y el rol desempeñado por los diferentes niveles del Estado en los procesos de gestión y OT; menciona que en la RMBA como en otras zonas de Argentina los impactos de los procesos heredados de décadas pasadas junto con las nuevas políticas macroeconómicas convergieron en la instalación de un abanico de conflictos socio-territoriales alrededor del uso y aprovechamiento del suelo cuyo motor más visible es la cuestión ambiental.

Lo anterior según (*Reese, 2006b*) hace que se requieran respuestas innovadoras a través de nuevas formas de intervención territorial y estrategias de gestión. Por tanto, el sentido que adquiere hoy la intervención en el territorio no es solamente normativo sino también instrumental, de allí que la resolución de las problemáticas requieran la definición de recursos e instrumentos de gestión que permitan paulatinamente implementar un OT centrado en la cohesión social, fuertemente operativo y que cambie sustantivamente las tendencias precedentes.

Así entonces, el nuevo paradigma deberá privilegiar los territorios reales, aceptando la presencia permanente en este de conflictos y tomando la gestión del mismo como punto de partida, éste modelo surge del planteamiento de que

las unidades territoriales se consolidan en gran parte gracias a la multiplicidad de actores y actividades intervinientes y que solo considerando estos aspectos es posible entablar acciones concurrentes y concertadas para el OT.

Por otra parte la *Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires SUVPBA (2007a)* menciona que consecutivamente y de manera indirecta varios elementos contribuyeron a consolidar los instrumentos de OT para la RMBA; como primero en 1984 el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad, suscribieron el acuerdo denominado Área Metropolitana de Buenos Aires - AMBA como reconocimiento a la necesidad de abordar problemáticas transversales que incumben al conjunto de unidades jurisdiccionales allí emplazadas, mediante la gestión colectiva e integral del territorio y teniendo como marco referente una perspectiva de regionalización.

En tal sentido según la *SUVPBA (2007b)* lo que se propone con esta iniciativa es el funcionamiento multipolar y multifocal del territorio; la reactivación económica compatible con las alternativas de desarrollo; y la organización territorial en función de la trama urbana y la regulación ecológica. De igual forma pretende promover el desarrollo urbano y la vivienda, completar las infraestructuras y el sistema de espacios abiertos; reordenar y contener la periferia, monitorear el crecimiento periurbano; fortalecer los centros de servicio rural, preservar los recursos naturales, y ejercer tutela ecológica, mediante la gestión descentralizada y la coordinación intersectorial e inter-jurisdiccional de las diferentes áreas del gobierno que tienen competencia sobre la RMBA.

Posteriormente la *SUVPBA (2007c)* menciona que hacia 1990 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires propone el Plan de Acción Trienal en cual desarrolla un diagnóstico general de la situación de la provincia y sobre la base de una matriz problemas/programas, se abre una programación exhaustiva de acciones de gobierno en sus diferentes frentes sectoriales. Analiza la existencia de cambios en los patrones de localización industrial; se analizan los problemas producidos por los procesos de urbanización de las cuencas, las inundaciones, las alteraciones ecológicas, la degradación de suelos por

actividades extractivas y también los aspectos referidos al manejo de residuos. De igual manera plantea la necesidad de la participación comunitaria para el manejo del territorio y alerta sobre la necesidad de una estrategia global, que enfatice en el uso y aprovechamiento del suelo identificando a los municipios como instancias competentes en la materia

Continuando con el referente documental la *SUVPBA (2007d)* reporta que a mediados de la década del noventa por encargo del gobierno de la Provincia de Buenos Aires se realizó y publicó el *Estudio del Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis*, cuyo fundamento radica de la necesidad de evaluar y actualizar las problemáticas locales, así como identificar aquellas de injerencia metropolitana o supralocal. Se trata de un estudio diagnóstico que también incluye una síntesis propositiva acerca del crecimiento, aglomeración y estructuración de la población, vialidades, transportes, provisión de servicios, infraestructuras y la relación de estos elementos con el esquema productivo.

Luego según referencia la *SUVPBA (2007e)* la que entonces fungía como Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, de la Ciudad de Buenos Aires durante 1997 elabora el Plan Urbano Ambiental - PUA el cual contiene un pre-diagnóstico territorial y propuestas de estrategias para la metrópoli en asuntos relativos a su dinámica ambiental. Si bien el PUA es de aplicación sobre la Ciudad Buenos Aires dentro de las recomendaciones considera imperante en aras de alcanzar un desarrollo sostenible definir marcos de concertación con los municipios del área metropolitana, para ello propone un modelo de gestión participativo y que en forma permanente se acuerden directrices, estrategias y cursos de acción conjunta que involucren a toda la unidad región.

El reconocimiento como unidad regional para zona que actualmente comprende el RMBA forja una nueva perspectiva en las prácticas de planificación, que como experiencia empieza comprender que es necesario incorporar la participación de las comunidades a los planes y proyectos que se desean ejecutar; no obstante antes del comienzo del nuevo siglo en el manejo del territorio aun predominaba el sentido de lo concreto, asumiendo el carácter

táctico de las intervenciones y la necesidad de producir resultados dentro de períodos de acción de gobierno acotados, realizando y repitiendo casi siempre las mismas acciones, sin lograr que los agentes gubernamentales a cargo asumieran el reto de integrar los conflictos y tensiones compartidas que se prestaban en la RMBA.

Transcurrido el tiempo de la crisis interna de Argentina en 2001 y la renovación de las políticas de la nación en materia económica, es del interés tanto del gobierno nacional como de los agentes gubernamentales que pertenecen a la RMBA de conocer la situación actual de la unidad regional en su conjunto haciendo hincapié en las problemáticas transversales, los escenarios que se proyectan, la evolución previsible de las condiciones actuales y la proposición de alternativas que posibiliten una visión amplificada e integral de la condición contemporánea de la RMBA, así como la gestión estratégica del territorio, toda vez que estas condiciones posibilitan mejores concepciones respecto a la realidad de la unidad territorial y a futuro viabilizan actuaciones concertadas, colectivas y articuladas en los diferentes niveles territoriales.

Esta iniciativa se consolidó y divulgó en un documento titulado *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires* publicado en 2007, proceso liderado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y que contó con la participación de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, y la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Es preciso señalar que la mencionada iniciativa se configura de forma independiente a los PET de la Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; sus determinaciones son de carácter orientativo e ilustrativo no vinculante y tampoco son de obligatorio cumplimiento; así entonces se constituyen en una primera aproximación sobre la cual discutir y eventualmente consensuar un marco de referencia que permita suministrar mayor coherencia en las intervenciones que se desarrollen en la RMBA y que estén asociadas al OT en temáticas tales como manejo de ecosistemas y espacios verdes,

asentamientos humanos y áreas críticas, fortalecimiento de las centralidades y compatibilización de usos del suelo.

Conforme a lo establecido por la *SUVPBA (2007f)* en el citado documento la compleja estructura institucional responsable del ordenamiento y desarrollo territorial de la RMBA, no ha sido eficaz para atender problemáticas que competen al conjunto de jurisdicciones que integran región; por lo cual esta situación ha generado enormes dificultades de coordinación en la gestión territorial de la RMBA, la que no cuenta con un marco integrado de planificación y OT que facilite la acción concertada de las diferentes instituciones involucradas; de allí, la intención de desarrollar propuestas tendientes a mejorar la efectividad de las instituciones responsables del manejo y administración del territorio en el marco de lineamientos estratégicos comunes.

Respecto a esto último (*Gudiño, 2002*) menciona que la planificación por mucho tiempo, y aun hoy, es normativa y pone el acento en técnicas de programación económica; trabaja sistemáticamente con sectores y asistemática, parcial y secundariamente con problemas; estas dificultades han llevado a fracasos y a la permanencia de un sistema de planificación formalista, desligado de los problemas concretos, con un sesgo abstracto de investigación, tecnocrático, economicista, rígido y vulnerable a los cambios.

No obstante la realidad exige un cambio en la concepción, si se tiene en cuenta que muchas de las problemáticas territoriales actuales ya superaron el ámbito local y demandan acciones conjuntas a escala regional. Así entonces este autor plantea que la forma más adecuada para hacer frente a dicha realidad es una ordenación territorial estratégica, coordinada y concertada entre todos los actores intervinientes (gobierno nacional, regional, provincial, municipal y comunidades) que permita relacionar las acciones presentes con la construcción de una imagen futura del territorio en el largo plazo, discernimiento aplicable al contexto de la RMBA.

Desde otra perspectiva el *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina (2012a)* postula que los procesos de ordenamiento y desarrollo

territorial actuales y futuros deben enmarcarse desde el enfoque estratégico gracias a las potencialidades que esta connotación brinda a los instrumentos de gestión; puesto que entre otros posibilita la distribución equilibrada en el espacio y en el tiempo de las actividades productivas; el acceso y usufructo de bienes y servicios provistos por los ecosistemas destinados tanto a la producción como a la conservación; el desarrollo y distribución de infraestructura productiva y social promoviendo una distribución más balanceada de la población en el territorio; el monitoreo de los recursos naturales y de los factores de degradación; la distribución y régimen de uso de las áreas protegidas y la generación de alternativas de uso y valorización de espacios territoriales.

De igual forma este Ministerio establece que para la república Argentina es imperante avanzar en procesos de ordenamiento y desarrollo territorial desde la connotación estratégica, esto implica distribuir equitativamente los costos y beneficios; reducir la incertidumbre jurídica; considerar a las comunidades en la toma de decisiones; mejorar la gestión y administración del territorio; articular políticas sectoriales; promover la recuperación de ecosistemas; minimizar el deterioro de recursos naturales; y reducir de las brechas socio-territoriales.

Conforme a lo anterior es posible evidenciar el reconocimiento que se le brinda al ordenamiento territorial estratégico como mejor alternativa para la gestión consecuente y efectiva del territorio; desde esta perspectiva a continuación se realizará la descripción de los aspectos involucrados dentro la iniciativa de Lineamientos Estratégicos para la RMBA. Antes de entrar en detalle es preciso señalar que la información subsiguiente hace parte de la misma y única referencia documental que se tiene al respecto, es decir la de la *SUVPBA (2007g)*, de este modo, para no que no resulte reiterativa y monótona su figuración en el texto, se hace salvedad de esta particularidad.

En este orden de ideas el referente documental menciona que el desarrollo de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA se inscribe en el marco del Plan Estratégico Territorial Nacional iniciado años atrás por el Gobierno Nacional, donde al unificar e integrar bajo una misma óptica los PET de la Provincia y la



Ciudad de Buenos Aires es posible vislumbrar problemáticas territoriales compartidas como unidad región; de allí que el modelo territorial actual de este conglomerado espacial sea el resultado de la interacción entre el medio natural biofísico y el construido, junto con el medio socioeconómico; espacio caracterizado como núcleo dinamizador del territorio que tipifica una región relativamente pequeña en términos de área, pero altamente poblada y urbanizada, con alto desarrollo social, productivo y del medio construido.

Desde el espectro de la PENDOT una vez reconocida la configuración heredada de territorio o modelo actual de la RMBA, es posible establecer la situación o modelo deseado para el mismo en aras de superar las debilidades preexistentes, así entonces con la intención de lograr el escenario deseado y un equilibrado OT se postula como alternativa la articulación de núcleos urbanos y productivos, esquema que se complementa con la consolidación de nuevos ejes de conectividad interna y con la promoción de un esquema policéntrico de ciudades, lo que implica la construcción de infraestructuras y la generación de condiciones económicas regionales adecuadas, ofreciendo oportunidades de progreso al conjunto de la población ubicada en la RMBA.

Este modelo deseado considera a la RMBA como un área a cualificar, desarrollar o potenciar de allí que sea catalogada como una zona de convergencia dinámica, con una economía competitiva e inserta en el mercado internacional, y con un medio construido en buen grado de consolidación que tiene por vocación sostener su rol de generación de réditos. Para ello propone adecuar su infraestructura y equipamientos a las demandas presentes y futuras, así como mitigar los impactos ambientales negativos que ha acarreado el crecimiento sin planificación.

Así entonces esta zona requiere de intervenciones que apunten entre otros a adecuar el stock de capital construido que posee, como ejemplo, la reformulación del sistema portuario y de sus redes de acceso; la ampliación de la capacidad del sistema vial y el mejoramiento de sus tramos saturados, la consolidación de centros de transferencia de transporte que garanticen la articulación entre nodos superando la fragmentación que dificulta la eficiencia

de sistema intermodal; constituyentes fundamentales para garantizar un OT regional sostenible el cual atiende a la mitigación de impactos ambientales y a la segregación socio-espacial.

Por otra parte haciendo un poco de retrospectiva y como se había señalado previamente la RMBA ha sufrido significativas transformaciones en las últimas dos décadas. Los profundos cambios ocurridos en la estructura productiva, la distribución del ingreso y los patrones de consumo de Argentina, y en particular de Buenos Aires, han afectado en forma significativa sus modelos de comportamiento, verificando cambios en la estructura de producción, en la estructura territorial, y experimentado un rápido crecimiento que ha incrementado el consumo de suelo urbanizable a la vez que se han agudizado los problemas ambientales; cambios que impactan sobre la demanda de infraestructuras y el transporte urbano y tienen efectos sobre la estructura social.

De este modo teniendo como referente los antecedentes y problemáticas de la RMBA en materia de OT, así como el contexto presente y deseado se desarrolla la iniciativa de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA buscando identificar aquellas cuestiones que pueden ser asumidas como los ejes problemáticos centrales de la región y que servirían como base para la conformación de una agenda común entre las jurisdicciones que ejercen competencia sobre el territorio.

Como toda iniciativa de gestión se debe partir de un claro reconocimiento de las posibilidades y restricciones de cada uno de los sectores que intervienen en la conformación de la problemática regional, y de la necesidad de establecer un marco que permita articular el sistema de decisiones, las problemáticas comunes y el OT. De este modo para el área en mención se evidencia que mientras las formas de representación de la población y los mecanismos institucionales están organizados con un criterio territorial, el sistema de presiones y problemáticas se organiza por sectores configurando dos realidades divergentes, situación que dificulta el tratamiento de las

problemáticas de la RMBA, toda vez que los dispositivos institucionales no conciben las problemáticas desde la complejidad global de la unidad región.

De manera análoga ambas lógicas comparten un mismo espacio pero aún no se logran sintonías que posibiliten el manejo de los efectos o externalidades que el sistema de presiones y problemáticas acarrea para la RMBA en su conjunto. En este marco resultan evidentes los efectos del desmantelamiento de las estructuras de planeamiento que llevaron al Estado a perder una visión holística de la unidad región, por esto es necesario encaminar acciones que permitan brindar coherencia a las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad en los asuntos relativos al ordenamiento y desarrollo territorial.

De este modo con la iniciativa de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA se pretende reconstruir una noción sistémica para esta área, mediante la cual se posibilite abordar las presiones y problemáticas de manera integral y compartida entre las jurisdicciones allí emplazadas, así como promover de manera colectiva entre las mismas soluciones transversales para la unidad región; en tal sentido para llegar a este objetivo, se dispuso un esquema metodológico distribuido por etapas, como se relaciona a continuación.

#### *Etapa 1. Elaboración del diagnóstico*

Buscando comprender los cambios que se habían producido durante las últimas décadas en materia de OT se realizó una revisión de los estudios referentes al conurbano bonaerense, trabajos desarrollados por diferentes organismos sectoriales, algunos de gran calidad técnica como los asociados a temáticas sanitarias, de puertos, y el Plan Urbano Ambiental.

Con estos elementos, se desarrolló un análisis inicial frente a temas de transporte, vialidad, tratamiento de residuos, obras sanitarias, institucionalidad y entidades gubernamentales encargadas del OT. Las primeras lecturas, sobre la estructura física, social, económica, jurídica e institucional, permitieron por un lado detectar disfunciones, desequilibrios y carencias a nivel región, y por otro analizar los efectos de las políticas con incidencia territorial desplegadas hasta

ese entonces; desde esta perspectiva, el abordaje de la realidad podía abarcar todas sus dimensiones, y por lo tanto, todos los ámbitos de gobierno.

### *Etapa 2. Selección de las variables de análisis - Matriz de problemas*

Mediante un trabajo conjunto con los responsables sectoriales de la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires se eligieron tres grandes temáticas asociadas a las problemáticas del OT regional, estas son, el modelo de desarrollo; el crecimiento de la urbanización y el medio ambiente, cada una de las cuales presenta aspectos particulares asociados. Luego de esto se procedió a efectuar la selección de las problemáticas, lo que implica priorizar algunas de las temáticas sobre otras para intentar hacer énfasis en aquellos elementos capaces de desencadenar los principales procesos de transformación del territorio; dentro de estos es posible destacar los asentamientos humanos y áreas críticas de aglomeración, la transformación portuaria, el sistema de transportes, la expansión de las redes de servicios y las modalidades de crecimiento.

### *Etapa 3. Configuración de matrices territoriales*

En esta instancia con los elementos priorizados se procede a generar una diferenciación entre aquellos que refieren al modelo de desarrollo, al crecimiento de la urbanización y al medio ambiente. De su análisis, resultan los potenciales efectos que se producen sobre la estructura social y se evidencian las debilidades del aparato jurídico-institucional para abordar tales circunstancias; una vez consolidados estos elementos fueron dispuestos en esquemas matriciales separados por temas. Así entonces al conformarse las matrices por un lado se constata el modelo territorial que está operando y por otro se proyecta el modelo territorial deseado, sobre el cual se trazan las bases para prefigurar la situación deseada a través de la construcción de escenarios alternativos.

### *Etapa 4. Construcción de escenarios alternativos*

La construcción de escenarios permite exponer un conjunto de alternativas respecto al futuro de los elementos priorizados dejando abierta la discusión de las consecuencias de tomar, o no, determinadas decisiones respecto a dichos

elementos; para la RMBA se trató de un ejercicio prospectivo que buscaba pronosticar que sucedería en el futuro próximo con los mismos, partiendo del análisis de las condiciones que presenta la realidad actual y las tendencias tecnológicas, económicas y sociales venideras.

De este modo para la construcción de escenarios en la RMBA se utilizaron dos criterios que dentro su contexto resultan complementarios, estos son el de incertidumbre y tracción. El primero lleva a considerar cuales de las circunstancias asociadas a los elementos priorizados tienen mayores probabilidades de ocurrencia, posibilitando identificar las presiones que generan mayores dificultades e incidencias en el territorio y que se traducen en las problemáticas más complejas de resolver. Se trata de aquellas cuestiones coyunturales y que en definitiva se deben discutir, pues son limitantes para el ordenamiento y desarrollo de la RMBA.

El segundo criterio que ha servido de base para la construcción de escenarios se apoya en la noción de tracción, ponderando la influencia que ejercen los elementos priorizados en otras variables y sobre las decisiones que se toman sobre alguno de estos, lo que permite identificar las variables fuertemente influenciadas y las que guardan una relativa independencia. Esta metodología posibilita conocer los efectos de los elementos priorizados y sus problemáticas asociadas sobre la estructura territorial de la RMBA, lo que permite identificar con mayor claridad las acciones que conviene emprender, las instituciones que deben vincularse y las herramientas de gestión más favorables para el proceso.

#### *Etapas 5. Propuesta de instrumentos de gestión metropolitanos.*

Con los insumos obtenidos en las etapas precedentes se configura una propuesta de instrumentos de gestión para la RMBA. Según se argumenta con la iniciativa en mención no se pretenden imponer soluciones unilaterales a las problemáticas territoriales de la región, sino sugerir líneas de intervención territorial que indiquen en un sentido más amplio las temáticas sobre las cuales es necesario tomar decisiones y emprender acciones colectivas para favorecer el ordenamiento y desarrollo territorial del conglomerado regional.

Así entonces, se alude que el trabajo de los organismos gubernamentales será el de instaurar mecanismos de gobernanza que permitan implementar iniciativas que posibiliten superar las debilidades territoriales en la unidad región. De esta manera y con la finalidad de contribuir a esta premisa en esta instancia, por una parte se postulan lineamientos estratégicos asociados a temáticas como manejo de ecosistemas y espacios verdes, asentamientos humanos y áreas críticas, fortalecimiento de las centralidades y compatibilización de usos del suelo; y por otra se plantean alternativas para viabilizar la citada gobernanza en la RMBA.

Frente a este último aspecto el referente documental plantea que en cualquier escenario de gobernanza para la RMBA se debe garantizar la asignación de competencias y recursos diferenciados para planificar y gestionar los asuntos territoriales; junto con una visión de carácter asociativo o de integración descentralizada de las jurisdicciones administrativas allí emplazadas; así como la construcción de redes de cooperación con estructuras más flexibles que operen mediante acuerdos voluntarios en un marco de interdependencia entre actores y con el respaldo de instrumentos normativos vinculantes.

La razón para utilizar el enfoque de la gobernanza en la gestión territorial de la RMBA es porque se trata de un territorio de tal complejidad y diversidad de actores, recursos, competencias e intereses, que no es posible pensar su conducción efectiva solamente en términos de la acción desde la esfera gubernamental, mediante modos de gestión pública o de regulación normativa. La buena gobernanza refiere a la capacidad de la sociedad para definir y controlar los caminos de su propio desarrollo en forma democrática, sustentable y eficiente. En tal sentido para cumplir con el cometido de construir una gobernanza regional en la RMBA en esta etapa se plantean tres escenarios, cada uno definido por un modelo y una trayectoria, tal como se enuncian a continuación.

La primera alternativa responde a un enfoque "incremental". El punto de partida son negociaciones y acuerdos entre la Ciudad, la Provincia y la Nación en torno a los temas territoriales más críticos. Las instituciones o autoridades conjuntas

y los acuerdos se definirían caso a caso. Los municipios del Conurbano se sumarían a estos acuerdos en función de sus intereses, así como los restantes actores de la sociedad y la economía. En esta modalidad no habría un pacto general en torno a lineamientos estratégicos comunes, sino acuerdos en los temas priorizados.

A mediano plazo, los temas se pueden ampliar y los acuerdos *ad-hoc* pueden integrarse en un acuerdo general. Del mismo modo, en este modelo, no se propician instancias de planificación regional y tampoco ámbitos generales de participación. Esta modalidad hace énfasis en la gestión de acuerdos concretos, con un mínimo desarrollo institucional, para ir avanzando por ensayo y error.

La segunda está centrada en la construcción de una nueva institucionalidad. El proceso se inicia con la creación formal de la *Región Metropolitana y su Consejo Regional*, con participación de todos los niveles de gobierno. Con esta base, se procedería luego a iniciar un ciclo de planificación y a organizar la puesta en marcha de un sistema de gestión conjunto y un sistema de participación con las jurisdicciones administrativas; por tanto, requiere de un esfuerzo inicial significativo de construcción institucional para luego avanzar en la definición de los contenidos y procedimientos de acción colectiva.

La tercera alternativa se apoya en un pacto de colaboración en torno a la creación y puesta en marcha de la agencia territorial para la RMBA con funciones de planificación, coordinación y promoción. A partir de allí, se plantea avanzar en la definición de un Fondo de Desarrollo Metropolitano para el financiamiento de proyectos comunes, y un sistema de gestión, con autoridades, agencias o coordinaciones en correspondencia con cada eje estratégico; este escenario demanda la articulación de un acuerdo político inicial con un fuerte contenido estratégico que se complementa con la instalación de un dispositivo que integra instituciones, instrumentos y procedimientos.

En este orden de ideas es posible inferir que todas las alternativas representan modelos posibles, y existe cierto margen que permite pasar, de unas a otras, en determinadas condiciones. Sin embargo, las decisiones iniciales son muy importantes pues los primeros pasos pueden condicionar los resultados; en cualquier caso lo que se pretende es incentivar un análisis que ayude a los tomadores de decisiones de la RMBA a comprender las grandes tendencias, desafíos y oportunidades en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, por lo cual corresponde a estos actores construir las bases que hagan posible una reinversión colectiva del territorio metropolitano.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y de manera análoga a la descripción de la primera experiencia internacional de OT, concierne ahora detallar algunos ejemplos de los lineamientos estratégicos utilizados para el caso de la RMBA y que hacen parte de la iniciativa descrita, del mismo modo se tipificarán para estos, atributos tales como el origen, instrumento de gestión donde se estipulan, hacia donde están orientados, los tópicos abarcados, los actores involucrados, la forma de implementación y los mecanismos retroalimentación.

De este modo para representar de la mejor manera posible este apartado se decidió hacer mención a cuatro lineamientos estratégicos los cuales abordan el mayor número de factores afines con la investigación y ejemplifican las acciones propuestas para la RMBA en materia de OT. Así pues en la siguiente tabla se ilustran estos aspectos; luego y teniendo como referente este esquema, se describirán los atributos de los lineamientos estratégicos en mención.



Tabla 2. Ejemplos de lineamientos estratégicos que integran la iniciativa de OT para la RMBA

ASPECTO	DESCRIPCIÓN
<b>Lineamiento Estratégico No 1</b>	<b>Protección y manejo de los ecosistemas estratégicos y del sistema de espacios verdes de uso público</b>
Objetivo del Lineamiento Estratégico No 1	Regular y planificar el manejo de los ecosistemas estratégicos del aglomerado y asegurar condiciones para el uso social de los espacios verdes.
Ejes de acción para el Lineamiento Estratégico No 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fortalecer la conservación ecosistemas litorales, humedales, zonas de equilibrio hidrológico, ejes fluviales, áreas de reserva natural y de valor paisajístico.</li> <li>-Generar corredores entre zonas forestales, agrícolas, pastos y bosques de ribera propiciando tramas metropolitanas de valor ecológico.</li> <li>-Resguardar las condiciones actuales de los sistemas hídricos, así como valorar y proteger sus cabeceras, cauces, y lechos de inundación.</li> <li>-Fomentar la protección de los suelos que cumplen funciones específicas en el funcionamiento de los ecosistemas estratégicos.</li> <li>-Incentivar la elaboración de un catálogo de áreas verdes y corredores ecológicos metropolitanos a protegerse de la presión urbana.</li> <li>-Formular un plan de ordenamiento de áreas verdes y corredores ecológicos metropolitanos como marco técnico de gestión y régimen de protección.</li> <li>-Fomentar la creación de un ente que administre los espacios verdes metropolitanos como herramienta para generar acuerdos y recursos interinstitucionales de gestión.</li> <li>-Desarrollar planes de manejo de cuencas hidrográficas que establezcan entre otras restricciones de usos, tipo de obras de saneamiento hidráulico y acciones de remediación de riberas degradadas.</li> </ul>
<b>Lineamiento Estratégico No 2</b>	<b>Contribución al mejoramiento de asentamientos y áreas críticas</b>
Objetivo del Lineamiento Estratégico No 2	Mejorar las condiciones de vida de la población residente asentada en áreas críticas y sectores que condensan precariedad habitacional y criticidad ambiental.
Ejes de acción para el Lineamiento Estratégico No 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconfigurar los enclaves de urbanización más precaria en la RMBA, como operación inicial del mejoramiento de unidades residenciales con déficits cualitativos.</li> <li>-Perseguir una lógica de focalización territorial en sectores de extrema precariedad habitacional, de baja consolidación y desprovistas de servicios.</li> <li>-Relocalizar hogares que se encuentren en sectores con riesgos naturales y/o jurídicos, y que representen vulnerabilidad latente para sus habitantes.</li> <li>-Privilegiar las expectativas de los pobladores fortaleciendo sus redes internas de colaboración, evitando que se generen procesos de gentrificación.</li> <li>-Fortalecimiento del marco institucional y normativo que redunde en actuaciones transversales homogéneas en asuntos de asentamientos y urbanizaciones marginales.</li> <li>-Encaminar instrumentos y acciones colectivas para proveer de servicios básicos a la población con precariedad habitacional (acueducto, alcantarillado, aseo, energía).</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor, 2016. Adaptado del documento LE-RMBA 2007

Tabla 2. (Cont.). Ejemplos de lineamientos estratégicos que integran la iniciativa para la RMBA

ASPECTO	DESCRIPCIÓN
<b>Lineamiento Estratégico No 3</b>	<b>Fortalecimiento de las Centralidades metropolitanas tradicionales</b>
Objetivo del Lineamiento Estratégico No 3	Renovar los escenarios de desarrollo de las centralidades tradicionales
Ejes de acción para el Lineamiento Estratégico No 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Valorar el paisaje urbano, promoviendo la discusión pública sobre procesos de densificación, inversiones, actividades económicas y transporte público.</li> <li>-Formulación de planes de rehabilitación que contengan propuestas para optimizar el espacio público y mejoramiento del sistema de vialidades.</li> <li>-Avanzar en el desarrollo de una política fiscal sobre uso del espacio público, que contribuya a financiar programas de mejoramiento.</li> <li>-Promover áreas consolidadas mediante la distribución de la densificación, mejora en los sistemas de movilidad y una política urbana de escala metropolitana.</li> <li>-Diseñar un programa inter-jurisdiccional para la ampliación de los recorridos del transporte público que mejore las conexiones entre las centralidades.</li> <li>-Recuperar el rol tradicional de las centralidades como espacios de integración comunitaria y atenuante de los procesos de segregación socio-territorial.</li> <li>-Promover la configuración de criterios de ordenamiento del paisaje urbano de las áreas centrales como aporte a su desarrollo integrado.</li> <li>-Diseñar un programa para planificar la evolución funcional y morfológica de las centralidades, con énfasis en el tratamiento del espacio público y el mobiliario urbano.</li> <li>-Formular inventarios de bienes patrimoniales y establecer medidas de protección para el fortalecimiento de la identidad que representan para los centros tradicionales.</li> </ul>
<b>Lineamiento Estratégico No 4</b>	<b>Compatibilización de usos de suelo en el tejido mixto</b>
Objetivo del Lineamiento Estratégico No 4	Compaginar entornos de calidad urbano-ambiental y elevar los niveles de previsión ante eventuales accidentes tecnológicos.
Ejes de acción para el Lineamiento Estratégico No 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Armonizar la urbanización integrando la actividad productiva a los demás usos del suelo mediante umbrales de usos aceptables para el desarrollo urbano sustentable.</li> <li>-Definir criterios para la compatibilización de usos del suelo en aspectos, ambientales, urbanísticos de salud pública y seguridad industrial.</li> <li>-Propiciar un análisis estratégico conducente a evaluar la relocalización industrial del puerto de BA en favor de reducir los conflictos socio-ambientales de su operación.</li> <li>-Efectuar la revisión de los instrumentos de OT para perfeccionar la delimitación y definición del cuadro de usos y criterios de compatibilidad en las zonas de uso mixto.</li> <li>-Instaurar un sistema de instrumentos de gestión ambiental que incluya de regulación directa, administrativos y económicos, con la finalidad de ejercer control y veeduría sobre los procesos productivos emplazados en las zonas de uso mixto</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor, 2016. Adaptado del documento LE-RMBA 2007

En concordancia con la tabla anterior es posible evidenciar algunos rasgos genéricos en los lineamientos empleados dentro de la iniciativa de la RMBA; en consecuencia se aprecia que todos los lineamientos están concatenados a objetivos puntuales y estos a su vez a ejes de acción, que en último término son las orientaciones sugeridas para encaminar cada línea estratégica.

Por otra parte el aspecto sintáctico es decir la forma cómo se plantean los lineamientos estratégicos demarca un carácter propositivo, haciendo alusión a alternativas u oportunidades de mejora para las temáticas abordadas por cada lineamiento. De la misma manera es notorio que los objetivos de los mismos incorporan valores comunes como el mejoramiento de la calidad de vida y de condiciones ambientales.

De otro modo para el caso de la RMBA también es posible distinguir dentro de los lineamientos estratégicos propuestos atributos compartidos particularmente los asociados a su origen, el instrumento de gestión donde se estipulan, los actores involucrados, la forma de implementación, y los mecanismos de evaluación y retroalimentación, tal como se describen a continuación.

En cuanto al origen de los lineamientos es posible afirmar que sus raíces conceptuales residen los preceptos establecidos en la PENDOT tales como desarrollar la identidad territorial, cultural y el sentido de pertenencia alcanzar el progreso económico; lograr la sustentabilidad ambiental; promover la participación en la gestión democrática del territorio; y garantizar el acceso a los bienes y servicios esenciales a la población.

Así mismo su base metodológica tiene como referente las consignas del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires las cuales buscan lograr una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa; de la misma manera se sustenta en los ejes de intervención del modelo deseado del PET de la Provincia de Buenos Aires orientados a reestructurar el sistema portuario, completar la red vial a partir de ejes concéntricos, reorganizar el sistema de transportes, consolidar el sistema de centros urbanos, conducir el crecimiento de la aglomeración, garantizar la cobertura total de las redes de agua y

saneamiento en toda el área urbana, y realizar el manejo integral de las cuencas hidrográficas.

Ahora bien, para el caso de la RMBA no es posible establecer una catalogación específica del instrumento de gestión donde se estipulan los lineamientos estratégicos, en consecuencia lo que sí es factible indicar es que están contenidos en un documento denominado *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007)*; como tal es una iniciativa gubernamental de carácter orientativo e ilustrativo, no vinculante y tampoco es de obligatorio cumplimiento, se constituye en una aproximación o marco de referencia que busca suministrar mayores juicios de valor para las intervenciones transversales y conjuntas que se lleven a cabo en la RMBA y que estén asociadas al OT, reconociendo las debilidades y falencias en la materia y postulando alternativas de gestión territorial.

En lo que respecta a los actores involucrados dadas las características de la iniciativa involucró mayoritariamente entidades e instituciones de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires, así como representantes gubernamentales los municipios pertenecientes a esta última; de la misma manera en algunas fases estuvieron vinculadas universidades, centros de investigación y firmas de consultoría. Como se había referenciado el proceso estuvo liderado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en conjunto con la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de BA.

Lo concerniente a la forma de implementación y los mecanismos de evaluación y retroalimentación de los lineamientos estratégicos el citado documento no precisa ninguno de estos atributos; sin embargo, desde el ejercicio de investigación se considera consecuente y comprensible esta circunstancia; toda vez que como se argumenta es un primer paso para abrir instancias de dialogo, participación y acción colectiva entre las jurisdicciones administrativas emplazadas en la RMBA frente a problemáticas transversales asociadas al OT, posibilitando a futuro la implementación de alternativas concertadas de gestión territorial estratégica; claro está dependiendo del contexto y voluntad político-gubernamental.

Por otra parte los atributos con los que se pueden observar rasgos heterogéneos dentro de los referidos lineamientos estratégicos para la RMBA son aquellos que indican hacia donde están orientados y los tópicos abarcados.

En este orden de ideas es posible evidenciar que el *Lineamiento Estratégico No.1 (Protección y manejo de los ecosistemas estratégicos y del sistema de espacios verdes de uso público)* está orientado a reconocer la importancia que tienen los sistemas ecológicos y las áreas verdes para la RMBA, donde sus propósitos apuntan regular el manejo, uso y aprovechamiento de estas zonas. En tal sentido dentro de las temáticas asociadas al mismo se encuentra fortalecer la conservación de ecosistemas hídricos continentales y costeros, así como áreas de reserva natural; fomentar la gestión y protección de las áreas verdes y desarrollar instrumentos de gestión de cuencas hidrográficas.

El *Lineamiento Estratégico No.2 (Contribución al mejoramiento de asentamientos y áreas críticas)* está direccionado a favorecer a la población asentada en áreas críticas y sectores que condensan precariedad habitacional; dentro de los tópicos abordados por éste lineamiento se encuentran programar intervenciones focalizadas conducentes a superar condiciones de extrema precariedad habitacional e insuficiencia de servicios básicos; reubicar a poblaciones que presenten vulnerabilidad latente por riesgos naturales y/o actuaciones jurídicas; reforzar el marco institucional y normativo respecto a asuntos de asentamientos y urbanizaciones marginales.

De otro modo el *Lineamiento Estratégico No.3 (Fortalecimiento de las Centralidades metropolitanas tradicionales)* está encaminado al mejoramiento las condiciones físicas y espaciales de las centralidades tradicionales de la RMBA; de este modo sus postulados apuntan a la valorización del paisaje urbano, la consolidación de instrumentos de gestión para optimizar el espacio público y el sistema de vialidades, la formulación de una política pública urbana para la región metropolitana y la planificación funcional de intervenciones sobre el espacio público y el mobiliario urbano.

Por su parte el *Lineamiento Estratégico No.4 (Compatibilización de usos de suelo en el tejido mixto)* está dirigido a optimizar las condiciones de calidad urbano-ambiental en las zonas de la RMBA donde coexisten los usos residenciales y productivos del suelo; de esta manera sus premisas se encaminan a lograr un desarrollo urbano sustentable mediante la conciliación de usos del suelo, estableciendo criterios para la compatibilización en áreas de uso mixto, e implementar instrumentos de gestión ambiental para el control de los procesos productivos emplazados en las zonas de uso mixto.

Finalmente es oportuno traer a colación lo mencionado por (*Ríos et al., 2008*) quienes manifiestan que tanto en Argentina como en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires se ha producido una revalorización del OT que partió con la reorganización de sus estructuras administrativas y que actualmente se encuentra en búsqueda de la correspondencia entre los soportes teóricos y metodológicos con los requerimientos prácticos de su realidad compleja; para ello han venido impulsando la planificación territorial estratégica dentro del contexto compartido de la unidad región, por lo cual resultan loables los resultados hasta ahora alcanzados en cuanto a la realización de diagnósticos y formulación de estrategias para la RMBA. No obstante, destacan que aún faltan muchos desafíos por cumplir y que es imperante continuar con la perspectiva ampliada regional para las intervenciones que se proyecten, así como llevar a la práctica las herramientas e iniciativas con que se cuentan para abordar las problemáticas transversales en materia de desarrollo y OT bajo la integración de actores donde la institucionalidad conduce los procesos y las comunidades participan de forma activa en la gestión territorial para el desarrollo sustentable.

Desde otra perspectiva una vez efectuado el análisis descriptivo de las experiencias internacionales respecto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de OT, se considera pertinente para el ejercicio de investigación incluir un resumen, en el cual se relacionen de forma general las fortalezas y debilidades de los dos estudios de caso; es oportuno precisar que no se trata de establecer cuál es el mejor, toda vez que son contextos y realidades diferentes, sino ilustrar comparativamente las características de los mismos, tal como se representan en la siguientes tablas.

Tabla 3. Fortalezas estudios de caso Comunidad Autónoma de Navarra y Región Metropolitana de Buenos Aires

<b>FORTALEZAS</b>	
<b>CANAV</b>	<b>RMBA</b>
<p>El OT se concibe en términos más integrales y complejos involucra tanto fenómenos relativos al desarrollo económico, el transporte, el turismo, la vivienda y las vialidades, así como a aspectos relacionados con la gestión de residuos, la calidad del agua y la protección de los recursos naturales.</p>	<p>El OT se concibe como una estrategia para lograr el desarrollo sostenible basada en la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en búsqueda de mejores condiciones de vida para la población.</p>
<p>En el proceso de OT existe alto nivel de descentralización, amplia cobertura territorial de los planes; completa y sistemática regulación jurídica; un marco institucional consolidado; coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales; buena calidad de la información; elevada participación social.</p>	<p>El proceso de OT parte del reconocimiento y la necesidad de abordar problemáticas transversales que incumben al conjunto de unidades jurisdiccionales allí emplazadas, mediante la gestión colectiva e integral del territorio y teniendo como marco referente una perspectiva de regionalización.</p>
<p>El OT posibilita la armonización del desarrollo económico y el bienestar social; así como la definición de estrategias territoriales, la inserción de consideraciones ambientales en la toma de decisiones, la distribución espacial de las actividades económicas, al igual que la apropiada utilización del suelo.</p>	<p>El OT posibilita una construcción colectiva y progresiva de la identidad territorial y cultural; se instrumenta a partir de una política la cual es la encargada de articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial, así como de compatibilizar las decisiones y acciones sectoriales que provocan impacto territorial.</p>
<p>El OT se enmarca en la cohesión económica y social; la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; el desarrollo de un sistema urbano policéntrico, la equidad en el acceso a los servicios, las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión eficiente del patrimonio natural y cultural.</p>	<p>El OT es catalogado no sólo como alternativa de gestión, sino como política de Estado, situación que posibilita renovar visiones y discursos respecto a la forma de planificar, los actores involucrados, las escalas y las temporalidades de actuación respecto a la planificación territorial.</p>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 3. (Continuación) Fortalezas estudios de caso Comunidad Autónoma de Navarra y Región Metropolitana de Buenos Aires

<b>FORTALEZAS</b>	
<b>CANAV</b>	<b>RMBA</b>
<p>El OT se viabiliza mediante un plan de escala regional, con visión a largo plazo, participación pública vinculante, acceso a la información y mecanismos de evaluación seguimiento. Es de carácter estratégico su interés fundamental es conseguir un desarrollo territorial equilibrado, a través del sostenimiento y mejora continua de sus objetivos y propósitos a largo plazo.</p>	<p>El OT depende de una compleja y dinámica relación entre territorio, ambiente, economía y sociedad, así como de una nueva manera de manejar este territorio, por ende es un tema de competencia compartida, donde las comunidades asumen su responsabilidad como actores intervinientes en las decisiones y las instituciones incorporan la dimensión territorial en su gestión administrativa.</p>
<p>El OT es considerado como un instrumento de planificación que contiene determinaciones vinculantes para la gestión de un territorio, el cual comprende un conjunto de criterios, directrices y guías de actuación frente a temáticas interactuantes del orden social, cultural, político, económico, ambiental y de desarrollo.</p>	<p>El OT se proyecta dentro de un modelo de territorio deseado fundamentado en las necesidades y demandas de la población, es por ello que se busca una alianza entre la sociedad y los agentes gubernamentales que posibilite superar las problemáticas de marginación social y afectación de recursos naturales, así como suplir déficits de infraestructuras y servicios básicos.</p>
<p>La ordenación del territorio es considerada como una práctica y un proceso integral en permanente actualización y revisión, donde las acciones de retroalimentación y mejora continua contribuyen paulatinamente a su favorable implementación.</p>	<p>El OT no es solamente normativo sino también instrumental, de allí que la resolución de las problemáticas requieran la definición de medios y recursos que permitan implementar un OT centrado en la cohesión social, fuertemente operativo y adaptable.</p>
<p>El proceso de OT contemporáneo y estratégico admite e incorpora la incertidumbre y la flexibilidad para lograr una mejor adaptación de sus presupuestos a la realidad cambiante, la conjunción de ambas determina la solidez y vigencia temporal, pues son constituyentes esenciales del mismo.</p>	<p>El proceso de OT actual demanda nuevas alternativas de gestión con un enfoque valorativo, estratégico, compaginable y coherente donde las inversiones se justifican, las acciones se validan, las políticas se acreditan y las intervenciones resultan exitosas.</p>
<p>El proceso de OT estratégico revela una mayor sensibilidad respecto a la valoración y preservación de los espacios naturales, así como la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental en la planificación territorial.</p>	<p>El proceso de OT estratégico se efectúa en función de la regulación ecológica y la trama urbana, promueve el desarrollo viviendas e infraestructuras, preserva los recursos naturales y ejerce tutela ecológica, mediante la gestión coordinada, descentralizada e intersectorial</p>

Fuente. Elaboración del Autor.2016



Tabla 4. Debilidades Fortalezas estudios de caso Comunidad Autónoma de Navarra y Región Metropolitana de Buenos Aires

<b>DEBILIDADES</b>	
<b>CANAV</b>	<b>RMBA</b>
<p>El modelo de ordenamiento y gestión territorial demanda altísimos niveles de compromiso cooperación y divulgación interadministrativa tanto de los organismos ejecutores, como de los diferentes agentes del Gobierno, pues es un instrumento que debe estar coordinado con el resto de herramientas de gestión y planificación territorial empleadas en la CANAV.</p>	<p>La iniciativa de gestión territorial no logra resolver a plenitud problemáticas relativas a la ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural, degradación de recursos naturales, así como riesgos de la población frente a amenazas de origen natural y antrópico. Aspectos a los que se les suma la debilidad normativa, la escasa participación social y adversas situaciones técnicas y financieras.</p>
<p>El prototipo de OT requiere de significativas y constantes asignaciones presupuestales, así como de seguimientos rigurosos tanto de la aplicación de las propuestas de la estrategia territorial, como de las actuaciones de las Administraciones a cargo.</p>	<p>La iniciativa de OT aún carece de articulaciones vinculantes entre las políticas ambientales, territoriales, sectoriales y de desarrollo socioeconómico, así como de voluntad política y de recursos financieros para su mejoramiento y puesta en marcha.</p>
<p>El modelo de ordenamiento y gestión territorial no siempre se detalla para todas sus implicancias la forma en que se realizará la ejecución y seguimiento de las mismas. De igual modo, no se llegan a especificar puntualmente los mecanismos e instrumentos necesarios (en cuanto a recursos técnicos, institucionales, financieros, etc.) que son necesarios para controlar el grado de materialización del instrumento.</p>	<p>La iniciativa se configura de forma independiente a otras medidas de gestión territorial, sus determinaciones son de carácter orientativo e ilustrativo no vinculante y tampoco son de obligatorio cumplimiento; se constituye en una aproximación o marco de referencia que busca suministrar mayores juicios de valor para las intervenciones transversales y conjuntas que se lleven a cabo y que estén asociadas al OT.</p>
<p>La naturaleza estratégica y a la vez reguladora del modelo de ordenamiento y gestión territorial hace que su instrumentación e implementación sea considerablemente compleja, e involucra todo un conjunto de diligencias para aplicar las medidas que conducirán al territorio en la dirección prevista, circunstancias que demandan segmentos de tiempo de largo plazo y flujos presupuestales considerables.</p>	<p>La compleja estructura institucional responsable del ordenamiento y desarrollo territorial y su marginal operatividad para atender problemáticas que competen al conjunto de jurisdicciones que integran región, ha generado enormes dificultades de coordinación en la gestión territorial, pues no se cuenta con un marco integrado OT que facilite la acción concertada de las diferentes instituciones en bajo enfoques comunes.</p>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

### **5.3. Lineamientos Estratégicos para la Incorporación Congruente de la Variable Ambiental en los Planes y Esquemas de OT de Colombia.**

En esta parte de la investigación a través de un análisis explicativo e interpretativo se presentarán argumentos conceptuales acerca de que lo debe entenderse como lineamientos estratégicos para el OT; de la misma manera, se precisará en que radica su importancia dentro del OT, cuál es su funcionalidad en la gestión territorial, de qué manera aportan a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT del país y en que se representa su utilidad para los tomadores de decisiones.

Posteriormente, teniendo en cuenta los presupuestos teóricos descritos a lo largo del documento y en función de la delimitación conceptual de variable ambiental se formularan lineamientos estratégicos para el conjunto de aspectos o ejes temáticos priorizados de la *Circular 023 de 2010*, denotando así los elementos coyunturales de la investigación.

#### **5.3.1. Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial, Concepto, Importancia y Utilidad.**

Para iniciar es propicio mencionar que con el siguiente análisis descriptivo lo que se pretende dar a conocer algunos juicios de valor e interpretaciones pragmáticas alrededor de los conceptos en mención de forma tal que se ilustre y otorgue mayor sentido de entendimiento a su uso y aplicación.

Desde esta perspectiva y de manera introductoria (*Ortega et al., 2000a*) se refieren a los lineamientos estratégicos como un conjunto de postulados que son concertados dentro de diversas instancias institucionales, expresados habitualmente en forma de documento de uso público, en el cual se establecen de forma clara y concreta los objetivos y las actuaciones necesarias que se deben perseguir, para lograr o mantener determinada situación; en términos generales buscan mejorar la calidad de procesos, productos, actividades e intervenciones favoreciendo el estándar de vida colectivo.

De otra forma (*Wilk et al., 2006a*) catalogan los lineamientos estratégicos como preceptos mediante los cuales es posible orientar de manera integral las

acciones de las instituciones frente a determinadas temáticas de su competencia. Así entonces están enfocados al fortalecimiento del marco institucional buscando promover más y mejores intervenciones, fortalecer las capacidades técnicas y financieras en aspectos clave como planificación, administración, control y vigilancia, así como mejorar la participación pública en los procesos de toma de decisiones.

Ahora, el Sistema de Información Ambiental de Colombia (*SIAC, 2006*) encabezado por el entonces *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* menciona que los lineamientos estratégicos pueden ser vistos como orientaciones que tienen una intensión propositiva y objetiva de mejorar las actuaciones e intervenciones de los actores institucionales, así como de los organismos civiles en la toma de decisiones; de este modo, son instrumentos que otorgan mayor coherencia y optimización de recursos a los diferentes procesos asociados a la gestión ambiental.

De otro modo para la *Gender Water Alliance (2006)* citado por (*Tapiero, 2012a*) los lineamientos estratégicos son un conjunto de perspectivas o (estrategias) sobre fines y procedimientos que forman una secuencia lógica de pasos o fases a ser ejecutadas dentro determinado contexto, las cuales permiten alcanzar de manera exitosa los objetivos planteados con eficiencia y eficacia; dichos lineamientos resultan de gran utilidad para cualquier escenario, puesto que estos establecen pautas de acción para la gestión colectiva de determinado proceso, contribuyen a orientar las actuaciones de los actores vinculados, facilitan la identificación de las acciones más importantes a realizar y brindan una guía para emplear de la mejor manera los recursos existentes.

De otra manera (*Quintero, 2008a*) menciona que los lineamientos estratégicos generalmente representan medidas o directrices articuladas que orientan la formulación y emprendimiento de acciones programáticas frente a determinadas situaciones o temáticas. Su configuración responde a propósitos, fines u objetivos a alcanzar e incorporan mecanismos de actuación para lograrlos basándose en aspectos clave, así como en el análisis de las potencialidades y restricciones de un contexto.

De igual forma comenta que en algunos casos los lineamientos estratégicos son considerados como la base de los procesos administrativos de prospección, planeación y ejecución de programas, planes y proyectos convirtiéndose en ejes articuladores y valiosos instrumentos gestión.

Igualmente (*Hurtado, 2015*) alude que los lineamientos estratégicos son un conjunto de directrices establecidas para llevar a cabo de manera idónea y eficaz un proceso o actividad en torno a un tema específico. Como en el desarrollo de una organización, los lineamientos estratégicos son el plan de acción, que constan de un conjunto de medidas, normas y objetivos generales que tienen como propósito lograr determinado fin para un bienestar común.

Ahora bien, acotando el espectro hacia la dimensión del OT, para la Corporación Autónoma de Risaralda (*CARDER et al., 2002*) los lineamientos estratégicos para el OT son orientaciones o directrices que traducen una visión global o decisión para la gestión del territorio. Contribuyen a enrutar las acciones e intervenciones de las entidades e instituciones a cargo de la planeación y el ordenamiento de las unidades territoriales, así como a definir las estrategias y mecanismos de recuperación, protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y su relación con el desarrollo socioeconómico en función de las restricciones y potencialidades existentes, la concertación con los distintos actores sociales y el modelo de desarrollo.

En este mismo sentido la (*Gobernación de Antioquia, 2006a*) señala que los lineamientos estratégicos para el OT son un grupo de directrices o pautas que se establecen para orientar de manera sistemática las actuaciones de las instituciones y las entidades territoriales a cargo de la concreción del proceso de ordenación; estos posibilitan guiar y abordar la toma de decisiones de manera amplificada en función del modelo de ocupación, la gestión de usos del suelo, la localización de proyectos y actividades, los valores culturales y ambientales del territorio, así como el escenario de desarrollo y ocupación deseado por la población.

Por su parte (*Gallego, 2011*) postula que es posible entender por lineamientos estratégicos para el OT al conjunto de medidas, pautas, objetivos, criterios y parámetros que deben seguirse para lograr un proceso de OT de manera ecuánime, focalizado y eficaz, los cuales además posibilitan guiar la toma de decisiones frente a la gestión territorial, orientando las acciones de los actores que intervienen en el mismo.

Para este mismo año (*Barragán et al., 2011*) se refieren a los lineamientos estratégicos para el OT como el conjunto de ideas, rasgos característicos, directrices generales y metas que orientan y regulan el manejo de un territorio, a través de los cuales se pretende alcanzar y/o dar cumplimiento a unos objetivos planteados y superar o mejorar situaciones conflictivas de índole territorial. De igual forma, postulan que estos lineamientos deben considerarse o formularse de acuerdo a los constantes cambios de la realidad dinámica a la que se encuentran sujetos los contextos, lo que exige comprenderlos como instrumentos que pueden cambiar en el tiempo.

De otra manera (*Fernández, 2012*) plantea que los lineamientos estratégicos para el OT pueden considerarse como aquellas directrices que orientan la toma de decisiones y viabilizan la incorporación de normativas, técnicas, metodologías y mecanismos de gestión para lograr un manejo integral y apropiado de las amenazas y conflictos que se derivan por el uso y aprovechamiento de componentes del sistema natural, así como por la ocupación del territorio; se constituyen en criterios orientadores o ejes temáticos para desarrollar acciones (procesos y actividades), en un marco de planificación estratégica que otorgue la posibilidad de armonizar la relación sociedad medio ambiente, sus diferentes manifestaciones e impactos.

Desde esta misma lógica el *Ministerio de Ambiente de Ecuador (2013a)* menciona que los lineamientos estratégicos para el OT son instrumentos estratégicos de acción, los cuales establecen un conjunto de metas territoriales e interinstitucionales a alcanzar para la materialización del modelo territorial deseado; orientan los procesos de planificación y ordenamiento a nivel local en función de las cualidades y limitaciones de cada territorio; de allí, que los

objetivos, directrices y acciones planteadas por los lineamientos estratégicos sean complementarias entre sí, puesto que su propósito es compaginar y encausar la toma de decisiones respecto a los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas, el desarrollo de infraestructuras y el manejo de los recursos naturales.

A nivel país el *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013a)* menciona en uno de sus apartes lo expuesto por (*Benabent, 2006*) quien argumenta, que en la práctica internacional a los llamados lineamientos estratégicos para el OT se les considera como directrices fundamentales, herramientas mediante las cuales se establecen criterios y/o pautas que orientan y regulan los procesos de asentamiento en el territorio de las diversas actividades económicas y sociales en procura del equilibrio territorial, de forma tal que se constituyen en un marco de referencia para los tomadores de decisiones frente a la ordenación y usos del suelo, refiriéndose a las acciones territoriales conjuntas del orden municipal, regional y nacional que estos actores e instancias deben efectuar. Así entonces, las directrices están encaminadas a guiar las actuaciones e intervenciones del proceso de OT en el corto, mediano y largo plazo, en función de objetivos y opciones de desarrollo vigentes.

En concordancia con lo anterior es posible evidenciar una miscelánea de interpretaciones, nociones y argumentos acerca de que lo debe entenderse como lineamientos estratégicos para el OT; no obstante, las premisas teórico-conceptuales descritas denotan caracteres comunes, que en definitiva lo que persiguen es el mejoramiento de las actuaciones e intervenciones que se planifican y ejecutan en el marco de un proceso de gestión y ordenamiento territorial.

Con este panorama desde la presente investigación se considera pertinente generar una nueva acepción para el mencionado concepto, que por una parte posibilite enriquecer los juicios de valor precedentes, y por otra, llegue a representar un recurso académico útil de consulta; en tal sentido los lineamientos estratégicos para el OT son directrices o pautas que se establecen para orientar las acciones e intervenciones de las entidades e

instituciones a las cuales les corresponde liderar y llevar a cabo el proceso de OT; dichas directrices, posibilitan abordar y guiar la toma de decisiones en función de las aptitudes y limitaciones particulares de cada unidad territorial basándose en aspectos clave como los usos del suelo, los valores histórico-culturales, los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas, el emplazamiento de infraestructuras, el manejo de los recursos naturales, los escenarios de desarrollo y el modelo ocupación deseado.

Bajo esta perspectiva conceptual, concierne ahora detallar en que radica la importancia de los lineamientos estratégicos dentro del OT, una primera aproximación al respecto la establecen (*Ortega et al., 2000b*) señalando que estos instrumentos posibilitan comprender y abordar la realidad compleja y naturaleza dinámica de un territorio, articulando los conflictos, intereses, amenazas y limitaciones, con las potencialidades, oportunidades, aptitudes y capacidades del mismo. De igual forma los autores mencionan que gracias a su clasificación dichos lineamientos en el marco del OT facilitan la cooperación entre las entidades e instituciones públicas en la tarea esencial de erradicar necesidades básicas insatisfechas en comunidades en condición de vulnerabilidad socioeconómica; igualmente promueven la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones frente al desarrollo y el OT.

La *Gobernación de Antioquia (2006b)* manifiesta que la importancia de los lineamientos estratégicos dentro del OT está representada en que estos entre otros posibilitan acotar y definir prioridades para la gestión territorial, contribuyen a orientar la toma de decisiones, posibilitan la formulación de criterios para la revisión y ajuste de los POT y brindan una guía para emplear de manera eficiente los recursos técnicos, financieros y humanos disponibles para el proceso de OT.

De otro modo (*Quintero, 2008b*) indica que la importancia de los lineamientos estratégicos dentro del OT está ligada a su naturaleza, toda vez que son considerados como la base administrativa de los procesos de planeación estratégica territorial; convirtiéndose en ejes articuladores que conllevan a la concreción de acciones para el manejo apropiado y pertinente del territorio, de

allí que otorguen mayor sentido y sustento a la formulación e implementación de programas, planes y proyectos que derivan en una gestión territorial eficiente y enfocada a la retroalimentación de todos aspectos involucrados en mencionado proceso.

Para el *Ministerio de Transporte de Colombia (2010)* la importancia de los lineamientos estratégicos en materia de OT es posible asociarla a la necesidad de contar con instrumentos de gestión que posibiliten involucrar de manera articulada y flexible la protección de los recursos naturales, el desarrollo de infraestructuras y equipamientos, el uso racional y equilibrado del suelo, la participación de las comunidades en la toma de decisiones y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, en búsqueda de compatibilizar intereses e intervenciones de tal manera que las acciones a emprender sean compatibles con el entorno y permitan lograr una sostenibilidad territorial.

De otra manera (*Tapiero, 2012b*) plantea que la importancia de los lineamientos estratégicos dentro del OT se asocia principalmente a que estos contribuyen significativamente en la construcción de propuestas acordes a las necesidades, intereses y aspiraciones de la población en relación a la ordenación y administración del territorio, suministrando alternativas viables para el manejo de los modelos de desarrollo, ordenamiento y gestión territorial, caracteres que posibilitan a los actores institucionales y comunitarios intervenir en la toma de decisiones respecto a los múltiples aspectos que involucra el OT elementos fundamentales en el enfoque planificación-gestión deseable en la gestión colectiva de cualquier unidad territorial.

Por último el *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013a)* en otra de sus publicaciones alude, que la importancia de los lineamientos estratégicos dentro del OT está relacionada con que estos instrumentos fortalecen la actuación pública orientando y redireccionando los mecanismos de intervención territorial, viabilizan un mayor compromiso colectivo interinstitucional frente a la gestión del territorio; así mismo al considerarlos herramientas de planificación y gestión permiten a los tomadores de decisiones focalizarse en aspectos clave



encaminados a armonizar y compatibilizar la constante interacción entre las actividades humanas con las capacidades y limitantes del sistema físico-territorial, de la misma manera por su connotación estratégica se adaptan a las fluctuaciones y cambios de los componentes del sistema territorial.

Corresponde ahora dilucidar cuál es la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial; frente a este aspecto según lo manifestado por la *Gobernación de Antioquia (2006c)* es posible deducir que a través de estos se busca conducir procesos de ordenamiento y desarrollo territorial mediante un método flexible, informado y participativo, donde las directrices estratégicas permiten entre otros guiar la toma de decisiones respecto al modelo de ocupación, la gestión de usos del suelo, y la localización de proyectos de infraestructura e inversión, aportando mayor certeza indicativa a las intervenciones estimadas, traduciéndose en un instrumento de planificación enfocado a la articulación de acciones de interés territorial.

Ahora bien, de conformidad a lo enunciado por (*Wilk et al., 2006b*) resulta procedente considerar que la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial está asociada a que estos posibilitan orientar y cualificar el marco institucional a cargo del OT; en tal sentido las directrices estratégicas coadyuvan a fortalecer cuatro aspectos puntuales a saber; i) el marco legal y normativo, como aspecto esencial y conducente a una efectiva descentralización de funciones de administración territorial; ii) las capacidades técnicas en actividades clave como la planificación, manejo e implementación de instrumentos regulatorios y económicos para gestión territorial; iii) las capacidades económicas a fin de asegurar fuentes de financiamiento para una gestión territorial sostenible; iv) la participación pública, con el propósito de que el conjunto de actores de la sociedad sean integrantes del proceso de diseño y ejecución de políticas, planes y programas de gestión territorial.

De otra forma y a partir de las consideraciones de (*Quintero, 2008c*) es factible deducir que la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial se representa en que gracias su naturaleza y enfoque posibilitan la realización de análisis de interrelación de factores, los cuales buscan el

aprovechamiento de las fortalezas, la minimización de las debilidades, la optimización de las oportunidades y la anticipación al efecto de las amenazas. Así entonces, las directrices estratégicas apalancan acciones programáticas viables, acordes y pertinentes con la estructura y dinámica del territorio convirtiéndolas en un mecanismo eficaz para la implementación de medidas o pautas orientadas al manejo integral de las problemáticas de índole territorial.

De otro modo y en atención a lo planteado por la *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (2011a)* resulta hacedero concluir que la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial se tipifica en que mediante estos es posible generar la articulación coherente, efectiva y transversal de actores, acciones, intereses y niveles de decisión como aspectos incidentes a la hora de mantener o modificar, en un horizonte de tiempo, patrones de uso, aprovechamiento y ocupación del sistema territorial; lo anterior teniendo como ejes de referencia criterios de rentabilidad económica, sostenibilidad ambiental y desarrollo social. En este contexto, las directrices estratégicas son instrumentos de planificación que permiten el restablecimiento, la reconfiguración y la resignificación de la estructura territorial de conformidad con su vocación, potencialidades, limitaciones, objetivos trazados y modelo deseado de territorio.

De otra manera y acorde con las argumentaciones de (*Tapiero, 2012c*) resulta lógico interpretar que la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial está asociada a que por medio de estos es posible llevar a cabo procesos de ordenamiento y desarrollo territorial desde un enfoque integral colectivo, es decir, donde los actores involucrados tanto institucionales y comunitarios son partícipes de la planeación, toma de decisiones y manejo del territorio, condicionante estratégico que se origina producto de reconocer que solo mediante la gestión participativa de actores es posible garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos y metas territoriales a corto, mediano y largo plazo. Sumado a esto su funcionalidad se representa en que las directrices estratégicas contribuyen al fortalecimiento de habilidades y conocimientos respecto al territorio, promueven manifestaciones de gobernanza, gestión, administración y operación del territorio, aspectos de gran

relevancia toda vez que los procesos administrativos no ocurren de forma aislada a los demás componentes biofísicos, sociales, económicos, culturales, tecnológicos, políticos y legales del sistema territorial.

Por otra parte y de acuerdo a lo mencionado por el *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013b)* es factible inferir que la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial se representa en que a través de estos es posible propiciar la coordinación de actores y la compatibilización de intereses territoriales alrededor de objetivos comunes, de manera tal que el proceso de OT se estructura bajo un enfoque participativo, equitativo, sostenible y de gobernanza; dichas directrices estratégicas orientan la toma de decisiones a partir de la comprensión del sistema territorial, es decir, teniendo como referente los patrones de uso y ocupación del suelo, las formas predominantes de territorialización, los recursos naturales, los flujos económicos y sociales, y los ejes de integración y desarrollo, rol que deriva en una gestión territorial colectiva y con visión de largo plazo.

Finalmente y en concordancia a lo referido por el *Ministerio de Ambiente de Ecuador (2013b)* resulta viable interpretar que la funcionalidad de los lineamientos estratégicos en la gestión territorial se asocia a que mediante estos es posible configurar una ordenación más holista y apropiada de los componentes del territorio, toda vez que por su condición permiten generar escenarios clave de ordenamiento y desarrollo territorial, los cuales derivan en la estructuración de objetivos y líneas de acción que orientan la implementación del modelo territorial deseado, así entonces las directrices estratégicas son instrumentos que contribuyen a la articulación e integración de acciones, actores e intereses, aspectos que de forma permanente interactúan en la gestión y administración de las unidades territoriales, haciendo que se conjuguen condiciones de equilibrio entre las iniciativas de ordenamiento y el medio que las acoge.

Como penúltimo aspecto a tratar dentro del presente conglomerado de conceptualizaciones está el referido a precisar de qué manera los lineamientos estratégicos aportan a la incorporación congruente de la variable ambiental en

el OT del país. En tal sentido y según lo planteado por *Gudiño (2002b)* es posible inferir que su contribución está representada en que son un instrumento que permite valorar y comprender las aptitudes y restricciones del sistema natural y en función de este proponer alternativas para la gestión de problemáticas de índole territorial a una escala manejable, la cual posibilita realizar actuaciones coyunturales, proveer escenarios alternativos y suministrar respuestas acordes con la realidad particular de cada jurisdicción, considerando sus componentes e interacciones, las demandas sociales y los recursos requeridos para su apropiado manejo.

De otro modo y en concordancia con lo enunciado por (*Quintero, 2008d*) es factible considerar que la contribución de los lineamientos estratégicos a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT está figurada en que viabilizan prácticas de gestión ambiental territorial bajo un enfoque participativo, las cuales derivan en acciones programáticas, colectivas y consensuadas que concentran los esfuerzos convergentes institucionales y comunitarios de ordenación del territorio, siempre, en función de las potencialidades y limitaciones de la estructura soporte; en consecuencia, las directrices estratégicas posibilitan adelantar acciones de ordenamiento proporcionales a la estructura socio-territorial y consonantes con dinámica del sistema natural; esta articulación conlleva a una administración territorial eficiente, enfocada a la retroalimentación y al mejoramiento continuo de todos sus procesos.

Ahora, de acuerdo con los postulados de la *Fundación Cambio Democrático* y la *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2010b)* resulta viable deducir que el aporte de los lineamientos estratégicos a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT, está asociado a que suministran una perspectiva amplificada respecto al conjunto de constituyentes e interacciones físico-bióticas que coexisten en un espacio territorial, considerándolos aspectos clave de la gestión de un territorio, debido, a que toda decisión o actuación que se pretenda realizar sobre este depende de la estructura soporte que es el sistema natural; esta condición por una parte otorga a los tomadores de decisiones mejores, consecuentes y apropiados juicios de valor frente a las

alternativas de ordenamiento y desarrollo territorial; y por otra, posibilita incorporar en la ordenación de las unidades territoriales aspectos que por lo general no considerados tales como pasivos ambientales, fenómenos naturales, adaptación al cambio climático, gestión de desastres, así como condicionantes para el desarrollo de proyectos de inversión tanto extractivos como de infraestructura.

De otra manera y en atención a los planteamientos de la *Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (2011b)* resulta hacedero inferir que la contribución de los lineamientos estratégicos a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT, se asocia principalmente a que mediante estos es posible propiciar la necesaria armonización de las demandas sociales y económicas con las funciones y potencialidades del sistema natural en procura de resguardar su equilibrio ecológico; dicha catalogación preferente permite valorar y visibilizar tanto el capital territorial como la oferta de funciones ambientales disponibles, generando nuevas acepciones respecto a los elementos coyunturales presentes dentro de la unidad territorial, aspecto tendiente a reestablecer y renovar la forma en que se planifica y gestiona la ordenación de un territorio.

Por otra parte y de conformidad a lo mencionado por el *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013b)* es factible razonar que la contribución de los lineamientos estratégicos a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT del país, se tipifica, en que a través de estos es posible integrar en los procesos de ordenación aquellos factores que están dando lugar a la recomposición de la organización territorial, como las incidencias y afectaciones del cambio climático, la relocalización de asentamientos poblacionales y clústeres industriales, las nuevas exploraciones mineras, el avance en la frontera de expansión agropecuaria, la disponibilidad y acceso al recurso hídrico, la disposición final de residuos, así como el manejo de riesgos y desastres.

De la misma manera se argumenta que las directrices estratégicas viabilizan una planificación territorial más apropiada y acorde con la complejidad y

dinámica del sistema natural, es decir, con perspectivas de largo plazo, diversas escalas de análisis, la consideración de las relaciones espacio-temporales y físico-bióticas interdependientes, el manejo de la incertidumbre ante escenarios futuros, y la gestión anticipada del espacio, valores que posibilitan proveer respuestas a conflictos emergentes entre las formas de usos y ocupación del territorio y la capacidad de acogida del medio natural.

De otro modo y conforme a lo referenciado por el *Ministerio de Ambiente de Ecuador (2013c)* resulta viable concluir que la contribución de los lineamientos estratégicos a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT radica, en que a través de estos se logra visibilizar y reconocer al sistema natural como la infraestructura de soporte y aprovisionamiento de toda unidad territorial desde la cual deben partir y fundamentarse las acciones de gestión y ordenación, esta condición, conduce a que en el desarrollo de los procesos de OT se tengan consideración las múltiples interacciones que se llevan a cabo entre los componentes del sistema desde una visión espacial, temporal, dinámica y multidimensional, con la finalidad de que se mantengan las capacidades, estructura y funcionalidad del mismo a fin alcanzar de manera secuencial y progresiva el uso y aprovechamiento racional y sustentable del espacio territorial.

Desde otra perspectiva y en consideración de las argumentaciones expuestas por el *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013c)* es factible inferir que la contribución de los lineamientos estratégicos a la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT está asociada, a que mediante estos se posibilita la planeación de escenarios de uso y ocupación del territorio, en función de sus aptitudes y limitaciones. Dicha particularidad permite espacializar los elementos estructurantes del mismo, orientar la toma de decisiones sobre el modelo de OT deseado, y armonizar funcionalmente los subsistemas productivos, de asentamientos, infraestructuras y servicios dentro del sistema natural; acciones de ordenación lógicas y consistentes con las oportunidades y ventajas competitivas del territorio, proclives a la reducción de los desequilibrios de carácter socio-ambiental y al mantenimiento de la sustentabilidad territorial.

En este orden de ideas, resulta válido destacar la contribución de la connotación estratégica como precepto esencial y propicio para la incorporación congruente de la variable ambiental en el OT, en procura de atender tanto a directrices normativas, como de fomentar una visión renovada, ampliada e incluyente, la cual concibe el sustrato como el sistema que hace posible las interacciones entre los componentes de un territorio y como el referente estructurante de gestión en cada unidad jurisdiccional.

Para finalizar este segmento de conceptualizaciones entorno a los lineamientos estratégicos y la directa relación que guardan con la temática de OT, corresponde ahora determinar en que se representa su utilidad para los tomadores de decisiones. Frente a este aspecto (*Ortega et al., 2000c*) señalan que las directrices estratégicas coadyuvan a promover la participación e integración de la sociedad civil en la toma de decisiones; facilitan la generación, difusión y acceso a la información confiable, veraz y oportuna referida al OT; orientan la articulación de las funciones y competencias administrativas respecto al manejo del territorio de acuerdo con el carácter intersectorial que este demanda; favorecen a la complementariedad entre las opciones de desarrollo territorial y la gestión de los recursos naturales procurando que la variable ambiental esté involucrada en la política y los planes de OT.

Por otra parte (*Wilk et al., 2006c*) referencian que la utilidad de los lineamientos estratégicos para los tomadores de decisiones se tipifica en que a través de estos la administración de un territorio promueve la innovación y el fortalecimiento de sus funciones y competencias, fomentando el uso de información ambiental estratégica como respaldo para la toma de decisiones y la ejecución de inversiones; propician la formulación y utilización de indicadores que alimentan los sistemas de información territorial y el desarrollo de métodos de valoración económica de los recursos naturales; favorecen el mejoramiento técnico e institucional a través la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluaciones de desempeño, tomando en consideración la capacidad humana, tecnológica y de procedimientos disponible para la gestión del territorio y generan acciones de inspección, verificación y retroalimentación del cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de OT.

Ahora bien, según lo expuesto por el *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013c)* es posible interpretar que las directrices estratégicas son un instrumento que a partir del reconocimiento de la estructura territorial, de sus demandas, ofertas, fortalezas, debilidades, condicionantes de evolución y desarrollo posibilitan la armonización de intereses comunitarios e iniciativas institucionales en función de un modelo de ordenación concertado y con visión de largo plazo, que persigue la gestión espacial integral de la unidad territorial.

En este sentido la favorabilidad de los lineamientos estratégicos se representa en que permiten explorar alternativas anticipatorias y planificadas de OT, en función de las capacidades y limitantes del sistema físico-territorial, así como de las opciones de desarrollo vigentes; promueven el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica, la preservación del patrimonio ecológico y cultural de conformidad con sus valores, características y servicios; contribuyen a mitigar procesos de deterioro de ecosistemas y usos no sostenibles del territorio, incorporando la atención y prevención de los riesgos naturales en la planificación y gestión territorial; favorecen el establecimiento de criterios para la localización y construcción de infraestructura y equipamientos de manera tal que su emplazamiento se compatibilice con el sistema natural; así mismo propician una visión de ordenamiento multiescalar, multisectorial e interinstitucional consecuente con la naturaleza sistémica del territorio.

De otra manera y en concordancia con las argumentaciones del *Ministerio de Ambiente de Ecuador (2013d)* es factible inferir que la utilidad de los lineamientos estratégicos para los tomadores de decisiones esta figurada en que son una guía que contribuye al proceso de planificación y OT, toda vez que permiten la comprensión de las múltiples interrelaciones entre los diversos elementos que operan en el territorio y facilita la evaluación previa de los posibles resultados de una intervención; en tal sentido su utilidad se evidencia en la medida que puedan ser consultados, analizados y discutidos en los espacios comunitarios de participación establecidos para los procesos de planificación del territorio, de este modo se considera muy apropiado su uso y aplicación en las etapas de formulación, revisión y actualización de los POT.



Sumado a lo anterior en el marco de un proceso de OT los lineamientos estratégicos le permiten a los tomadores de decisiones entre otros vislumbrar el papel fundamental del sistema natural como el sustento de toda iniciativa de desarrollo territorial, posibilitan generar líneas de articulación entre los diferentes niveles de gobierno fortaleciendo la gestión administrativa, promueven la inclusión efectiva de criterios de sustentabilidad en la planificación y desarrollo territorial, e impulsan las directrices para prevenir el daño ambiental, la alteración de la calidad de los recursos naturales, la gestión de desastres y el cambio climático.

Finalmente y en consideración de los preceptos del *Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013d)* es factible interpretar que la utilidad de los lineamientos estratégicos para los tomadores de decisiones se concretiza en que a través de estos es posible promover directrices de planificación y gestión del riesgo natural y antrópico en el territorio; suministrar orientaciones para armonizar las actividades económicas, los procesos productivos y los usos del suelo en función del potencial y vocación del territorio, el interés comunitario y la protección de la base natural; establecer condiciones mínimas (técnicas, jurídicas ambientales y financieras) para el desarrollo de proyectos de inversión y desarrollo; impulsar la declaratoria, manejo efectivo y consolidación de las áreas de conservación y de protección ambiental; incentivar la protección, recuperación, conservación y sostenibilidad del patrimonio histórico-cultural; así mismo contribuyen a consolidar un sistema de asentamientos eficiente acorde con la geografía, hidrografía y en general con la estructura ecológica de cada territorio teniendo en cuenta las tipologías y condiciones de urbanización.

Para cerrar esta sección de la investigación es oportuno destacar la importancia que tiene la conceptualización de los aspectos descritos no solo por el cumplimiento en rigor del objetivo, si no por el enriquecimiento cognoscitivo y asertivo de su significación dentro del OT; toda vez que es limitado el recurso académico, técnico y científico disponible que suministra juicios de valor e interpretaciones pragmáticas alrededor de los conceptos tratados, de este modo, resulta concluyente el satisfactorio aporte que aquí se suministra al sentido, comprensión, uso y aplicación de los mismos.

### **5.3.2. Propuesta de Lineamientos Estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los planes y esquemas de ordenamiento territorial de Colombia.**

En concordancia con el desarrollo metodológico corresponde ahora indicar los aspectos coyunturales y concluyentes de la investigación, en tal sentido, resulta oportuno iniciar efectuando una reseña del contexto y el enfoque de la citada propuesta de lineamientos estratégicos.

Frente al contexto en retrospectiva se debe mencionar que luego de la estructuración y puesta en marcha de los Planes y Esquemas de OT, se han adelantado de manera independiente en todos los Municipios y Distritos de Colombia diferentes procesos de revisión, ajuste y actualización de sus POT, impulsados principalmente por cambios en la administración del gobierno central, reformas legislativas y modificaciones en las determinantes de regulación. Conforme a esta circunstancia la *Procuraduría General de la Nación (PGN)* en cumplimiento de sus funciones y apoyada en su Plan Estratégico Institucional, expidió la *Circular 023 del 13 de abril de 2010* en la cual requiere a las autoridades de cada unidad jurisdiccional del país para que se incorpore la variable ambiental en los POT, considerando 14 aspectos señalados en la mencionada *Circular* por el Ministerio Público a saber:

1. *Conocimiento del territorio.* Es fundamental que los Alcaldes, los Concejos Municipales y Distritales, las Corporaciones Autónomas Regionales CAR y las Autoridades Ambientales Urbanas, al momento de participar en el ámbito de sus competencias en el proceso de revisión de los Planes y Esquemas de OT, conozcan a plenitud el territorio del municipio o Distrito para poder proponer con responsabilidad las nuevas directrices que regirán el uso del suelo en el nuevo período constitucional.

2. *Buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.* El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública que debe propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la

distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural del municipio.

3. Conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Deben tenerse en cuenta las normas expedidas por las autoridades nacionales, regionales y locales en materia de conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales, aplicables en el territorio del municipio.

4. Prevención de amenazas y de riesgos naturales.

Hay que redoblar esfuerzos en la prevención de desastres naturales, especialmente en materia de inundaciones y derrumbes, mediante actividades orientadas a incorporar la prevención de desastres en los planes de ordenamiento territorial, mejoras en drenajes, sistemas de alerta y normas que prohíban el asentamiento informal en zonas propensas a riesgos de desastres naturales. Es necesario mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales y promover una cultura hacia la prevención del riesgo. Debe permitirse, también, prevenir y controlar incendios forestales y manejar áreas susceptibles de este tipo de afectaciones.

5. Señalamiento y localización de infraestructuras básicas.

Es importante considerar el señalamiento y la localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, sistemas de disposición de residuos sólidos (rellenos sanitarios y rellenos de seguridad).

6. Establecimiento de áreas protegidas.

Debe tenerse en cuenta y promoverse, a su vez, la existencia de áreas protegidas del orden nacional, regional y local, en sus diferentes categorías de acuerdo a la vocación ecológica del municipio. Esto incluye considerar la presencia en el municipio de áreas del sistema de parques nacionales naturales, de reservas forestales nacionales, de distritos de manejo integrado, de zonas marinas y costeras, entre otras.

7. Zonificación del suelo del municipio.

La revisión y actualización del esquema de ordenamiento del territorio es la oportunidad para establecer un sistema tecnificado de zonificación de los suelos del municipio, con participación de las

autoridades ambientales, y que atienda la vocación adecuada para su desarrollo sostenible. Hay que atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. Supone la decisión política y técnica adecuada para promover el nuevo modelo de desarrollo que se desea para el municipio, con base en las determinantes ambientales existentes.

8. Manejo de las cuencas hidrográficas. Es básico tener en cuenta la presencia de las cuencas hidrográficas que tiene la región, para promover su protección y conservación, de acuerdo con las normas y directrices que han expedido las autoridades ambientales correspondientes. La protección de las cuencas hidrográficas debe considerar y tener en cuenta aspectos relacionados con la reforestación, la limpieza, el mantenimiento y los caudales ecológicos a considerar. Este tema incluye un aspecto de los POT, que tiene que ver con la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable que se requieren en el municipio.

9. Defensa y preservación del patrimonio ecológico del municipio. Es función del esquema de ordenamiento territorial establecer mecanismos idóneos para la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio, esto es, sus riquezas naturales, inclusive su estructura ecológica principal.

10. Promoción de un nuevo modelo de espacios verdes para el municipio. El proceso de revisión del nuevo modelo de ordenamiento del territorio permite determinar el nuevo esquema de espacios verdes abiertos para el municipio, así como la creación de bosques urbanos plantados y la protección de los bosques nativos establecidos en la jurisdicción del municipio. Es la oportunidad para determinar el potencial ecológico del municipio, por el conocimiento de sus áreas estratégicas.

11. Garantizar el derecho constitucional a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Es función legal y constitucional del esquema de ordenamiento

territorial garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Esto supone la determinación de sitios adecuados para la ubicación de viviendas de interés social, con equipamientos e infraestructura que tenga la posibilidad de soportar las presiones en materia de servicios públicos de buena calidad. El componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial incluye la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

*12. Promoción del modelo de planificación y de coordinación interestatal.* Debe promoverse 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. Por esta razón hay que articular y potenciar los vínculos entre el Plan de Desarrollo y el POT, y fortalecer el apoyo de la Corporación Autónoma Regional (CAR) a la administración municipal.

*13. Formulación de estrategias para evitar la degradación de los suelos.* El plan de Ordenamiento Territorial constituye una de las principales herramientas para evitar la degradación de los suelos, en tanto que permite promover una estrategia de estabilización y recuperación de suelos de ladera, afectados por erosión y contribuye, a su vez, a consolidar una estrategia de evaluación de áreas susceptibles a procesos de remoción en masa y socavación de cauces e implementación de obras de manejo y recuperación en zonas de alto riesgo.

*14. Adopción de un nuevo modelo de desarrollo para el municipio.* El esquema de ordenamiento territorial permite adoptar un nuevo modelo de desarrollo para el municipio, esto es, un nuevo esquema de redistribución de las áreas para desarrollar y conservar, con un adecuado soporte ambiental. El componente general del Plan de Ordenamiento Territorial, por ejemplo, supone la adopción

de unas políticas de largo plazo para la ocupación, el aprovechamiento y el manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales. Y, el componente rural, por su parte, permite señalar las condiciones de protección, conservación, y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal y minera.

Por otra parte, sin desconocer la pertinencia en la estructura y contenidos de los POT, si es preciso acotar que los actores tomadores de decisiones del país no cuentan con suficientes herramientas científicas, académicas, técnicas y operativas para administrar apropiadamente el territorio en virtud de su función ecológica, condición que se evidencia en los resultados de la *Encuesta Nacional Ambiental (Universidad de Los Andes, 2015)*.

En este orden de ideas el requerimiento efectuado por el Organismo de Control es susceptible que no considere esta circunstancia, pues las disposiciones de la *Circular 023/2010* tal como se plantean son indicativas, genéricas e independientes, dado que no suministran determinantes respecto a contenidos o tópicos a abordar en cada aspecto señalado, como tampoco criterios y/o pautas orientadoras para incorporar de manera idónea y efectiva la variable ambiental en los planes y esquemas de OT del país, situación que por un lado ratifica los hallazgos de la encuesta y por otro no contribuye a mejorar la gestión territorial. Es preciso hacer salvedad que no se trata de establecer los aciertos o falencias de la *Circular 023/2010*, si no contribuir a que los actores tomadores de decisiones dispongan de un insumo que les permita vislumbrar que componentes hacen parte de los aspectos señalados por la *PGN* para incorporar de manera congruente la variable ambiental en los POT.

Ahora bien, para la materialización de esta última etapa se considera necesario efectuar una priorización de los aspectos (ejes temáticos) señalados en la *Circular 023/2010* con el propósito de establecer el enfoque y delimitación de la investigación, esto, en función de la orientación conceptual-académica atribuida a la variable ambiental la cual alude taxativamente al conjunto de aspectos y/o elementos de carácter científico e índole normativo relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; el

establecimiento, uso y conservación de áreas protegidas y reservas naturales; la prevención de amenazas y riesgos naturales; la zonificación, delimitación y condiciones de los usos, aprovechamiento y ocupaciones del suelo incluyendo infraestructuras básicas y proyectos de inversión; la gestión de cuencas hidrográficas; la preservación del patrimonio ecológico y cultural; y las estrategias para evitar la degradación de los suelos.

De esta manera teniendo como referente la citada precisión conceptual los aspectos o ejes temáticos priorizados de la *Circular 023/2010* son: (I) Conservación y protección del medio ambiente y de los RRNN; (II) Prevención de amenazas y de riesgos naturales; (III) Señalamiento y localización de infraestructuras básicas; (IV) Establecimiento de áreas protegidas; (V) Zonificación del suelo del municipio; (VI) Manejo de las cuencas hidrográficas; (VII) Defensa y preservación del patrimonio ecológico del municipio; (VIII) Estrategias para evitar la degradación de los suelos. Por último se debe mencionar que la propuesta de lineamientos estratégicos estará enfocada exclusivamente hacia el conjunto de aspectos o ejes temáticos priorizados; este escenario posibilita por un lado suministrar elementos que orientan y facilitan la incorporación de la variable ambiental en los POT, conforme a los requerimientos de la *PGN* y por otro viabiliza una alternativa útil de gestión territorial para los actores tomadores de decisiones.

De igual modo es preciso señalar que ésta catalogación preferente compagina con el enfoque del direccionamiento estratégico descrito por (*Jiliberto, 2009*) y (*Partidario, 2012*) en secciones anteriores del presente documento al centrarse en aspectos clave de la variable ambiental dentro del OT, los cuales se constituyen en contribuciones que benefician la integración de valores ambientales y de sostenibilidad en los distintos niveles de decisión, más consistentes con los recursos técnicos disponibles, los valores culturales del contexto y las opciones de desarrollo vigentes.

Una vez dilucidados los anteriores aspectos resulta procedente hacer referencia a la configuración de los lineamientos estratégicos, en tal sentido, el resultado tangible de este segmento de la investigación es la consolidación de

una matriz simplificada, concebida desde la condición ilustrativa a consagrar un esquema de fácil manejo e interpretación y desde el componente sintáctico a suministrar elementos que orienten y faciliten la incorporación de la variable ambiental en los POT, conforme a los mencionados requerimientos de la *PGN*.

Respecto a la condición ilustrativa es válido mencionar que a cada aspecto o eje temático priorizado de la *Circular 023/2010* se le asigna un lineamiento estratégico propio, después, a cada lineamiento descrito se le adjudica un objetivo diferenciado, el cual orienta su propósito y respalda el alcance de los mismos; luego, se establecen una serie de directrices o “ejes de acción” que en último término son los que marcan el derrotero de cada lineamiento estratégico.

Ahora bien, frente al componente sintáctico es decir la forma cómo se postulan los lineamientos estratégicos y sus correspondientes “ejes de acción” es preciso señalar que estos denotan un carácter propositivo, hacen alusión a las alternativas, oportunidades e iniciativas que pueden configurarse para abordar las temáticas que involucra cada aspecto priorizado de la *Circular 023/2010*. De igual forma es posible evidenciar que los citados constituyentes comprometen destacados valores en su propósito como la sostenibilidad ambiental; la gestión de recursos naturales; el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones ambientales.

Por último se debe indicar que la propuesta de lineamientos estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT de Colombia tiene como referentes las experiencias documentadas de la CANAV de España y la RMBA de Argentina, y se fundamenta en acepciones del orden institucional y académico. Así mismo se debe recalcar que guarda consonancia con los presupuestos teóricos del direccionamiento estratégico al centrarse en aspectos clave, la visión a largo plazo, el manejo de la incertidumbre y la flexibilidad, la gestión de conflictos, y la participación comunitaria. Es válido destacar que tanto la formulación de los lineamientos como la configuración del esquema de la matriz, ambos relacionados a continuación responden a una iniciativa y perspectiva conceptual del autor, y como valor agregado no han sido desarrolladas anteriormente en el ámbito académico o gubernamental.



Tabla 5. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales
Lineamiento Estratégico	Fortalecimiento del acceso, divulgación e implementación de las normas expedidas en materia de conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales aplicables a la jurisdicción territorial.
Objetivo	Garantizar la accesibilidad, difusión y cumplimiento oportuno de las disposiciones normativas relativas a la conservación y protección del medio ambiente y los RR.NN.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cualificar las capacidades técnicas, administrativas y operacionales de los actores institucionales a cargo de velar por el cumplimiento de los preceptos normativos en materia ambiental.</li> <li>-Adoptar mecanismos de evaluación, seguimiento y control a la gestión institucional que permitan verificar su desempeño en el cumplimiento de los preceptos normativos en materia ambiental, e informar a los tomadores de decisiones sobre los resultados.</li> <li>-Promover alianzas estratégicas compatibles con los sectores de desarrollo local que impulsen la difusión y el conocimiento de la normativa ambiental.</li> <li>-Emplear el marco normativo ambiental como herramienta anticipatoria de respaldo en los procesos de toma de decisiones y ejecución de las inversiones.</li> <li>-Desarrollar actuaciones interinstitucionales de inspección y verificación del cumplimiento de la normativa ambiental en coordinación con autoridades centrales de control en los casos que así lo amerite.</li> <li>-Incorporar la información legal ambiental a la gestión administrativa de los actores institucionales mediante mecanismos en los que se puedan identificar las funciones, trámites y procedimientos a cargo, así como sus competencias para asumir la toma de decisiones en el ámbito de la gestión del territorio y los recursos naturales.</li> <li>-Fomentar la construcción de una nueva cultura, la del cumplimiento de la normativa ambiental, que cambie las formas de pensar, proceder e interactuar de los ciudadanos con el medio natural.</li> <li>-Mejorar la cooperación interinstitucional y la transparencia administrativa; ante la complejidad de las problemáticas ambientales que abarcan múltiples instancias gubernamentales, el marco legal puede establecer procedimientos formales que faciliten la toma de decisiones de manera coordinada.</li> <li>-Dinamizar los canales de información y comunicación de los actores institucionales con las comunidades resguardando un carácter pluricultural, de forma tal, que se contribuya a la apropiación, implementación y operatividad de las políticas y marco legal ambiental en el territorio.</li> <li>-Impulsar el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos locales de carácter ambiental que aborden la equidad intergeneracional, orientados a la protección y conservación del capital natural y el fortalecimiento de la capacidad adaptativa de éste en el corto y mediano plazo.</li> <li>-Promover la aplicación de instrumentos de análisis orientados a formular alternativas que coadyuven a optimizar la divulgación y cumplimiento de las disposiciones normativas asociadas a la conservación y protección del medio ambiente y los RR.NN.</li> <li>-Potenciar las iniciativas ciudadanas de educación ambiental como instrumento clave de divulgación de las disposiciones normativas en materia ambiental.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 6. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Prevención de amenazas y de riesgos naturales.

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Prevención de amenazas y de riesgos naturales
Lineamiento Estratégico	Mejoramiento integral a nivel local de la prevención del riesgo y la atención de desastres en los aspectos institucionales, técnicos y comunitarios.
Objetivo	Fortalecer la planificación y gestión tanto de la prevención del riesgo, como de la atención de desastres en los aspectos institucionales, técnicos y comunitarios.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Formular instrumentos y metodologías para la consideración y análisis del riesgo como factor determinante de los planes de desarrollo, la ejecución de inversiones y la toma de decisiones.</li> <li>-Reforzar a través de la formulación y adopción de estrategias, criterios, instrumentos y procedimientos las capacidades administrativas, operacionales y financieras de las instituciones a cargo de la prevención, mitigación y atención de desastres.</li> <li>-Desarrollar iniciativas locales estructurales y no estructurales para la prevención del riesgo y la atención de desastres, como aspecto clave de la gestión administrativa de los actores institucionales.</li> <li>-Promover en la administración local un papel más proactivo y propositivo en la prevención del riesgo y la atención de desastres que redunde en la expedición de instrumentos de gestión, regulación y control.</li> <li>-Incorporar los costos de las acciones de prevención, mitigación y atención de desastres en los presupuestos operativos anuales de Distritos y Municipios a fin de asegurar su disponibilidad y sostenibilidad.</li> <li>-Establecer mecanismos para evitar el emplazamiento de viviendas, infraestructuras y actividades socioeconómicas en zonas de alto riesgo de ocurrencia de fenómenos naturales.</li> <li>-Promover la reubicación de asentamientos humanos y/o actividades económicas emplazadas en zonas de alto riesgo no mitigable, garantizando espacios con mejores condiciones de infraestructura y la disponibilidad de recursos logísticos y financieros para cumplir este cometido.</li> <li>-Estipular instrumentos regulatorios para la titulación de predios con riesgo no mitigable, donde a la vez se tipifique la prohibición de estos espacios para el desarrollo de cualquier tipo de equipamiento o infraestructura.</li> <li>-Priorizar actuaciones en sectores de alto riesgo no mitigable, que presenten condiciones de precariedad habitacional, exclusión territorial, marginalidad socioeconómica y elevadas tasas de densidad de poblacional.</li> <li>-Fomentar el compromiso político entre las instituciones públicas, organizaciones privadas y las comunidades para adelantar procesos de preparación y respuesta ante eventos de desastre.</li> <li>-Promover un mayor conocimiento y mejor comprensión sobre las amenazas y riesgos naturales en el territorio local especialmente en materia de inundaciones, derrumbes e incendios forestales.</li> <li>-Elaborar estudios especializados que identifiquen y zonifiquen los tipos de amenazas naturales presentes en el territorio local, con el fin de establecer la vulnerabilidad y riesgo específico, así como las alternativas de gestión.</li> <li>-Formular e implementar estrategias de prevención y mitigación de amenazas naturales, así como protocolos de actuación frente a situaciones de riesgo, emergencia o desastre.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 6. (Cont.) Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Prevención de amenazas y de riesgos naturales.

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Ejes de Acción	<p>-Recopilar información sobre eventos históricos de desastres, analizar y evaluar los procedimientos de atención y recuperación asociados a cada suceso, los aciertos y desaciertos, como herramienta de aprendizaje, retroalimentación y mejora del desempeño institucional local.</p> <p>-Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las zonas más vulnerables del territorio mediante redes de detección y alerta temprana; en paralelo llevar a cabo estudios de riesgos y amenazas con fines de zonificación y reglamentación.</p> <p>-Implementar mecanismos para contrarrestar la deforestación y erosión de los suelos de las rondas hídricas de los cuerpos de agua con alta susceptibilidad de ocasionar crecidas súbitas de caudal e inundaciones.</p> <p>-Desarrollar medidas correctivas para el control de amenazas y riesgos naturales asociadas a la construcción de estructuras de retención y contención, estructuras de protección, sistemas de drenaje y aliviaderos y sistemas de canalización.</p> <p>-Contar con información oficial, actualizada, confiable, suficiente y pertinente sobre el territorio, específicamente en temas de amenazas por inundaciones, derrumbes, sismos, erupciones volcánicas e incendios forestales.</p> <p>-Impulsar el acceso y la densificación de áreas urbanizables con servicios e infraestructuras básicas habilitadas a fin garantizar condiciones habitacionales saludables y seguras a comunidades en condiciones de exclusión territorial y/o marginalidad socioeconómica.</p> <p>-Establecer criterios parámetros y diseños para la construcción y el emplazamiento de infraestructuras, equipamientos, actividades productivas y asentamientos humanos en el territorio, de manera tal, que se desarrollen en zonas seguras.</p> <p>-Priorizar intervenciones estructurales en áreas pobladas con zonas inundables, propensión a derrumbes y/o sismos, delimitando el área total expuesta a dichas amenazas y elaborando los correspondientes inventarios de población y vivienda en riesgo.</p> <p>-Establecer las restricciones y condicionamientos al uso y ocupación del suelo incluyendo las de índole técnico y normativo para zonas de amenaza acordes con las características y condiciones intrínsecas del terreno.</p> <p>-Concertar determinantes de gestión del riesgo y atención de desastres con los Distritos y/o Municipios circunvecinos como mecanismo coordinado y anticipado de respuesta frente eventos de inundaciones, derrumbes e incendios forestales que rebasen los límites territoriales.</p> <p>-Incorporar la participación ciudadana y el saber comunitario en la formulación e implementación de estrategias de prevención, mitigación y atención de desastres.</p> <p>-Desarrollar procesos de sensibilización y capacitación a las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo en los que se detallen los procedimientos y acciones a implementar en la prevención, mitigación y atención de desastres.</p> <p>-Promover que las instituciones educativas realicen formación pedagógica asociada a la prevención, mitigación y atención de desastres, así como procesos de preparación y respuesta ante eventos de esta índole.</p> <p>-Establecer mecanismos de información y canales de divulgación disponibles al público, mediante los cuales se comuniquen las amenazas y de riesgos naturales presentes en el territorio, las responsabilidades frente a su manejo y las acciones para su atención.</p>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 7. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Señalamiento y localización de infraestructuras básicas

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Señalamiento y localización de infraestructuras básicas
Lineamiento Estratégico	Consolidación de información cartográfica y documental actualizada, confiable y suficiente de la infraestructura básica local.
Objetivo	Constituir un conjunto de información cartográfica y documental actualizada, confiable, suficiente y disponible de la infraestructura básica local.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar el inventario y correspondiente representación cartográfica de la infraestructura que se encuentra emplazada en el Municipio o Distrito.</li> <li>-Realizar un catastro georreferenciado de la infraestructura localizada en la jurisdicción en el cual se identifique el tipo, estado físico y condición jurídica de las mismas.</li> <li>-Efectuar delimitación y caracterización de la zona de influencia donde está emplazada la infraestructura básica local, detallando condiciones de vulnerabilidad, amenazas y riegos.</li> <li>-Promover el seguimiento, monitoreo y reporte periódico del estado de la infraestructura local.</li> <li>-Establecer categorías y subcategorías de usos de suelo, y a partir de allí identificar las áreas de la jurisdicción destinadas al emplazamiento de los distintos tipos de infraestructura básica, corroborando la compatibilidad de estas con los usos predefinidos.</li> <li>-Restringir la localización de infraestructura básica en áreas donde potencialmente se ocasionen afectaciones a ecosistemas relevantes, zonas de alto riesgo de ocurrencia de fenómenos naturales y/o se contradigan los usos del suelo previstos.</li> <li>-Promover la localización funcional de infraestructuras acordes con el sistema natural y el espacio construido, acciones tendientes a propiciar un equilibrio entre la conservación de recursos naturales y la generación de servicios ambientales.</li> <li>-Explorar alternativas futuras de organización, ubicación, acondicionamiento y mejoramiento de las infraestructuras básicas en función de la capacidad del sistema natural, las opciones de desarrollo vigentes y el modelo de OT deseado.</li> <li>-Establecer mecanismos vinculantes para que las empresas prestadoras de servicios y/o concesionarias de las infraestructuras tengan planes de contingencia y emergencia para la atención de eventos que alteren o interfieran el normal funcionamiento de las mismas.</li> <li>-Orientar la construcción de infraestructura básica local en aspectos técnicos y organizativos que permita la aplicación o reconversión a tecnologías más convenientes de acuerdo con los medios disponibles.</li> <li>-Determinar las necesidades y prioridades de inversión en infraestructura básica dentro de la jurisdicción conforme a los patrones de ocupación y al modelo de OT deseado.</li> <li>-Fomentar la configuración de un sistema de infraestructura básica que reduzca desequilibrios socioeconómicos, preserve el medio natural y contribuya a la implementación de políticas sectoriales.</li> <li>-Desarrollar acciones orientadas a fortalecer la gestión ambiental de los proyectos de infraestructura local a fin prevenir y mitigar amenazas sobre el sistema natural y la funcionalidad del territorio.</li> <li>-Impulsar iniciativas técnicas y jurídicas para la protección de las áreas destinadas al desarrollo de inversiones en infraestructura (agua potable y saneamiento básico) como mecanismo de prevención y gestión anticipada de conflictos.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 8. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Establecimiento de áreas protegidas

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Establecimiento de áreas protegidas
Lineamiento Estratégico	Fortalecimiento de la gestión y manejo de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos continentales, costeros y marinos.
Objetivo	Reforzar la gestión y agenciamiento de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos continentales, costeros y marinos.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificar cartográfica y documentalmente las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos presentes en el territorio, estableciendo la delimitación espacial, zonas de influencia y situación jurídica del terreno.</li> <li>-Fomentar la conservación de las zonas de amortiguación para minimizar las repercusiones y disminuir las presiones de las actividades que se realizan en los territorios próximos a las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos.</li> <li>-Propiciar la generación de corredores ecológicos que posibiliten asegurar la conexión geográfica entre las áreas protegidas y los distintos ecosistemas manteniendo franjas de terreno natural que brinden continuidad al movimiento de la fauna y dispersión de la flora.</li> <li>-Encaminar acciones locales que apunten a la conservación y mantenimiento de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos, contribuyan a incrementar su extensión y atiendan a amenazas como la fragmentación y pérdida de hábitats.</li> <li>-Establecer mecanismos locales que permitan garantizar la sostenibilidad financiera de las acciones de preservación y conservación en áreas protegidas y ecosistemas estratégicos.</li> <li>-Promover la implementación de incentivos económicos locales para la conservación de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos en la jurisdicción.</li> <li>-Restringir el desarrollo de cualquier proyecto, obra o actividad que no sea compatible con los usos del suelo de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos.</li> <li>-Priorizar estudios e investigaciones en las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos respecto a la situación actual, ambientes singulares, endemismos, paisajes, características geológicas entre otros, así como referidos al desarrollo de estrategias de protección, valoración económica y servicios ambientales.</li> <li>-Generar alternativas y/o mecanismos para articular los planes de manejo ambiental de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos con los planes de ordenamiento territorial.</li> <li>-Fortalecer la capacidad técnica, financiera y operativa de las entidades involucradas en la administración y manejo de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos.</li> <li>-Promover la consolidación y el funcionamiento de las mesas locales para las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos en las cuales se establezcan compromisos vinculantes del sector público y privado en la conservación de los espacios naturales que garanticen su sostenibilidad y gobernanza.</li> <li>-Fomentar la creación y el establecimiento legal de nuevas áreas protegidas y corredores biológicos que contribuyan a fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales, de acuerdo a la vocación ecológica del municipio.</li> <li>-Diseñar herramientas pedagógicas mediante las cuales las comunidades comprendan la importancia y funcionalidad de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos, conozcan los bienes y servicios ambientales que proveen y se comprometan con su protección en beneficio desarrollo del territorio.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 9. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Zonificación del suelo del municipio

<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Zonificación del suelo del municipio.
Lineamiento Estratégico	Configuración funcional de la zonificación del suelo del municipio consistente con la vocación, capacidades y limitantes del sistema físico-territorial y la dinámica social.
Objetivo	Establecer la apropiada zonificación del suelo del municipio consistente con la vocación, capacidades y limitantes del sistema físico-territorial y la dinámica social.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Determinar la clasificación y categorías suelo del municipio en las que se identifiquen las áreas destinadas a usos residenciales, productivos, comerciales, industriales, y de conservación a fin de encauzar el crecimiento y desarrollo ordenado de la unidad territorial.</li> <li>-Promover la localización de emprendimientos agrícolas, industriales, turísticos y logísticos en zonas que presenten conectividad con infraestructuras, armonizando la intensidad del uso del suelo con la capacidad de acogida del sistema físico-territorial.</li> <li>-Fomentar la expedición de instrumentos jurídicos para regular la relación y delimitación del suelo destinado a usos residenciales, productivos, comerciales, industriales y de conservación.</li> <li>-Habilitar espacios de planificación territorial comunitaria como mecanismos de participación para que los actores sociales se vinculen en la toma de decisiones frente a la zonificación del suelo del municipio.</li> <li>-Impulsar la compatibilización de los usos y la ocupación del suelo a partir de la comprensión de los flujos económicos, sociales y naturales, junto con los ejes de integración y desarrollo priorizando el interés común y la utilización racional del recurso.</li> <li>-Estimar las demandas, ofertas, fortalezas y debilidades del territorio, de manera tal que sea posible estructurar la zonificación en función del modelo de OT deseado y las opciones de desarrollo vigentes.</li> <li>-Revisar acciones precedentes de zonificación que derivaron en la generación de conflictos entre las formas de usos y ocupación del territorio y la capacidad de acogida del sistema natural, con la finalidad de restablecer la funcionalidad de aquellos sitios afectados por el desarrollo de actividades no compatibles con la vocación de uso del suelo.</li> <li>-Fomentar una zonificación del territorio equilibrada y conectada, que garantice la complementariedad urbano-rural, la generación de sinergias inter-jurisdiccionales, el acceso de la población a las oportunidades de desarrollo, la protección de la base natural y los ecosistemas y se integre mediante la infraestructura disponible.</li> <li>-Promover la articulación de los usos del suelo residencial, productivo, comercial e industrial en función de la capacidad de acogida del sistema natural, teniendo en cuenta tipologías de urbanismo que consideren determinantes ambientales, de salud pública y seguridad industrial.</li> <li>-Propender por que la zonificación del territorio contribuya a establecer usos sostenibles del suelo en áreas transformadas, así como a disminuir los procesos de migración y ocupación de espacios con alto valor ecosistémico.</li> <li>-Orientar la toma de decisiones respecto a los usos del suelo buscando la sostenibilidad del sistema físico-territorial y los servicios ambientales, en comunión con las dinámicas sociales, las redes de equipamientos e infraestructuras y los espacios de interés especial como las zonas de costeras, marinas, insulares, áreas protegidas y territorios indígenas.</li> <li>-Impulsar la protección del suelo como recurso estructurante de la gestión y OT con valor estético, económico, ecológico y cultural generando acciones de zonificación acordes con su vocación de usos, en beneficio del desarrollo de la unidad territorial.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 10. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Manejo de las cuencas hidrográficas

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Manejo de las cuencas hidrográficas
Lineamiento Estratégico	Mejoramiento integral a la gestión y manejo de cuencas hidrográficas en aspectos relativos a la conservación, preservación y mantenimiento del recurso hídrico y la estructura físico-biótica.
Objetivo	Fortalecer a nivel local la gestión y manejo de cuencas hidrográficas en aspectos relativos a la conservación, preservación y mantenimiento del recurso hídrico y la estructura físico-biótica.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Implementar mecanismos técnicos y jurídicos locales para la protección y conservación de bosques, humedales, páramos, franjas ribereñas y demás ecosistemas importantes para la provisión, recarga y regulación hídrica.</li> <li>-Propiciar la creación y conservación de zonas que contribuyan a mantener y salvaguardar la conectividad entre áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y corredores hídricos, como estrategia clave de protección y mantenimiento de la estructura físico-biótica de la cuenca.</li> <li>-Caracterizar cartográfica y documentalmente los sistemas de abastecimiento de agua potable, las zonas de captación y/o acumulación del recurso hídrico y su área de influencia.</li> <li>-Efectuar la valoración cualitativa y cuantitativa de los sistemas de abastecimiento de agua potable su situación actual y proyectada; así mismo identificar, cuantificar y optimizar la demanda de agua vigente y futura.</li> <li>-Promover estrategias inter-jurisdiccionales para evaluar y cuantificar de la demanda hídrica en las cuencas, a fin de concertar directrices compartidas para preservar los caudales ecológicos de los cuerpos de agua.</li> <li>-Disponer de información oficial, actualizada, confiable y suficiente sobre los riesgos que afectan la oferta y disponibilidad de agua, contar con mediciones de índices de estrés, escasez, vulnerabilidad y calidad del recurso hídrico.</li> <li>-Reforzar las capacidades administrativas, técnicas, financieras y logísticas de las entidades, empresas y asociaciones comunitarias a cargo de la protección, gestión y manejo del recurso hídrico.</li> <li>-Plantear e implementar alternativas para contrarrestar la deforestación y erosión del suelo de los ecosistemas de provisión, recarga y regulación hídrica, así como para controlar la sedimentación de los cuerpos de agua.</li> <li>-Promover la gestión integral de cuencas hidrográficas como eje articulador del OT a través de la formulación, ejecución, actualización y armonización de instrumentos técnico administrativos destinados a la conservación, preservación y mantenimiento del recurso hídrico tales como los planes locales y/o departamentales de agua, los planes de ordenación y manejo ambiental de cuencas hidrográficas, y los planes de saneamiento y manejo de vertimientos.</li> <li>-Posicionar las cuencas hidrográficas como unidades de gestión, participación y gobernanza del patrimonio hídrico local, que posibilitan el desarrollo social y la construcción de una cultura ambiental a partir del aprovechamiento sostenible del recurso agua.</li> <li>-Determinar y regular las actividades y los usos del suelo de las cuencas abastecedoras, así mismo fortalecer la inspección, vigilancia y control a las concesiones otorgadas del recurso hídrico como mecanismos de prevención y gestión anticipada de conflictos.</li> <li>-Coordinar con la con la autoridad ambiental competente la definición y priorización de los cuerpos de agua, áreas y franjas de la cuenca sujetas a inversiones en materia de descontaminación, reforestación y recuperación estructural de zonas de protección, recarga y regulación hídrica.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

Tabla 11. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Defensa y preservación del patrimonio ecológico del municipio

<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Defensa y preservación del patrimonio ecológico del municipio.
Lineamiento Estratégico	Configuración de mecanismos atinentes para la preservación del patrimonio ecológico, las riquezas naturales y la estructura ecológica principal de la unidad territorial.
Objetivo	Establecer mecanismos atinentes para la preservación del patrimonio ecológico, las riquezas naturales y la estructura ecológica principal de la unidad territorial.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diseñar, implementar y mantener actualizados planes integrales de manejo ambiental para las zonas marino-costeras, áreas protegidas, páramos, nevados, manglares, humedales y santuarios de flora y fauna.</li> <li>-Promover actuaciones técnicas y políticas vinculantes de carácter inter-jurisdiccional orientadas a proteger áreas con alto valor ecosistémico para la conservación, en virtud de los servicios ambientales que proveen y los recursos estratégicos que reúnen.</li> <li>-Fomentar acciones destinadas a la protección y resguardo del patrimonio ecológico, las riquezas naturales y la estructura ecológica principal tanto en su dimensión tangible como intangible, a fin de garantizar su completa e idónea preservación.</li> <li>-Contribuir a la protección del paisaje entendido como un recurso que hace parte del patrimonio ecológico de la unidad territorial con valor ecosistémico, cultural y turístico generando estrategias para su identificación, promoción, uso y mantenimiento.</li> <li>-Proteger y respetar las áreas ocupadas por los pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes valorando su identidad e intangibilidad territorial como atributo inherente al patrimonio ecológico de un lugar.</li> <li>-Desarrollar iniciativas para manejar sustentablemente el patrimonio ecológico su biodiversidad terrestre, acuática, continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios y el mantenimiento de la calidad ambiental de sus componentes.</li> <li>-Impulsar la realización de estudios técnicos e investigaciones científicas que posibiliten la generación de nuevos conocimientos e información respecto al patrimonio ecológico en su dimensión estética, medioambiental o cultural.</li> <li>-Fortalecer las capacidades administrativas, técnicas, financieras y operativas de las entidades, y autoridades a cargo de la gestión y preservación del patrimonio ecológico, como eje estructurante del ordenamiento y el equilibrio ambiental del territorio.</li> <li>-Impulsar las iniciativas adelantadas por autoridades ambientales del orden nacional o departamental encaminadas al seguimiento y monitoreo del patrimonio ecológico, las riquezas naturales y la estructura ecológica principal como herramienta clave de gestión institucional.</li> <li>-Disponer mecanismos de participación y gestión del territorio, estableciendo espacios y canales de comunicación para que los actores locales expresen sus conocimientos, expectativas, necesidades y conflictos a fin de construir acciones colectivas de protección del patrimonio ecológico.</li> <li>-Promover la formulación y aplicación instrumentos normativos vinculantes orientados a desarrollar nuevos mecanismos que contribuyan a mejorar la gestión y manejo del patrimonio ecológico, aportando criterios para mantener su integridad y funcionalidad ecosistémica.</li> <li>-Desarrollar acciones pedagógicas como instrumento clave para la construcción de una sociedad sustentable que reconoce y valora la importancia de su patrimonio ecológico, lo utiliza de manera racional atendiendo a los ciclos naturales y límites de regeneración, y lo administra de forma responsable para que los bienes y servicios derivados se conserven.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016



Tabla 12. Lineamientos estratégicos por aspecto priorizado de la Circular 023/2010.  
Estrategias para evitar la degradación de los suelos

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Aspecto Priorizado Circular 023/2010	Estrategias para evitar la degradación de los suelos.
Lineamiento Estratégico	Consolidación de alternativas de manejo instrumental para evitar la degradación progresiva de los suelos.
Objetivo	Establecer un conjunto de alternativas de manejo instrumental para evitar la degradación progresiva de los suelos.
Ejes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollar intervenciones estructurales de recuperación, estabilización y contención en suelos de ladera afectados por erosión y áreas susceptibles a procesos de remoción en masa, así como medidas para contrarrestar la socavación de cauces.</li> <li>-Promover la adopción de buenas prácticas ambientales que posibiliten el acceso a incentivos y certificaciones a los sistemas de producción para evitar la degradación de los suelos y la pérdida de su calidad ambiental.</li> <li>-Incentivar el uso y aprovechamiento racional del suelo según su aptitud, mediante criterios y sistemas eficientes de producción compatibles con su vocación, así como medidas que minimicen la degradación y aseguren su conservación.</li> <li>-Promover estrategias para la gestión integral de residuos sólidos desde la no generación, el aprovechamiento, hasta el cierre técnico y saneamiento de botaderos incontrolados de basura.</li> <li>-Impulsar iniciativas contundentes para los territorios afectados por la actividad minera ilegal, generando acciones de control en coordinación con las autoridades departamentales y nacionales competentes.</li> <li>-Regular el uso del suelo como un bien social, restringiendo la localización de proyectos, obras o actividades del sector hidrocarburos, minero o eléctrico en áreas donde alteren o afecten ecosistemas relevantes y/o se contradiga la vocación de usos pre-establecidos.</li> <li>-Verificar la zonificación, delimitación y vocación de usos del suelo suburbano y a partir de allí establecer las áreas para posibles expansiones y localizaciones productivas, planificadas y gestionadas según sus características y el contexto rural.</li> <li>-Encaminar acciones técnicas y jurídicas para remediar, restaurar y compensar zonas con pasivos ambientales, resultantes de cualquier tipo de actividad productiva y/o extractiva con el fin de rehabilitar las aptitudes del suelo y controlar su degradación progresiva.</li> <li>-Diseñar e implementar iniciativas encaminadas a desarrollar acciones de restauración ecológica (revegetación y/o reforestación) en suelos afectados por erosión y áreas susceptibles a procesos de remoción en masa.</li> <li>-Garantizar la adopción y cumplimiento de los objetivos y determinantes definidos en los instrumentos de planificación disponibles, como los planes de ordenación y manejo ambiental de cuencas hidrográficas, los planes de manejo ambiental, los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, como condicionantes indispensables para evitar, mitigar y corregir la degradación de los suelos.</li> <li>-Establecer convenios y/o alianzas inter-jurisdiccionales e inter-institucionales de carácter jurídico, técnico y financiero para la puesta en marcha de iniciativas conjuntas orientadas a evitar, mitigar y corregir la degradación de los suelos cuando las afectaciones y/o alteraciones superen los límites territoriales.</li> <li>-Impulsar la realización de estudios e investigaciones que posibiliten la generación de nuevos conocimientos e información respecto alternativas para evitar, mitigar y corregir la degradación de los suelos afectados por erosión y procesos de remoción en masa, así como el desarrollo de tecnologías para alcanzar usos eficientes del suelo por parte de sistemas de producción.</li> </ul>

Fuente. Elaboración del Autor.2016

De conformidad con la descripción de los lineamientos estratégicos, objetivos y ejes de acción para cada aspecto priorizado de la *Circular 023 de 2010* es posible distinguir algunos atributos generales de los mismos. En cuanto al origen es posible afirmar que sus raíces conceptuales están asociadas a preceptos tales como el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio ecológico, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, la zonificación de usos del suelo, la participación ciudadana, la planificación territorial, la gestión institucional, el mejoramiento de la calidad de vida, la educación ambiental, la función social y ecológica del territorio y la gestión de conflictos socio-ambientales.

De igual manera su fundamentación guarda correlación con los objetivos, principios y alcances de instrumentos jurídicos como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (*Decreto 2811 de 1974*); la Constitución Política de 1991; Ley del Medio Ambiente (*Ley 99 de 1993*); Ley de Desarrollo Territorial (*Ley 388 de 1997*); y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (*Ley 1454 de 2011*).

En cuanto a la catalogación de los lineamientos, es factible considerar que son una iniciativa científico-académica, de carácter orientativo e ilustrativo, que se constituyen en una aproximación o marco de referencia, el cual busca suministrar mayores juicios de valor para los tomadores de decisiones frente a las temáticas que involucra la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT, por tanto, es susceptible de que sea validada y considerada como una alternativa útil de gestión del territorio.

En cuanto al involucramiento de actores, es posible afirmar que los lineamientos estratégicos son un mecanismo inicial para abordar nuevas instancias de diálogo, concertación, participación y actuación articulada entre las instituciones gubernamentales, la academia y las comunidades, escenario que viabilizaría el análisis y potencial implementación de la citada propuesta; de igual manera se debe destacar que como alternativa de gestión, los lineamientos están habilitados a la retroalimentación, acondicionamiento y mejoramiento que se considere oportuno de realizar en cada contexto.

## VI. CONCLUSIONES

Con la ejecución de la presente investigación se realiza una contextualización valiosa frente a los antecedentes de lo que actualmente se conoce como OT, evidenciándose que en las regiones más desarrolladas como Europa el OT se enfoca a la utilización racional y equilibrada, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; mientras que en regiones menos avanzadas como Latinoamérica prevalece el OT ligado a las necesidades del desarrollo, asociado a la planificación física y la regulación de usos y actividades, caracteres representados en acciones primordialmente de índole jurídico y político.

En el mismo sentido resulta viable indicar que el OT aún es un concepto sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universalmente aceptada, no obstante, las diferentes significaciones coinciden en que es un instrumento de gestión y planificación, que posibilita regular y administrar los usos y ocupaciones del suelo, permitiendo compatibilizar la dimensión ambiental, social y económica de las unidades jurisdiccionales, acorde con las potencialidades y restricciones del sistema territorial.

De otro modo y conforme al recuento histórico efectuado es posible evidenciar las diferentes conceptualizaciones otorgadas al OT desde la década de 1980 hasta el presente. Estas aproximaciones teórico-conceptuales permiten entrever las diversas interpretaciones y nociones de OT acordes a una temporalidad determinada, lo que suscita a razonar, que en gran medida contribuyeron posicionar un paradigma de OT en procura de atender a las exigencias contextuales del momento.

Por su parte, también resulta concluyente la aplicabilidad y pertinencia del direccionamiento estratégico en el OT, no solo como práctica innovadora de gestión, sino como mecanismo que dentro de un proceso de OT realmente considera e involucra la participación de actores, la concertación de intereses, la generación de modelos de ordenación, y la asimilación de cambios entre los interactuantes constituyentes del sistema territorial a una escala manejable.

De otra manera es válido ratificar que en los estudios sobre OT colombiano predomina la interpretación jurídica, es decir, que su análisis se ha orientado mayoritariamente hacia lo estipulado en el conjunto de directrices normativas; en este sentido, como lo menciona (*León, 2014*) son escasos los documentos de carácter científico y/o académico que establezcan el concepto y desarrollo del OT de forma condensada, integral y sistemática, en los cuales se reconozcan sus antecedentes históricos, e involucren más allá de la doctrina los tópicos que comprende este importante instrumento de gestión del territorio.

En lo concerniente al estado del arte del OT colombiano se establecieron cuatro momentos para identificar la génesis y transiciones del mismo hasta su condición actual, así como la evolución en la significación de la variable ambiental; esta distribución temporal, obedece a la promulgación de la *Constitución Política de 1991* como derrotero de la organización política y administrativa de la nación; se debe precisar, que las evidencias documentales consultadas respecto al OT del país compaginan con esta distinción, el respaldo científico y académico reconoce que la construcción y desarrollo del concepto y modelo de OT de Colombia tienen como común denominador un antes, un durante y un después de la expedición de la *Carta Fundamental*.

En concordancia con lo anterior es posible afirmar que el primer momento, es decir, el OT colombiano antes de 1991 estuvo marcado por el emprendimiento de actuaciones normativas, en su mayoría de división, administración y descentralización del territorio, el fomento de planes reguladores urbanísticos y de la explotación racional de tierras, así como la promoción de directrices para el desarrollo rural y urbano, la organización y funcionamiento del municipio, y los usos y ocupaciones del suelo, no obstante, en un sentido explícito y estricto no se legisló sobre OT. De igual manera resulta notorio que a la variable ambiental se le otorgaron diferentes matices, representados en disposiciones normativas cuya función era regular intervenciones sobre ciertos constituyentes del medio natural tales como cuencas hidrográficas, ecosistemas forestales, espacios costeros y marinos, entre otros, sin embargo, la variable ambiental no fue un factor preponderante en el ordenamiento del territorio, evolucionando en forma discreta y paralela a éste para el momento temporal referenciado.

Respecto al segundo momento se puede concluir, que la promulgación de la *Constitución Política de 1991* derivó en que el OT en Colombia tuviese rango constitucional, posicionándolo dentro la agenda política, institucional y judicial como tema preferente para el país; sin lugar a duda fue la intervención que oficializó la planificación territorial renovando las formas de actuación político-administrativas frente a su manejo y administración e instaurando la hoja de ruta para la consolidación de instrumentos legales orientados a la gestión integrada del territorio a nivel nacional.

Del mismo modo la norma suprema le otorgó otra óptica a la variable ambiental asignándole un rol regulatorio más estructurado en aspectos relativos a la protección del ambiente, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, el desarrollo sostenible, el saneamiento ambiental, la regulación usos del suelo y el control de los factores de deterioro ambiental, temáticas que entrarían a figurar en los instrumentos y mecanismos de gestión del futuro conglomerado institucional.

El tercer momento, es decir el OT Post-Constitución (1992-1997) se caracteriza por la expedición de destacadas disposiciones normativas en materia de OT, sin embargo la de mayor trascendencia fue la *Ley 388 de 1997* primera reglamentación específica referida a la organización física y espacial del territorio, dicho mandato le atribuye a los municipios y distritos la función de regular la planificación territorial a través de la formulación y ejecución de POT, instrumentos destinados a orientar y administrar el desarrollo físico y espacial, el uso y ocupación equitativo y racional del suelo, la protección de los recursos naturales, la defensa del espacio público y la prevención de desastres; es concluyente que éste régimen modificó rotundamente los procesos de planeación y gestión del territorio, posicionando a los POT como una de las herramientas de mayor importancia para la toma de decisiones en el país.

Frente a la variable ambiental para el tercer intervalo cronológico resulta acertado afirmar que fue un período altamente influenciado por los acuerdos y compromisos adquiridos en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* de Río en 1992, pues con ocasión de la cumbre la

variable ambiental adquiere a escala país una catalogación superior como herramienta de política, planificación y gobernanza en temáticas asociadas al uso y aprovechamiento de recursos naturales, el manejo integral de cuencas hidrográficas, la protección de reservas y parques nacionales, el licenciamiento ambiental obligatorio para proyectos de inversión y la participación ciudadana en asuntos ambientales. De este modo resulta concluyente la renovación en el enfoque otorgado a la variable ambiental la cual se sitúa como factor vinculante y determinante de los planes y programas de desarrollo del Estado colombiano.

Ahora bien, el cuarto momento es decir el OT Contemporáneo (1998-presente) se distingue por la promulgación de actos normativos demandados por la *Constitución Política de 1991* y por la *Ley 388 de 1997* los cuales entraron a complementar diferentes aspectos de la gestión territorial en el país como el manejo del espacio público en los POT, la descentralización administrativa y categorización de municipios y departamentos, el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares, la regulación para exploración y explotación técnica de recursos mineros, las estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano, la Política nacional de gestión del riesgo de desastres y Ley Orgánica de OT la cual establece entre otros el marco institucional, instrumentos, competencias y normas generales para la organización territorial.

En lo referido a la variable ambiental en el tiempo presente aún mantiene su rol regulatorio tradicional y el reciente de gestión, atributos figurados en actos administrativos que complementaron disposiciones previas, referidas al sector de agua potable y saneamiento básico incluido el servicio público de aseo y el tratamiento de residuos líquidos y vertimientos; los requerimientos ambientales necesarios para desarrollar actividades mineras; los instrumentos para la planificación ambiental regional; el licenciamiento ambiental obligatorio de POA; la fijación de tasas retributivas por uso del agua; la consolidación del SINAP; las líneas de acción para gestión y ordenamiento integral del recurso hídrico; el establecimiento del SNGRD; la validación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos; y las estrategias para el manejo integrado de las zonas costeras de la nación.

Como parte de los alcances de la investigación es posible afirmar que se evidencia un desarrollo en el concepto, objetivos, actores y componentes del OT colombiano, conforme a la distribución cronológica efectuada; del mismo modo se logra tipificar la evolución en la significación de la variable ambiental dentro este instrumento de gestión a través del tiempo.

De otro modo en cuanto a la experiencia internacional respecto al uso y aplicación de lineamientos estratégicos en procesos de OT se logró establecer que son escasos los países que han orientado sus procesos de OT empleando lineamientos estratégicos, y que además tengan habilitados y disponibles para consulta los soportes documentales mediante los cuales es posible constatar la mencionada característica. Sumado a lo anterior se concluye que la utilización de herramientas estratégicas para el OT no se lleva a cabo transversalmente a nivel nación, sino de manera preferente a escala regional, y no todas las circunscripciones de un Estado lo consolidan esta manera.

En lo concerniente a la experiencia de la CANAV de España es posible concluir que la ETN surge, de tomar una decisión de carácter programado, en la cual se resuelve articular y admitir las debilidades, amenazas, fortalezas, intereses, conflictos y expectativas del territorio, en aras de poner en marcha un proceso de OT desde lo social más participativo y desde lo técnico más cualificado, el cual se cataloga como un plan de escala regional, de carácter estratégico, cuyo objetivo es conseguir un desarrollo territorial sostenible para Navarra.

Resulta atinente afirmar que la literatura científica reconoce como asertivo, trascendente e innovador el proceso de OT llevado a cabo en la CANAV el cual según ésta se desarrolla de conformidad a la metodología y finalidades de la planeación estratégica, atendiendo a la aplicación tanto de los objetivos directores como de las directrices fundamentales de la ETE y considerando como referente las posibilidades, características, potencialidades y limitaciones de la región, de modo tal, que se constituye en un proceso novedoso a desarrollar en el largo plazo, y como experiencia patente para la generación de nuevos POT desde el enfoque del direccionamiento estratégico en otras Comunidades Autónomas de España y ejemplo para otras regiones del mundo.

Es posible evidenciar que la ETN presenta atributos clave del direccionamiento estratégico como el acceso a la información y la participación pública vinculante durante todas las fases del OT; la aplicación de un mecanismo de evaluación, seguimiento y retroalimentación para el proceso de ordenamiento a través de un sistema de indicadores territoriales; la formalización de un órgano institucional encargado de verificar el desempeño de la ETN a través de informes vigencia y estado de cumplimiento; el manejo de la incertidumbre donde las decisiones de planificación territorial están más próximas a las actuaciones operativas; y la incorporación de la flexibilidad, en la cual las orientaciones de la estrategia determinan qué hacer pero no un único cómo, aspectos característicos de planes integrales de ordenación del territorio.

En términos generales es posible concluir que la ETN está planteada desde un modelo integrado de Ciudad-Región el cual considera las problemáticas y potencialidades de todo el territorio y se materializa mediante criterios y medidas de orientación para diferentes ámbitos de la planificación territorial como la ordenación de los recursos naturales, de las grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural.

Debido a la dimensión y cantidad de constituyentes de la ETN fue necesario seleccionar uno de sus ejes para cateterizar de manera idónea los lineamientos empleados en su configuración; en tal sentido, se resolvió utilizar el que se denomina *Territorio Culto y de Calidad*, por tratarse del eje que contiene y aborda el mayor número de aspectos de carácter ambiental afines con el propósito de la investigación; así entonces, es posible distinguir como rasgo distintivo que todos los lineamientos están respaldados por unos objetivos a los cuales se les asignan una serie de directrices que son las que en definitiva permiten vislumbrar hacia donde está orientada cada línea estratégica. De igual manera cada lineamiento estratégico denota un carácter propositivo y en todos los casos alude a una alternativa u oportunidad de mejora, asociando destacados valores en su propósito como la sostenibilidad ambiental; la gestión de recursos naturales; el desarrollo rural; y la calidad de vida.



De la experiencia de la CANAV es apropiado enfatizar y revalidar lo señalado por (Elorrieta, 2013) quien argumenta que el OT con enfoque estratégico es un proceso cíclico e iterativo que inicia cuando se dispone del documento (el plan) elaborado sobre el papel, continua con la materialización y gestión de las propuestas recogidas, para posteriormente someterlas a evaluación, revisión y acondicionamiento; y de este modo iniciar un nuevo período; así entonces, contar con un instrumento de gestión como la ETN posibilita tomar decisiones capaces de adaptar las determinaciones del plan a una realidad cambiante, en constante renovación y en direcciones cada vez menos previsibles.

En lo que respecta a la experiencia de la RMBA en Argentina es posible concluir que el origen de la iniciativa de OT estratégico está asociada a una decisión institucional de conocer la situación actual de la unidad regional en su conjunto haciendo hincapié en las problemáticas territoriales transversales, los escenarios que se proyectan y la evolución previsible de las condiciones actuales; sus determinaciones de carácter orientativo, ilustrativo y no vinculante se constituyen en una primera aproximación sobre la cual discutir y consensuar un marco de referencia que permita suministrar mayor coherencia en las intervenciones que se desarrollen en la RMBA y que estén asociadas al OT en temáticas tales como el manejo de ecosistemas y espacios verdes, asentamientos humanos, áreas críticas, fortalecimiento de las centralidades, compatibilización de usos del suelo, desarrollos urbanísticos y económicos.

Frente a la iniciativa de Lineamientos Estratégicos para la RMBA es consecuente señalar que está encaminada a integrar bajo una misma óptica a la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires como unidad región, con esta figuración la alternativa pretende reconstruir una noción sistémica del área en mención, que posibilite identificar y abordar las presiones y problemáticas asociadas al OT de forma integral, coordinada y compartida entre las jurisdicciones que ejercen competencia sobre este territorio y de este modo promover de manera colectiva soluciones transversales para la unidad región.

De igual modo es posible evidenciar que iniciativa de lineamientos para la RMBA presenta caracteres particulares del direccionamiento estratégico como

el reconocimiento de las problemáticas territoriales que superaron el ámbito local y demandan acciones conjuntas a escala regional; la consideración de instrumentos de política y gestión del territorio como la PENDOT y los PET dentro de sus presupuestos; la articulación de actores e intereses; la configuración de una visión amplificada e integral de la realidad de la unidad territorial; la construcción de un modelo deseado de OT en el largo plazo; la incorporación de la participación de las comunidades en la toma de decisiones asociadas al OT; la asimilación e integración de conflictos y tensiones como parte de las tareas de la ordenación; y el mejoramiento de las actuaciones de las instituciones responsables del manejo y administración del territorio.

Por otra parte es factible concluir que la iniciativa de Lineamientos Estratégicos para la RMBA se encamina a la figuración espacial y administrativa de ésta área como una sola unidad en materia de OT bajo directrices estratégicas comunes de planificación territorial, tendientes a la articulación de núcleos urbanos y productivos, consolidación de nuevos ejes de conectividad interna, desarrollo de infraestructuras y equipamientos, promoción de un esquema policéntrico de ciudades, mejoramiento de asentamientos, prevención de la segregación socio-espacial y la protección de ecosistemas y espacios verdes.

De conformidad a como se consagra la iniciativa de OT para la RMBA y en aras de representar de la mejor manera posible esta experiencia internacional se seleccionaron cuatro de los lineamientos estratégicos empleados en su configuración los cuales abordan el mayor número de aspectos afines con la investigación y ejemplifican las acciones propuestas para la unidad región, estos fueron, protección y manejo de ecosistemas y del sistema de espacios verdes; contribución al mejoramiento de asentamientos; fortalecimiento de las centralidades metropolitanas; y compatibilización de usos de suelo; así entonces, es posible evidenciar que todos los lineamientos estratégicos están concatenados a objetivos puntuales y estos a su vez a ejes de acción, que son las orientaciones sugeridas para encaminar cada línea estratégica; igualmente cada lineamiento demarca un carácter propositivo, haciendo alusión a alternativas u oportunidades de mejora e incorporan valores comunes como el mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones ambientales.

Frente a la experiencia de la RMBA es oportuno ratificar lo mencionado por (Ríos *et al.*, 2008) quienes manifiestan que tanto en Argentina como en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires se ha producido una revalorización del OT que actualmente se encuentra en la búsqueda de la correspondencia entre los presupuestos teóricos y metodológicos con los requerimientos prácticos de su realidad compleja, para ello se ha venido impulsando la planificación territorial estratégica dentro del contexto compartido de la unidad región, y aunque faltan desafíos por cumplir, es imperante continuar con la perspectiva ampliada regional, bajo la integración de actores donde la institucionalidad conduce los procesos y las comunidades participan de forma activa en la gestión territorial.

Finalmente como parte de los alcances de la investigación es viable afirmar que se documentaron dos experiencias internacionales las cuales por una parte cumplen con el condicionante de direccionamiento estratégico y de recursos informativos disponibles; y por otra, suministran elementos relevantes respecto al proceso de ordenación de un territorio desde dos realidades completamente distintas, pero en ambos casos han considerado el uso e implementación de lineamientos estratégicos como alternativa de gestión territorial, ejemplificando la viabilidad de su aplicación.

Desde otra perspectiva se logró determinar que es limitada y exigua la documentación que describe y suministra un significado o concepto acerca de lo que es un lineamiento, y se evidencia una escasez informativa y cognoscitiva aún más acentuada en la definición de lo que es un lineamiento estratégico; son innumerables los documentos del orden, político, científico, académico, económico y jurídico que utilizan estos términos, sin embargo, es concluyente que un número muy reducido de estos realmente provee una conceptualización y los emplea de forma correcta en sus acepciones; en palabras simples, dentro de un amplio espectro de literatura se plantean o formulan lineamientos para muchos fines, pero se desconoce su significado, connotación y pretensiones.

A través un análisis argumentativo se logra realizar la conceptualización respecto de lo que debe entenderse como lineamientos estratégicos para el OT, indicando su significado, importancia, funcionalidad y utilidad en la gestión

territorial; la recapitulación descriptiva denota juicios de valor e interpretaciones pragmáticas alrededor de estos aspectos, ilustrando y otorgando mayor sentido de entendimiento para su apropiado uso y aplicación.

Es procedente indicar que la formulación de los lineamientos estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT de Colombia se materializa en una matriz simplificada concebida desde la condición ilustrativa a consagrar un esquema de fácil manejo e interpretación y desde el componente sintáctico a suministrar elementos que orienten y faciliten la incorporación de la variable ambiental en los POT, conforme a los requerimientos de la *PGN*.

Es viable señalar que la propuesta como tal está integrada por (8) lineamientos estratégicos (8) objetivos diferenciales y (114) directrices o ejes de acción los cuales denotan un carácter propositivo y hacen alusión a las alternativas, oportunidades e iniciativas que pueden configurarse para abordar las temáticas que involucra cada aspecto priorizado de la *Circular 023/2010*. De igual forma es posible evidenciar que los citados constituyentes comprometen destacados valores en su propósito como la sostenibilidad ambiental; la gestión de recursos naturales; el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones ambientales.

Por último es pertinente afirmar que la propuesta de lineamientos estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT de Colombia es una iniciativa científico-académica, de carácter orientativo e ilustrativo, que se constituye en una aproximación o marco de referencia con el que se suministran juicios de valor para los tomadores de decisiones frente a las temáticas que involucra la incorporación congruente de la variable ambiental en los POT; así mismo, se debe recalcar que guarda consonancia con los presupuestos teóricos del direccionamiento estratégico al centrarse en aspectos clave, la visión a largo plazo, el manejo de la incertidumbre y la flexibilidad, la gestión de conflictos, y la participación comunitaria; por lo tanto es susceptible de que sea validada y considerada como una alternativa útil de gestión del territorio.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR Marta. 2012. Ponencia: La Planificación Territorial en Argentina. Serie Seminarios y Conferencias. Memoria del Primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe celebrado en Santiago de Chile del 17 al 19 de octubre de 2012. Publicación ONU, CEPAL – ILPES. pp. 60-65

ALVES R. Rodrigo. 2013. Desafíos para la Construcción de una Política de Ordenamiento Territorial en la Argentina. Programa de Magister en Desarrollo Rural. Facultad de Agronomía. Universidad de Buenos Aires. 132 págs.

ANDRADE P. Ángela y AMAYA A. Manuel. 1996. Ordenamiento Territorial: Política y Plan. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Subdirección de Geografía y Cartografía. Publicado en Revista Fuerzas Armadas Volumen 51. No 159; pp.23-40.

ARBOUIN G. Felipe. 2012. Derecho Urbanístico y Desarrollo Territorial Colombiano. Evolución desde la Colonia hasta Nuestros Días. Pontificia Universidad Javeriana. Revista Universitas No 124, pp. 17-42. Colombia.

ARGENTINA MINISTERIO de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2012. Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

ARGENTINA SUBSECRETARÍA de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires - SUVPBA. 2007. Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Secretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Buenos Aires. 407 págs.

ARGENTINA SUBSECRETARIA de Planificación Territorial de la Inversión Pública - SPTIP. 2012. Estudio sobre el Estado Actual de la Planificación en Argentina. Informe Final Programa de Fortalecimiento Institucional. Buenos Aires. 266 págs.

BARRAGAN B. Julián; VALDÉS T. Rubén. 2011. Lineamientos de Participación Comunitaria en el Manejo de un Área Protegida, como Alternativa de Manejo Incluyente del Territorio: Una Aproximación desde el Conflicto Ambiental por La Conservación de La Naturaleza en la Cuenca Media del Río Otún. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. Pereira, Colombia. 121 págs.

BENABENT Manuel. 2006. La Ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Colección Kora No 16. Sevilla. 455 págs.

BENABENT Manuel. 2007. Ponencia los Planes de Ordenación del Territorio en España. De la Instrumentación a la Gestión. Publicado en V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, Territorio y Paisaje. De los Instrumentos Programados a la Planificación Aplicada. Málaga, noviembre de 2007. FUNDICOT, pp.143-158.

BENABENT Manuel. 2012. Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Publicado como capítulo de libro en CASTAÑER V. Margarita. 2012. El Planeamiento Territorial en Cataluña a Principios del siglo XXI. Sociedad Catalana de Ordenación Territorial. Instituto de Estudios Catalanes, Barcelona, pp. 140-165.

BORJA Jordi y CASTELLS Manuel. 1998. Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Revista EURE Volumen 24 n.73 pp. 122-125. Chile.

CARVAJAL S. Nohora. 2011. Enfoques Ascendente y Descendente del Ordenamiento Territorial en Colombia. Departamento de Geografía Universidad de Montreal Canadá. Publicado en Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía Universidad Nacional de Colombia. Vol. 20, No. 1.; pp. 21-28. Bogotá.

CENTRO de Cooperación y Desarrollo Territorial. 2008. La Ordenación Territorial en la República Argentina. División de Formación CECODET. Universidad de Oviedo.

CHILE SUBSECRETARIA de Desarrollo Regional y Administrativo. 2011. Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Naciones Unidas. Primera Edición. 62 págs.

CICCOLELLA Pablo. 2006. Economía y Espacio: Ejes de Discusión para el Desarrollo Territorial más allá de la Globalización. Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia - IGEPAT. Revista Párrafos Geográficos Vol. 5 N° 1. 26 págs.

COLOMBIA. CORPORACIÓN Autónoma de Regional de Cundinamarca; INSTITUTO de investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt; DEPARTAMENTO de asuntos económicos y sociales/Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo regional. 2008. Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central, énfasis en la estructura ecológica regional. Bogotá. 46 págs.

COLOMBIA. CORPORACIÓN Autónoma Regional de Risaralda CARDER; FONDO Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE; MINISTERIO del Medio Ambiente; CORPORACIÓN Alma Mater. 2002. Ecorregión Eje Cafetero un Territorio de Oportunidades. Proyecto Construcción de un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible en la Ecorregión del Eje Cafetero. Pereira. 356 págs.

COLOMBIA DEPARTAMENTO Nacional de Planeación. 2013. Elementos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Alcances de las Directrices Departamentales. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Bogotá D.C. 33 págs.

COLOMBIA DEPARTAMENTO Nacional de Planeación - DNP. 2013. Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental, Contenidos Básicos. Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial. Bogotá. 45 págs.

COLOMBIA DEPARTAMENTO Nacional de Planeación. 2014. Documento CONPES No. 3819. Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C. 69 págs.

COLOMBIA GOBERNACIÓN de Antioquia; Alcaldía de Medellín; Área Metropolitana del Valle de Aburrá. 2006. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia LOTA, Construyendo Acuerdos Territoriales Fase I. Capítulos I-IX. Medellín.

COLOMBIA MINISTERIO de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2004. Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano. Documento CONPES No. 3305. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C.

COLOMBIA MINISTERIO de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. 2006. Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC. Lineamientos de Política de Información Ambiental. Bogotá, D.C. 52 págs.

COLOMBIA MINISTERIO de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2008. Política de Gestión Ambiental Urbana. Bogotá, D.C. 54 págs.

COLOMBIA MINISTERIO de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010. Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Documento CONPES No. 3680. DNP. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá D.C. 74 págs.

COLOMBIA MINISTERIO de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2010. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C. 124 págs.

COLOMBIA MINISTERIO de Desarrollo Económico. 1995. Política Urbana del Salto Social. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo y Agua Potable. Bogotá D.C. 222 págs.

COLOMBIA MINISTERIO del Medio Ambiente. 1996. Política de Bosques. Documento CONPES No. 2834. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. 39 págs.

COLOMBIA MINISTERIO del Medio Ambiente 2000. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Dirección General de Ecosistemas. Bogotá D.C. 91 págs.

COLOMBIA MINISTERIO de Transporte y BANCO Mundial. 2010. Lineamientos Ambientales para el Desarrollo, Implementación y Seguimiento de Planes de Manejo Ambiental de Obras del Proyecto de Transporte Urbano en Colombia. 386 págs.

COLOMBIA. PROCURADURÍA General de la Nación. 2010. Circular 023 de 2010. Incorporación del Componente Ambiental en los Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C.

COMISIÓN Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; UNIÓN Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales; AGENCIA Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional. 2007. Lineamientos para la Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica, una Herramienta para el Desarrollo Sostenible. San José, Costa Rica. 41 págs.

COMISIÓN Europea. 1995. Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo. Dirección General de Políticas Regionales, Europa 2.000+. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas, Luxemburgo. 245 págs.

COMISIÓN Europea. 1999. Estrategia Territorial Europea. Comité de Desarrollo Territorial. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas Luxemburgo. 96 págs.

DEL MORAL I. Leandro. 2002. El Tratamiento del Agua en la Ordenación del Territorio. Consideraciones sobre su Concreción en Andalucía. Universidad de Sevilla, Departamento de Geografía Humana. Publicación Scripta Vetera. Edición Electrónica de Trabajos Publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales. España.

ECUADOR MINISTERIO de Ambiente. 2013. Propuesta de Lineamientos Ambientales para la Planificación Territorial. Guía de Aplicación, un Aporte para la Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito. 94 págs.

ELORRIETA S. Berezi. 2013. La Planificación Territorial en el Estado Español a la Luz de las Políticas Territoriales Europeas; de la Retórica a la Praxis. Universidad de

Barcelona. Facultad de Geografía e Historia. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Programa Oficial de Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental. Barcelona, España. 631 págs.

ESTABA, Rosa. 1999. La Descentralización y la Ordenación del Territorio en Venezuela: Estrategias hacia la Modernidad. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nº 54. España. Universidad de Barcelona.

FAILDE Viviana; FERNÁNDEZ Daniel. 2007. El Ordenamiento Territorial en las Provincias de Salta y Jujuy. Mapa de Actores. Sector Público. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Ediciones INTA. Buenos Aires, Argentina. 36 págs.

FERIA J; RUBIO M; RAMOS J. 2005. Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación. Departamento de Humanidades, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Boletín Asociación de Geógrafos Españoles Nº.39, págs. 87-116.

FERNÁNDEZ C. David. COMUNIDAD Andina de Naciones; MINISTERIO de Asuntos Exteriores de Finlandia. 2012. 2012. Propuesta de criterios y directrices para los lineamientos en planificación territorial y gestión de la Biodiversidad de la Amazonía de los Países Miembros de la CAN. Programa BioCAN.

FUNDACIÓN Cambio Democrático y FUNDACIÓN Ambiente y Recursos Naturales. 2010. Una Aproximación al ordenamiento Ambiental del Territorio como Herramienta para la Prevención y Transformación Democrática de Conflictos Socio-ambientales. Volumen I. Buenos Aires, Argentina. 76 págs.

FUNDACIÓN Cambio Democrático y FUNDACIÓN Ambiente y Recursos Naturales. 2010. El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional Volumen II. Buenos Aires, Argentina. 92 págs.

GALLEGO S. Lina. 2011. Lineamientos para la Gestión del Riesgo de las Áreas Urbanas Expuestas a Radiaciones Electromagnéticas por las Estaciones Base de Telefonía Móvil. Estudio de Caso Municipio Cartago, Valle. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. Pereira, Colombia. 185 págs.

GALVIS G. Fernando 2007. El Municipio Colombiano. Introducción al Derecho Urbanístico, Municipal y Territorial del siglo XXI. Cuarta Edición. Editorial Temis S.A., Bogotá. 588 págs.

GARCÍA G. Diva. 2008. Ordenamiento Territorial y Descentralización: Competencias, Recursos y Perspectivas. Universidad Nacional de Colombia, Programa Magíster en Urbanismo. Bogotá D.C.

GENDER and Water Alliance. 2006. Guía de Recursos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión del Agua. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento la Asociación Mundial para el Agua. 155 págs.

GOBIERNO de Navarra. 2003. Documento Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la Ordenación del Territorio. Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda de Navarra. Depósito Legal NA - 1.123/2003. 196 págs.



GOBIERNO de Navarra; OBSERVATORIO Territorial de Navarra - OTN. 2011. Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra. Sociedad Pública de Suelo y Vivienda de Navarra. Pamplona. 250 págs.

GÓMEZ OREA, Domingo. 1994. Ordenación del Territorio: Una Aproximación desde el Medio Físico. Instituto Tecnológico Geo-minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid. 238 págs.

GÓMEZ E., Nelson. 2005. Ordenamiento Territorial o el Arte de Vivir en Comunidad. Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Investigación en Geografía Aplicada.2 Revista Espacio y Desarrollo No.17. pp. 31-51. Lima.

GONZÁLEZ O. Rafael 2012. Lineamientos ambientales de gestión integral del patrimonio hídrico en la ciudad-cuenca de Dosquebradas, Risaralda. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. Pereira, Colombia. 64 págs.

GUDIÑO María. 2002. Desafíos para el Neoliberalismo. Ordenamiento Territorial y Planificación Estratégica. Publicación Revista Proyección Año 2- Vol. 1- Nº 2. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial - CIFOT. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.

GUDIÑO María. 2009. Instrumentos para la Gestión del Territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y Sistemas de Información Geográfica. Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial. Proyecto conjunto CONICET, Universidad Nacional de Cuyo, Instituto CIFOT. Mendoza, Argentina.

HERES G. Pablo. 2006. El Desarrollo Normativo de la Ordenación del Territorio en España. Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo.

HERNÁNDEZ G. Nieves; COLLADO C. Juan. 2003. La Estrategia Territorial en Navarra: una Experiencia de Aplicación de los Principios de Planificación y Desarrollo Espacial Sostenible Europeos a Nivel Regional. V Congreso de Economía de Navarra. Gobierno de Navarra, Departamento de Economía y Hacienda. Pamplona, pp.147-168.

HERNÁNDEZ P. Yolanda. 2010. El Ordenamiento Territorial y su Construcción Social en Colombia: ¿Un Instrumento para el Desarrollo Sustentable? Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía N.19, 2010 pp. 97-109. Bogotá, Colombia.

HERRERA A. Marta. 2002. Ordenar para Controlar. Ordenamiento Espacial y Control Político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos, siglo XVIII. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Academia Colombiana de Historia. Bogotá D.C. 343 págs.

HERRERA A. Marta. 2006. Transición entre el Ordenamiento Territorial Prehispánico y el Colonial en la Nueva Granada. Universidad de Los Andes. Departamento de Historia. Facultad de Ciencias Sociales. Revista Historia Crítica No. 32, pp. 118-152.

HILDENBRAND, Andreas. 1996. Política de Ordenación del Territorio en Europa. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora No 8. 544 págs.

HILDENBRAND Andreas. 2006. La Política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas, Balance Crítico y Propuestas para la mejora de su Eficacia. Publicado en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente N° 230, pp. 79-139.

HURTADO H. Heidy. 2015. Lineamientos para la Gestión Ambiental Local, Caso de Estudio: Barrio El Limonar Dosquebradas, Risaralda. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. Pereira, Colombia. 89 págs.

JILIBERTO Rodrigo, PNUMA, MINISTERIO de Ambiente Gobierno de España, TAU Consultora Ambiental. 2009. Evaluación Ambiental Estratégica, una Evolución de la Decisión al Dialogo. Curso de EAE de Políticas, Planes y Programas para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. Costa Rica. 84 págs.

JIMENEZ G. José. 2009. Planificación Territorial e Innovación, Aplicación en Navarra. Ponencia Congreso Euskal Hiria 2009. VIII Edición. El Planeamiento Territorial, una Reflexión desde la Innovación. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Comunidad Autónoma del País Vasco. Bilbao 23 y 24 de Noviembre de 2009. 124 págs.

JORDAN Ricardo y SABATINI Francisco. 1988. Economía Política de los Desastres Naturales: Prevención y Capacitación. Revista EURE, Vol. 14, N° 43. pp. 53-77, Santiago de Chile.

JUNTA Departamental de Canelones. Unidad Central de Planificación. 2011. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Uruguay. 22 págs.

KOSSOY Mariana. 2006. Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas.

LEÓN C. Saúl. 2014. Concepto y Desarrollo Normativo del Ordenamiento Territorial en Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. 115 págs.

MACEIRA Verónica. 2012. Notas para una Caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires. Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología. Boletín Informativo Observatorio de las Metrópolis. Año III, No. 224. Brasil.

MADOERY Oscar. 2005. Las Políticas Locales de Desarrollo Durante el ajuste Estructural. Contexto, Características y Desafíos. Universidad Nacional de San Martín. Revista Política y Gestión. Vol. No 8, Editorial Homo Sapiens. Argentina. 37 págs.

MASSIRIS C. Ángel. 1993. Bases Teórico-metodológicas para Estudios de Ordenamiento Territorial. Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana IDCAP Revista Misión Local, No. 2, pp. 43-87. Bogotá.

MASSIRIS C. Ángel. 2002. La Ordenación del Territorio en América Latina. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Scripta Nova Vol. VI, No. 125. Universidad de Barcelona, España. 36 págs.

MASSIRIS C. Ángel. 2004. Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá D.C. 48 págs.

MASSIRIS C. Ángel. 2005. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Dirección de Investigaciones UPTC. Editorial Jotamar Ltda. Tunja. 118 págs.

MASSIRIS C. Ángel. 2006. Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Realidad y Desafíos. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja. 252 págs.

MASSIRIS C. Ángel. 2008. Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo Recientes. Conferencia Magistral del "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial". Encuentro Internacional Interdisciplinario organizado por el Instituto CIFOT y la Universidad Nacional de Cuyo en Noviembre de 2007. Publicación de la Revista Proyección Año 4 Vol.1- No.4. Mendoza. Argentina. 34 págs.

MASSIRIS C. Ángel. 2012. Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial, Realidad y Desafíos. Capítulo del Libro Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio. Maestría en Ordenamiento Urbano-Regional. Bogotá, pp.13-30.

MARQUEZ P. Marco. 1997. El Ordenamiento Territorial en el País: Algunos Elementos para la Formulación de una Política de Estado. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile Revista de Geografía Norte Grande No 24. pp. 19-22.

MELGAR C. Marvin. 2010. Propuesta Metodológica para la Elaboración y/o Actualización de Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque de Ordenamiento Territorial. SEPLAN, PNUD, COSUDE, Dirección General de Ordenamiento Territorial. Honduras. 85 págs.

MERLÍN P. y CHOAY F. 1998. Dictionnaire de L'Urbanisme et de l'Amenagement. Presses Universitaires de France - PUF. Paris.

MOLINA G. Humberto. 1997. De la Reforma Urbana a la Ley De Desarrollo Territorial: Un Nuevo Marco para la Planeación y el Financiamiento del Desarrollo Urbano. Publicado en Desarrollo Urbano en Cifras No 3., pp 246-284. Bogotá

MONTES L. Pedro .2001. Medio Ambiente y Desarrollo. El Ordenamiento Territorial como Opción de Políticas Urbanas y Regionales en América Latina y el Caribe. Serie Medio ambiente y Desarrollo. Publicación ONU, CEPAL – ECLAC. Chile. 64 págs.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas ONU; COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 1991. Informe de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo. México D.F. 55 págs.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas ONU. 1992. Documento Programa Agenda 21. Organización de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Desarrollo Sostenible. Sección II, Capítulo X. Nueva York.

ORTEGA José; SBARATO Darío; MORON Diego. 2000. La Definición y la Adopción de Políticas Ambientales. Programa de Investigación y Desarrollo en Gestión Ambiental. Maestría en Gestión para la Integración Regional. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

PARTIDÁRIO María. 2011. Curso sobre Evaluación Ambiental Estratégica. Conceptos, Evolución y Perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica. Chile. 26 págs.

PARTIDÁRIO María. 2012. Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica Orientaciones metodológicas para un Pensamiento Estratégico en EAE. Agencia Portuguesa del Ambiente y Redes Energéticas Nacionales. Lisboa. 114 págs.

PERÚ MINISTERIO del Ambiente. 2013. Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. Lima. 19 págs.

POSADA H. Gabriel. 2010. Agrupación de Municipios Colombianos según Características de Ruralidad. Magister en Estudios Urbano Regionales. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Medellín. 121 págs.

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD–, oficina de Ecuador, Buro de Prevención de Crisis y Recuperación. 2011. Guía Metodológica para Procesos de Planificación de la Recuperación Pos-desastre. Lineamientos y acciones para gobiernos nacionales, regionales y locales. Quito. 42 págs.

PUJADAS R. y FONT J. 1998. Ordenación y Planificación Territorial. Editorial Síntesis. Colección Espacios y Sociedades, Serie Mayor. Madrid, España. 399 págs.

QUINTERO O. Alejandra. 2008. Lineamientos y Estrategias de Gestión para el Sector Charco Negro, Vereda el Manzano Pereira. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. 132 págs.

REESE Eduardo. 2006. La Situación Actual de la Gestión Urbana y la Agenda de las Ciudades en la Argentina. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Revista Medio Ambiente y Urbanización Vol. 65, No 1. pp. 3-21. Buenos Aires.

RENGIFO R. Julián A. 2012. Evolución de la Planificación Regional en Colombia Tendencias y Perspectivas del Desarrollo. XII Coloquio Internacional de Geo-crítica. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá.

RÍOS Licia; ROCCA María; BONO Néstor. 2008. Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial en la Provincia de Buenos Aires. Revista Electrónica Geografar del Programa de Posgrado en Geografía. Pro-rectoría de Investigación y Postgrado Universidad Federal de Paraná. Vol.3, No.2, pp.59-85. Curitiba, Brasil.

SALINAS, Eduardo. 1998. El Desarrollo Sustentable desde la Ecología del Paisaje. Facultad de Geografía, Universidad de la Habana. Cuba.

SALINAS María, TROITIÑO Miguel. 2008. El Ordenamiento Territorial Experiencias Internacionales. Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial: La Construcción de las Geografías del Futuro. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. México. pp. 11-52.

SCHLOTFELDT Carmen. 1998. Regionalistas y Ambientalistas; un Encuentro en el Territorio. Serie Azul, N° 21, Instituto de Estudios Urbanos PUC. Chile. 50 págs.

SISTEMA de Información Ambiental de Colombia – SIAC. 2006. Lineamientos de Política de Información Ambiental Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, D.C., Colombia. 52 págs.

SISTEMA de las Naciones Unidas; MINISTERIO de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014. Consideraciones Ambientales para la Construcción de una Paz Territorial Estable, Duradera y Sostenible en Colombia. Bogotá. 123 págs.

SUELT C. Vanessa. 2008 La Organización Territorial Colombiana frente a la Tendencia Contemporánea de Configuración Federal. Instituto de Derecho Público. Universidad de Freiburg Alemania. Editorial Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 10; No. 1; pp. 158-200. Bogotá, Colombia.

SVAMPA Maristella. 2004. La Brecha Urbana, Countries y Barrios Privados. Claves para Todos. Publicación Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina. 111 págs.

TAPIERO G Francy. 2012. Lineamientos Estratégicos para la Equidad de Género en la Gestión Administrativa de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios Los Comuneros, La Mariana, La Rivera y Nueva Colombia. Dosquebradas, Risaralda Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales. Programa de Administración Ambiental. Pereira, Colombia. 192 págs.

TORRES Horacio. 2006. El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990). Dirección de Investigaciones. Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Edición electrónica.

UNIVERSIDAD de Los Andes, Facultad de Ingeniería; CONSULTORA Cifras y Conceptos. 2015. Resultados Encuesta Nacional Ambiental 2015. Bogotá. 24 págs.

VAN LEEUWEN Arthur. 2001. Ordenamiento Territorial: Un Proceso Participativo, Sostenible y de Democratización. Proyecto Información sobre Tierras y Aguas para un Desarrollo Agrícola Sostenible. Oficina Regional FAO para América Latina y el Caribe.

VELÁSQUEZ C. Fabio. 2010. La Planeación Territorial en Colombia: Contexto, Trayectoria y Experiencias. Grupo Propuesta Ciudadana Cuadernos Descentralistas Número 25. Lima, Perú. 196 págs.

WERNER, Gerhard; FLORIAN Bemmerlein 1995. Ordenamiento Territorial y Planificación Ambiental en Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC.

WILK David; PINEDA Carlos; MOYER Dianna. 2006. Lineamientos Estratégicos para la Gestión Ambiental Urbana en Centroamérica. Serie de Estudios Económicos y Sociales. Banco interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 60 págs.

ZARRALUQUI O. Luis. 2003. La Estrategia Territorial de Navarra, Primera Experiencia en España de Aplicación de los Principios de Planificación y Desarrollo Espacial Europeos a un Nivel Regional. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Revista Urban No 8, pp. 111-123.

ZOIDO Florencio. 1996. Prólogo del Libro de Andreas Hildebrand. Política de Ordenación del Territorio en Europa. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora No. pp. 25-26.

ZOIDO N. Florencio. 2006. Modelos de Ordenación Territorial. Publicado en Sociedad y Medio Ambiente: Ponencias Presentadas en las Segundas Jornadas "Sociedad y Medio Ambiente". Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005. Universidad de Salamanca, España, pp. 251-286.

## VIII. ANEXO

### 8.1. Índice de Siglas

BA. Buenos Aires.  
BID. Banco Interamericano de Desarrollo  
CANAV. Comunidad Autónoma de Navarra  
CAR. Corporación Autónoma Regional  
CARDER. Corporación Autónoma Regional de Risaralda  
CE. Comisión Europea  
CEOT. Carta Europea de Ordenación del Territorio  
CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
COT. Comisión de Ordenamiento Territorial  
CDOT. Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial  
CROT. Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial  
CSPT. Consejo Social de Política Territorial- Navarra  
CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social  
CVC. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca  
DNP. Departamento Nacional de Planeación  
EAE. Evaluación Ambiental Estratégica  
ETN. Estrategia Territorial de Navarra  
ETE. Estrategia Territorial Europea  
FONADE. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo  
INDERENA. Instituto de Nacional de los Recursos Naturales Renovables  
LOOT. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial  
MAVDT. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial  
MADS. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
ONU. Organización de Naciones Unidas  
OTN. Observatorio Territorial de Navarra  
OT. Ordenamiento Territorial  
PENDOT Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y OT - Argentina  
PET. Plan Estratégico Territorial Nacional - Argentina  
PGN. Procuraduría General de la Nación  
POA. Proyectos, Obras o Actividades  
POT. Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial  
POTD. Planes de Ordenamiento Territorial Departamental  
PUA. Plan Urbano Ambiental  
RMBA. Región Metropolitana de Buenos Aires  
RRNN. Recursos Naturales  
SINA. Sistema Nacional Ambiental  
SINDOT. Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - Argentina  
SINAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas  
SNGRD. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres  
SIVAT. Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial – Argentina  
SPD. Servicios Públicos Domiciliarios  
SPTIP. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - Argentina  
SUIPBA. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires  
UAC. Unidades Ambientales Costeras  
ZRA. Zonas de Reserva Agrícola  
ZRF. Zonas de Reserva Forestal