



Reflexiones en torno a la Política General de Ordenamiento Territorial

Memorias - Foro 3 de noviembre 2020



El futuro es de todos

DNP
Departamento Nacional de Planeación

Introducción

Colombia avanza en el proceso de formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial, con el liderazgo de la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT y su Comité Especial Interinstitucional conformado por delegados de 15 sectores del Gobierno nacional. La Política aborda nueve asuntos de interés nacional: áreas protegidas, cambio climático, gestión del riesgo de desastres, asuntos urbanos rurales y regionales; cobertura de servicios públicos, grandes proyectos de infraestructura, cultura y patrimonio; asuntos de seguridad y defensa; asuntos marinos, costeros, e insulares y fronterizos. Así mismo, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible del país, los procesos de paz en su dimensión territorial.

Por estas razones, en el marco de su proceso de formulación, resulta fundamental, de una parte, un trabajo articulado y participativo con los actores territoriales de nuestro país, y de otra, un ejercicio de diálogo e intercambio de experiencias con expertos en temas estructurales para la Política. Estos expertos, a través de su trayectoria profesional, académica o investigativa han construido reflexiones de importancia para ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible y la consolidación del proceso descentralizador del país.

Es así como la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el marco de su estrategia de participación con las regiones y demás actores territoriales, viene organizando una serie de eventos de reflexión, difusión y pedagogía, los cuales permiten crear espacios de diálogo para la construcción de una visión de país de la que deriven lineamientos de ordenamiento territorial coherentes con las realidades del territorio colombiano.

En esta ocasión, el Foro “*Reflexiones en torno a la Política General de Ordenamiento Territorial*”, creó un escenario de intercambio y diálogo con delegados de agencias, expertos de la academia y los centros de investigación en torno a cinco cuestiones claves para el país, hiladas a través de reflexiones sobre la sostenibilidad ambiental, la cohesión territorial, los territorios competitivos y productivos, la multietnicidad, el enfoque diferencial, y gobernanza territorial, instalando además, algunas reflexiones preliminares sobre los retos que nos impone un escenario de postpandemia.



“Dialogando con un propósito común”



Camilo Quiroz

Director de Espacio Urbano y Territorial
Ministerio de Vivienda Ciudad y
Territorio



Amparo García

Subdirectora General Territorial
Departamento Nacional de Planeación

Moderador: Roberto Núñez.

Director de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

El video “KINNE TONIGHT - SAY CHEESE”* que motivó la apertura del panel, a través del humor nos invita a pensar en la forma como nos comunicamos, en la manera como una ideología puede evitar que logremos llegar a consensos. Del mismo modo, parece que todos cuando nos vemos involucrados en la acción y la política pública conjunta, tenemos una visión y una apuesta clara; sin embargo, a la hora de “tomar la foto”, surgen diferencias, divergencias y polarizaciones.

R.N.: ¿Cómo es posible satisfacer esa diversidad para que la “foto” salga bien en un proyecto de país?

A.G. Con seguridad el asunto clave es el diálogo. Sustentado y basado en el respeto a la diferencia e inmerso en la tolerancia como elemento fundamental. Si bien hay muchas cosas que unen desde nuestra cotidianidad como colombianos, también es cierto que hay otras cosas que exigen saber escuchar, observar y comprender las diferencias. Esto no sólo como una actitud frente a la política pública, sino como acción fundamental para un adecuado relacionamiento humano.

C.Q. Quien busca liderar, debe estar atento a escuchar por tanto a todas las posiciones y los puntos de vista. El asunto, es ir eliminando esas ideas preconcebidas de cómo debe lucir la “foto”. Esto nos permite “retratar” de la mejor manera la realidad.

Exige un esfuerzo considerable al dejar incluso que las cosas fluyan por sí solas, tener la agudeza para comprender los matices y diferencias de todos, e impulsar, propulsar o influir sabiamente cuándo sea necesario. La foto debe reflejar la diversidad, ese es el activo más importante para diseñar el objetivo y definir la ruta que queremos seguir, cuando de ordenar y planificar el territorio se trata. El rol más importante es garantizar que existan reglas de juego claras que permitan la confluencia de la diversidad de actores y que además garanticen unos principios sobre los que se construye la visión del territorio. Esas son las acciones que se deben promover desde el Gobierno. Por ejemplo, el fortalecimiento de los espacios en los cuales intervienen los actores en la revisión del plan de ordenamiento territorial en la escala municipal debe estar acorde con este propósito; y lo mismo se puede replicar en cada escala de ordenamiento territorial como la departamental y la nacional.

*Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=TwOGMnrFBiM>. Utilizada con propósito pedagógico para motivar la discusión en el foro



A.G: Justamente este tipo de espacios como el que nos convoca hoy, nos hacen reflexionar sobre el sentido de construir en equipo desde nuestros roles como directivos, técnicos y servidores públicos en las diferentes entidades. En el caso del DNP, el rol de articulación de todas las voces en la construcción políticas públicas, a través, por ejemplo, de los documentos CONPES y por supuesto, el trabajo efectuado para la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo; los cuales, sólo es posible construir a partir de los argumentos y visiones de los diferentes sectores y actores territoriales, para lograr consensos y trabajar por un propósito común. Por supuesto, coordinando las ideas y aspiraciones, con las posibilidades reales de conseguirlas a través de los recursos disponibles y la gradualidad necesaria para tal fin. Este es el gran reto que supone avanzar en el diseño de políticas públicas. Sin duda habrá discrepancias entre todos los interesados, pero superarlas dependerá del diálogo, del manejo de las diferencias y del trabajo coordinado y articulado.

C.Q. En este mismo contexto, es necesario superar la visión de la participación como requisito. Nuestro marco normativo es robusto y define los mecanismos y procedimientos de participación. Y en materia de ordenamiento territorial, también lo es así. Es necesario, no sólo que cumplamos con lo dispuesto por nuestro marco normativo, sino que encontremos en la participación, la oportunidad para un diálogo fluido y una construcción conjunta de país.

Así mismo, también es necesaria la participación que empodera y genera corresponsabilidades de todos los actores que construyen el territorio. Por esa razón los espacios de participación deben ser sencillos y de fácil acceso para todos, acordes con sus interés y expectativas. Muy adecuados para generar diálogos de largo plazo.

Esto es algo para tener en cuenta en todas las escalas del ordenamiento territorial: local, subregional, regional y nacional. Un ejemplo de cómo se puede lograr esto, es el diálogo fluido entre los actores, para los procesos de revisión de instrumentos de planificación territorial municipal.

R.N: *¿Cuál es la clave para que ese diálogo sea asertivo y constructivo entre las partes, para que todos nos escuchemos y logremos la puesta en marcha de las políticas enfocadas al ordenamiento territorial del país?*

C.Q: Un proyecto de Ordenamiento Territorial común debe obedecer a un diálogo, donde el rol como Gobierno sea escuchar y tener la capacidad para ser facilitadores de esa construcción colectiva. Por ejemplo, en el acompañamiento que presta el Ministerio de Vivienda a más de 88 municipios en el proceso de revisión de instrumentos para el ordenamiento territorial, incluyendo a 54 municipios que tienen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En este proceso, la diversidad debe ser explícita. No es posible llegar con una misma hoja de ruta a todos los territorios; es necesario atender sus diferencias. Por ejemplo, algunos municipios PDET han requerido de innovación en la política pública para abordar la diferencia de visiones sobre el territorio y así construir un proceso común.

A.G.: Los retos en el sector público también dependen de cómo se transmiten los mensajes. A veces lo único que falta es un poco más de pedagogía. Llama la atención al respecto, que una encuesta realizada por DNP se identificó que siete (7) de cada diez (10) ciudadanos manifiestan entender y comprender lo que el Gobierno nacional y sus entidades realizan. Y si un porcentaje de la población aún falta por entender esto, cuando se trata de entidades con una amplia trayectoria, imagine lo que puede suceder en un proceso de política pública. El proceso pedagógico se torna sustancial, cuando se abordan las políticas públicas, las cuales tienen un alto grado de complejidad y un rol estratégico para los territorios. Justamente estas no pueden ser un diálogo entre profesionales y técnicos; lo más importante y sustancial es la participación de la sociedad civil. Y para esto se requiere de un lenguaje sencillo y de pedagogía para lograr un mejor entendimiento de las partes.

Y este es justamente el propósito del foro, abrir el camino para lograr una construcción pedagógica sobre los temas más estratégicos del ordenamiento territorial y que se facilite un proceso continuo, de innovación y eficiencia.

C.Q.: A través de apuestas pedagógicas y participativas también se logra empoderar y generar corresponsabilidad de todos los actores involucrados en el proceso. Por esa razón los espacios de participación deben ser sencillos y de fácil acceso para todos. Ese es el camino adecuado para generar diálogos de largo plazo. Claro está, para la planificación y para la participación fluida, se requiere de información, y entre más se disponga de esta, más fluida se torna la discusión. Esta es una estrategia que ha venido impulsando el Gobierno nacional.

R.N. Y entonces, ¿para qué sirve la Política General de Ordenamiento Territorial en este propósito?

A.G.: La Política General de Ordenamiento Territorial tiene el reto de instalar un diálogo fluido y permanente, que propenda por administraciones territoriales modernas y que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Tiene desafíos como el de articular y coordinar; conocer el territorio, sus vocaciones y potencialidades; reconocer que las realidades en cada entidad territorial, subregión y región son diferentes.

Al respecto, hay que entender que somos un país diverso y eso nos obliga reflexionar sobre esas particularidades del territorio, sobre las expectativas de desarrollo de sus pobladores; y sobre las posibilidades de inversión pública que permitan materializarlas. Y es acá en donde surge, además, la importancia de la articulación de fuentes.

La gran tarea que también subyace a la Política de Ordenamiento es la profundización de la descentralización, por la vía de una asignación más clara de competencias, roles y responsabilidades, permitiendo así una toma de decisiones territoriales más eficiente y articulada. Es un momento importante para reflexionar en este tema, ya que el país requiere de cambios importantes y trascendentales.

C.Q.: La Política de Ordenamiento además debe buscar una mirada de desarrollo equilibrado, sostenible y de largo aliento del territorio, orientado a promover la seguridad humana ante los fenómenos naturales, y a moderar la intervención antrópica en el territorio, de forma que no vulnere sus condiciones ambientales. Al respecto, deben tenerse presentes dos asuntos fundamentales. Primero, tener claro cómo se deben surtir los procesos con una base normativa y jurídica sólida, Y segundo, conjugar agendas conjuntas de trabajo en materia de ordenamiento territorial centradas en asuntos de interés nacional como son:

La gestión y manejo de las áreas protegidas, la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres; la seguridad alimentaria, el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos en todas sus manifestaciones y formas de apropiación territorial; la cobertura de servicios públicos de forma equilibrada para toda la ciudadanía; los grandes proyectos de infraestructura; la protección de las áreas de importancia histórica y cultural; los asuntos de seguridad y defensa del territorio continental, costero, marino e insular; y la armonización de apuestas económico- productivas de largo plazo.

R.N.: Tras esta conversación, los invito estimados a que “*Se pueda tomar una foto*” en donde entremos todos a dialogar en medio de nuestras diferencias, nuestras ideologías, nuestros enfoques conceptuales y técnicos, y nuestras posturas personales; para que este diálogo se transforme en la implementación de la Política de Ordenamiento Territorial que está esperando el país.



“Comprometidos con la Política General de Ordenamiento”



Esteban Páez Correa

Subdirector de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Departamento Nacional de Planeación
Secretario Técnico de la COT

La Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) es por excelencia un diálogo que construye un gran proyecto de país para el ordenamiento del territorio colombiano. El Gobierno nacional está comprometido con este diálogo a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y su Comité Especial Interinstitucional (CEI-COT), en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) *“Pacto por la Equidad, Pacto por Colombia 2018 – 2022”*.

En el PND, tres elementos fundamentales marcan nuestra ruta de trabajo conjunta para el presente cuatrienio. En primer lugar, la creación de un Sistema de Ordenamiento Territorial que armonice las decisiones y competencias de todos los actores, entidades e instrumentos para el ordenamiento. En segundo lugar, la generación de lineamientos en los asuntos de competencia de la nación definidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011) con enfoque regional y diferenciado. Y en tercer lugar, la consolidación de la convergencia entre los instrumentos de ordenamiento y de desarrollo, y, en especial, de ordenamiento ambiental, rural y del sistema de ciudades.

Estos tres elementos además se deben enmarcar en una sólida estrategia de seguimiento y evaluación, la cual se da con la implementación del Observatorio de Ordenamiento Territorial, alimentado por las plataformas de información para la planeación, el desarrollo y la ocupación del territorio.

Adicionalmente, para que los asuntos de interés nacional puedan dialogar de manera articulada, la Política cuenta con propósitos fundamentales los cuales han sido definidos a través de un diálogo continuo entre los sectores del nivel nacional y los territorios en los últimos ocho años. Estos comprenden i) orientar la organización física, socio-espacial y político – administrativa del territorio nacional, continental y oceánico, con perspectiva de largo plazo. II) Contribuir a mejorar la calidad y modos de vida de todos los habitantes, III) preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible, con base en las capacidades y potenciales de los diversos territorios IV) Articular las diversas intervenciones sectoriales, IV) Corregir los desajustes territoriales socioeconómicos y físico ecológicos; reconociendo la heterogeneidad cultural y físico – geográfica. Y de manera transversal a estos propósitos, aumentar la capacidad de descentralización. Para el cumplimiento de estos propósitos, el Comité Especial Interinstitucional de la COT (CEI-COT), mediante talleres y en coordinación con los territorios, ha definido dos ejes de trabajo complementarios:



El Eje Territorial: En el que se construye la visión de ordenamiento y desarrollo territorial y los lineamientos en 10 asuntos de interés nacional, con enfoque regional diferenciado, con una orientación clara al territorio continental y también oceánico, como activo estratégico de la Nación, y como un importante motor de crecimiento y desarrollo. **El Eje de Gobernanza:** en el que se consolida un Sistema de Ordenamiento Territorial el cual desarrolla las formas de organización, los recursos y las acciones necesarios para que los diferentes sectores y niveles de Gobierno y la ciudadanía, interactúen en interdependencia, en asociación o en red y acuerden objetivos comunes en el marco de la Política.

Gracias al ejercicio adelantado en los últimos años por el CEI-COT, también se han construido diversidad de documentos los cuales se han revisado con los diferentes actores territoriales. Y ahora ha llegado el momento de adoptar lo acordado en estos años. Esta tarea se realizará en el presente cuatrienio a través Acuerdos de la COT, con contenidos específicos acordes con la estructura de la política.

Pero para este proceso de adopción, es absolutamente necesario dar continuidad y consolidar la estrategia de participación a la que todos estamos convocados. Solamente a través de del diálogo y de la participación permanente, podemos construir una visión nacional y

una red de actores empoderados del proceso de adopción e implementación, a través de diferentes mecanismos, como foros, mesas de trabajo, talleres y entrevistas, entre otros espacios de discusión. Con los diferentes mecanismos de diálogo lograremos pedagogía, socialización, retroalimentación y finalmente recoger los aportes de todos de manera coherente en este proyecto común.

Es esta también la oportunidad para destacar la labor de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República; una de las más activas, y que siempre está abierta a los espacios de discusión, de concertación, y de diálogo y articulación ente los diferentes niveles del Gobierno.

Así es que comenzamos entonces de la mano de nuestros panelistas los cuales nos ayudarán a instalar una reflexión en asuntos estructurales para el país.

“Colombia, de cara a los desafíos territoriales”

Diálogo en torno a la gobernanza, la sostenibilidad ambiental, la cohesión territorial y la consolidación de territorios competitivos y productivos

PANEL DE DISCUSIÓN



Rodrigo Jiliberto Herrera. Licenciado en Ciencias Económicas por la Escuela Superior de Economía Bruno Leuchner Berlín, Alemania. Máster en Ciencias en Desarrollo Económico por FLACSO, Ecuador. Consultor Internacional Senior en España, Europa y países de América Latina, temas de análisis ambiental y de sostenibilidad estratégica, formulación de políticas y economía ambiental. Actualmente, es profesor de políticas públicas en medio ambiente en la Universidad de Chile.



Ángela Penagos. Directora de Iniciativa Agroalimentaria de la Universidad de Los Andes. Economista y magister en Economía Ambiental y Recursos Naturales de la Universidad de los Andes, en conjunto con la Universidad de Maryland. Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector público y privado, en los cuales ha liderado diferentes procesos de gestión política e investigación aplicada al desarrollo territorial, rural y agropecuario.



Jairo Enrique Gamboa. Experto en procesos de gobernanza en el ordenamiento territorial con grupos étnicos. Biólogo, MsC Geografía y Planificación Ambiental, con 20 años de experiencia en procesos de planificación y ordenamiento ambiental rural con énfasis en territorios étnicos. Desde hace 6 años miembro del equipo de Conservación y Gobernanza de “Fondo Mundial para la Naturaleza WWF Colombia.”



Paulo Javier Lara. Asesor en Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Arquitecto, magister en estudios de población, especialista en métodos de análisis demográfico, gestión de entidades territoriales y sistemas de información geográfica - SIG. Con experiencia a nivel territorial, nacional y en América Latina y El Caribe en gestión integral del desarrollo y ordenamiento territorial con enfoque poblacional, derechos y género. Actualmente coordina la secretaría técnica del grupo Interagencial de ODS del Sistema de Naciones Unidas.



Moderador: Oswaldo Aharon Porras. Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Director General del Sistema Nacional Ambiental. Economista, de la Universidad de Antioquia. Quien se ha desempeñado como asesor de USAID, del Banco Interamericano de Desarrollo, Director Técnico de la Dirección y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación y catedrático en varias universidades del país.

“Un llamado a las ideas innovadoras y transformadoras”



Oswaldo Aharon Porras

Director de Ordenamiento Ambiental
Territorial y del Sistema Nacional Ambiental
Miembro de la COT

Uno de los retos fundamentales de la Comisión de Ordenamiento Territorial, conformada por entidades del Gobierno nacional, la academia, entre otros, es construir una visión compartida de desarrollo y ordenamiento territorial, con enfoque regional y perspectiva de largo plazo. Esto, como condición fundamental para definir las estrategias y lineamientos sobre los asuntos establecidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Para garantizar la integralidad de esta visión, y por tanto de la PGOT, es necesaria una comprensión del territorio como un sistema estructurado por cinco (5) asuntos fundamentales, asociados a las dimensiones del desarrollo: ambiental, poblacional, socio-cultural, económico-productivo, la gobernanza e institucionalidad.

Dicha comprensión en una perspectiva sistémica e integral, es el gran reto que tiene la Comisión, el Gobierno y los diferentes estamentos que intervienen en esta política. Por esta razón, de la mano de los expertos invitados buscamos crear un espacio de intercambio y diálogo, para retroalimentar la formulación de la política.

Actualmente, la construcción de la visión de país se encuentra en una fase de diagnóstico estratégico bajo un proceso de prospectiva territorial. Por lo tanto, se requiere de reflexiones pertinentes, de ideas innovadoras y transformadoras, en atención a los sistemas y complejidades que estructuran el territorio colombiano, considerando su dinámica evolutiva, pasada, presente y los posibles futuros.

Por esta razón, la sostenibilidad ambiental, la cohesión territorial y el enfoque poblacional; los territorios competitivos y productivos, la multiétnicidad y enfoque diferencial, y la gobernanza territorial, conforman esta agenda de reflexión. Estas reflexiones temáticas, desde el punto de vista del desarrollo y ordenamiento territorial nacional y regional, además tienen como contexto mayor, el reto de contribuir a la consolidación de la paz, y a la definición de nuevas alternativas de ordenamiento territorial en respuesta a los escenarios territoriales que está generando la pandemia.

Por otra parte, con respecto a la tendencia global del cambio o la crisis climática, es claro que estos fenómenos demandan concebir alternativas transformadoras de ordenamiento territorial, para alcanzar un desarrollo sostenible.

Es importante que las propuestas de nuestros ilustres panelistas, así como los demás espacios de diálogo de la política, consideren el contexto general de cambio y

planteen ideas transformadoras que contribuyan a retomar la senda hacia el desarrollo territorial sostenible.

En cuanto a la dimensión ambiental, uno de los retos que enfrenta nuestro país, es reconocer e incorporar en la política territorial nacional, la riqueza de biodiversidad el país y sus regiones y servicios ecosistémicos que proveen, como base del desarrollo sostenible, tanto en nuestro territorio continental como oceánico. En este sentido, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se viene priorizando las soluciones basadas en naturaleza en este ejercicio de producir conservando y conservar produciendo. Esta política debe reconocer que tenemos en el país unas áreas de especial interés y protección ambiental como son los manglares, los páramos, y que debemos reconocer que en ellos habita población en su mayoría vulnerable que van a necesitar de alternativas colectivas y modelos de desarrollo sostenible, que se convierten en otro reto para la política.

Por otra parte, en un país predominantemente rural, en el que la seguridad alimentaria se plantea como uno de los asuntos de interés nacional y en que hay enormes oportunidades y potenciales de desarrollo en el campo, prevalecen profundas brechas sociales y económicas urbano rurales y debemos recordar que tenemos una población importante que vive en ecosistemas frágiles. En este contexto, los municipios PDET demandan una nueva ruralidad con alternativas acordes a estos territorios. Esto plantea interrogantes como ¿Qué claves o aspectos estratégicos debiéramos tener en cuenta para el enfoque rural integral del ordenamiento territorial en la escala nacional? ¿Qué retos nos impone un escenario post-pandemia, para garantizar la seguridad alimentaria y reducir los desequilibrios en el desarrollo e incorporar los en la PGOT?

Adicionalmente, la dinámica de los asentamientos humanos, plantea retos orientados a reducir las desigualdades, lograr el desarrollo sostenible, y avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las posibilidades de desarrollo dependen en buena parte de la identificación, comprensión y respuesta adecuada a las dinámicas de población y su relación con los aspectos ambientales y socioeconómicos presentes en el territorio. Por esta razón es clave abordar la dinámica poblacional en una perspectiva sistémica,

respecto a los elementos ambientales, las dinámicas sociales y económicas.

Finalmente, sobre el tema de la diversidad y la multietnicidad, los cuales son reconocidos a través de los principios de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es necesario también instalar una agenda de reflexión y aportes para que los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y la gestión, atendiendo sus particularidades étnicas y culturales en el marco de la PGOT.

Con base en lo anterior, de la mano de los panelistas del presente foro, esperamos instalar una agenda que se nutra de ideas innovadoras en estas y otras reflexiones estructurales para el ordenamiento territorial del país.





“Una política pública para la gestión del sistema territorial”

La política pública de ordenamiento territorial no es una política fáctica de cómo el territorio se tiene que ordenar, sino de cómo tiene que operar el sistema de gestión de la ocupación del territorio



Rodrigo Jiliberto Herrera

Profesor de políticas públicas en medio ambiente en la Universidad de Chile

Las políticas públicas, tal como se conciben actualmente, resultan ser instrumentos débiles frente a las complejidades territoriales. Por esta razón, debe fortalecerse la comprensión de las políticas públicas como medio para orientar transformaciones en un sistema complejo. De lo contrario, estas no podrán cumplir con sus propósitos.

La descripción de la sostenibilidad territorial no es algo de poca importancia para la política pública. Y hoy día, el cómo describir la sustentabilidad o sostenibilidad del territorio, sigue siendo un tema en discusión. No toda descripción es una buena. Pero sin descripción territorial no hay descripción del bien público que persigue la política pública de ordenamiento territorial. No obstante, para comenzar, podemos estar de acuerdo en algunos elementos:

La sostenibilidad de un territorio enfrenta tres desafíos de descripción: El primero, es el territorio como asunto fundamental de esta sostenibilidad. Para lo cual es clave no confundir el mapa con el territorio, sino más bien entender el territorio como sistema abstracto.

El segundo, es el objeto de la Política General: ¿Cuál es el sistema relevante para la política?: Sin duda, el territorio como sistema auto referente, el cual se define de la siguiente manera:

“El territorio es un complejo de interconexiones, en donde las relaciones, eventos, fenómenos, dinámicas y procesos son todos recíprocamente interdependientes y se retroalimenta (Sosa, 2012, 18)

“El territorio, está formado por “un conjunto indisoluble solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como un marco único en el que la historia se da” (Santos, 2006, 39).

No obstante, cualquier cosa que se diga del territorio es una fracción. En tanto sistema socio natural, el territorio carece de una expresión objetual evidente, cualquiera que sea. Por ejemplo, el patrón de ocupación espacial, el análisis de sistemas de información geográficas(SIG), es apenas una abstracción del territorio.

Con las políticas públicas se trata de dar solución a problemas públicos inmersos en sistemas sociales muy complejos. El territorio es uno de estos sistemas, y por tanto, los problemas territoriales son el resultado de una complejidad difícil de describir y controlar. Esto se debe a que cada sistema genera sus propios códigos que hacen que desde afuera no se pueda solucionar nada.



Así, el territorio, como sistema social, no es controlable o dirigible, ya que es autorreferente y sigue sus propias reglas, como resultado de millonésimas decisiones. Por ejemplo, el Estado puede poner una carretera en una zona con la aspiración de que esta transforme el territorio en determinada dirección; pero esta aspiración es baladí: el sistema toma la carretera y la transforma bajo sus propios códigos. Por lo tanto, ninguna política pública puede subrogar el sistema, ¿entonces qué se debe hacer?.

Por otra parte, está la noción de desarrollo territorial sostenible como punto de convergencia de la conservación del medio ambiente, la cohesión social y la competitividad económica. Pero aquí el desafío es que no existe una fórmula perfecta que describa el equilibrio o punto de convergencia entre estas tres dimensiones, porque cada uno de esos sistemas tiene lenguajes distintos y al entrar en interacción, generan diversas dinámicas. Así el Estado no puede simplemente decir, *“aquí en esta zona del mapa, voy a poner un poco de desarrollo territorial agresivo, con actividades extractivas, pero con un poco de cohesión territorial”*. Primero, por que como indiqué, el sistema territorial sigue sus propias reglas, y segundo, porque no existe una concepción universal del desarrollo sustentable dentro del sistema territorial, es imposible describir la sostenibilidad territorial como un punto de equilibrio. Por lo tanto, han de tenerse al menos tres aspectos en consideración:

- i) Rehuir de una construcción positivista sostenibilidad territorial, concebida como equilibrio entre entidades interrelacionadas por flujos de entrada y salida. Como una construcción abajo – arriba, superponiendo mapas que permitan encontrar un equilibrio. Esto no es posible de ninguna manera, ninguna reconstrucción positivista nos va a llevar a algo razonable.
- ii) Buscar una meta de descripción del equilibrio territorial, no como un equilibrio fáctico, sino como el equilibrio de la gestión del territorio, el equilibrio del sistema de gestión social del territorio. Así, el propósito de la política pública no es el territorio positivamente descrito, sino que es el sistema de gestión social que se va dando gradualmente en el tiempo.
- iii) Evidenciar y describir la sostenibilidad en negativo. Esto significa, que lo que hay que describir son los nudos claves de la gestión integrada (social, ambiental, económica) del sistema de gestión social del territorio. Lo que se puede describir no es equilibrio de puntos sino los nudos claves de la gestión.
- iv) la descripción debe ser heurística, esto significa que no existe un único modelo teórico para abordarla. Debe ser además contingente, porque los nodos son cambiantes, no son universales, son distintos aquí y allá.



Con base en lo anterior, el objetivo de la política pública de ordenamiento territorial, debe partir de reconocer que hay un sistema de ocupación del territorio (sistema territorial), que es producto de un sistema de relaciones socio naturales que es complejo y en el que aparecen problemas (conflictos que conllevan a un desequilibrio territorial). Pero, aún más importante, debe reconocer que este sistema tiene detrás un sistema de gestión en el que los actores, deciden cosas sobre el territorio (con orientación a resultados de ocupación del territorio), el cual hace que los actores tomen decisiones.

Por tanto, la política pública de ordenamiento territorial no es una política fáctica de cómo el territorio se tiene que ordenar, sino de cómo tiene que operar el sistema de gestión de la ocupación del territorio. Es decir, que la política pública no decide sobre el territorio, sino que crea los lineamientos para “cómo” decidir sobre el territorio. Define criterios en los distintos niveles y en distintas complejidades. En conclusión, el objetivo de la política pública, debe estar inmerso en la multidimensionalidad que exige el desarrollo sostenible. Su propósito debe ser el de incorporar principios, valores y procedimientos, y el sistema institucional necesario para tal fin.

En su conjunto, y sistemáticamente, estos elementos aseguran que los millones de decisiones que toman los actores sobre el territorio, sean integradas y coherentes con el sistema.

Así, el “diálogo” al que se hacía alusión en la introducción de este foro, no se produce en el caso del video de ejemplo, porque cada uno está viendo su propio sistema. El diálogo surge cuando se fijan unos principios básicos acerca de cómo entrar en la discusión para que todos quepamos en la foto.

“La ruralidad : un asunto central de la política”

Reconocer suficientemente la heterogeneidad de lo rural y la importancia de la funcionalidad territorial para el ordenamiento y para el desarrollo



Angela Penagos

Directora de Iniciativa Agroalimentaria de la Universidad de Los Andes (Colombia)

¿Qué claves o aspectos estratégicos debiéramos tener en cuenta para el enfoque rural integral del ordenamiento territorial en la escala nacional?

¿Qué retos nos impone un escenario pospandemia, para garantizar la seguridad alimentaria y reducir los desequilibrios en el desarrollo e incorporarlos en la Política General de Ordenamiento Territorial?

El ordenamiento territorial es un componente estratégico de cualquier política de desarrollo territorial. Y la configuración física del territorio es un factor que incide directamente en las oportunidades y el desarrollo equilibrado de los territorios.

Lo urbano y lo rural no son componentes dicotómicos del territorio. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 reconoce la importancia de que lo rural se integre con lo urbano a diferentes escalas en un contexto de funcionalidad territorial. El Departamento Nacional de Planeación ha trabajado bastante en el reconocimiento de las categorías de ruralidad en Colombia, y a partir de ello, se ha reconocido que en el país tiene una perspectiva más rural de lo que tradicionalmente se reconoce.

Es importante tener en cuenta que este es un país con pequeñas y medianas ciudades, y que cerca del 53% de la población vive en municipios de 300.000 habitantes, con una realidad muy conectada a lo que es la ruralidad en todas sus expresiones. También es importante comprender la enorme heterogeneidad de la ruralidad en Colombia, así como la diversidad de actividades económicas, culturales e históricas. Este reconocimiento resultará fundamental a la hora de definir lineamientos para la gestión y ordenamiento del territorio colombiano.

Para ello, lo primero que debiera abordarse en el proceso de planificación territorial, son los vínculos urbano-rurales, las interdependencias como un factor fundamental en lo que se reconoce como la funcionalidad del territorio.

Para el impulso al desarrollo rural y a la agricultura, es preciso considerar que las pequeñas y medianas ciudades pueden convertirse en nodos dinamizadores, especialmente en estas zonas rezagadas que presentan dificultades para el acceso a mercados, infraestructuras y equipamientos de calidad.

Este es un principio que se consideró cuando se concibieron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y que es fundamental tener en cuenta en zonas en donde la configuración del de los escenarios de usos del suelo son importantes para infraestructura, los equipamientos de servicios públicos y todo tipo de bienes públicos para el desarrollo rural.



En la definición del tipo de infraestructura que puede potencializar estos vínculos urbano-rurales, a pesar del esfuerzo hecho, todavía se requiere un esfuerzo más importante a nivel sectorial, para la definición de las inversiones desde el nivel nacional y los niveles territoriales. Este esfuerzo se debe centrar en reconocer suficientemente la heterogeneidad de lo rural y la importancia de la funcionalidad territorial para el ordenamiento y para el desarrollo. Además, en la planificación para el desarrollo y el ordenamiento, aún prevalece, incluso en las escalas locales, la visión de los pobladores urbanos, en detrimento de los pobladores rurales y se carece de la inclusión de una visión subregional y regional más allá de los límites jurisdiccionales. Eso hace que el proceso de configuración del territorio no contribuya a un desarrollo más equilibrado, y que prevalezcan decisiones de política, sin una visión integral.

Es clave además, que en el nivel municipal, se consoliden los Planes de Ordenamiento Territorial, como el instrumento por excelencia, por y para ordenamiento. En este sentido importante que, desde el Gobierno nacional, se evite la proliferación de nuevas zonificaciones y las pretensiones de crear nuevas determinantes de superior jerarquía, que complican la labor de los municipios, a la hora de definir los usos del suelo y que al final, generan conflictos a nivel territorial, con una muy poca capacidad de gestión

Respecto a cómo enfrentar la pandemia desde el ordenamiento territorial, el desarrollo rural y agropecuario deben ser parte integral de la configuración del territorio; en donde hay tierras con vocación agrícola es importante que estas se definan bajo la lógica de sistemas agroalimentarios. Estos sistemas, por lo general, tienen una expresión regional y deben buscar un equilibrio que responda a las necesidades del territorio. Colombia tiene un nivel muy alto en la centralización de los alimentos, concentrado en los grandes centros de acopio; y este es un fenómeno que también hay que revertir.

¿cómo debería abordar el país el desarrollo rural en aquellos espacios del territorio en donde existe población en zonas de especial interés ambiental?

Se debe cambiar la forma en cómo se producen los alimentos. Porque nuestros sistemas productivos son muy vulnerables al cambio climático. Se debe avanzar en la agricultura regenerativa; una agricultura baja en carbono coordinada con los procesos de ordenamiento territorial. En Colombia se trabaja una agricultura de ladera y se debe apuntar a hacerla más enfocada al mejoramiento de la actividad agropecuaria y la sostenibilidad ambiental. En las zonas de vulnerabilidad ambiental, es importante que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural aborden una reconversión de manera urgente. No puede haber una agricultura en ciertas zonas del país, que no sea sostenible.

“Acoger el enfoque poblacional, en una perspectiva relacional”

Vincular el enfoque integral: las dinámicas de población en su interacción con los asuntos sociales, ambientales y económicos



Paulo Lara

Asesor en Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas

¿Qué elementos estratégicos recomendaría considerar, para que la PGOT sea exitosa en la incorporación de los asuntos poblacionales?

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – Ley 1454 de 2011, tiene una clara incorporación de los asuntos poblacionales. Esto se puede evidenciar en los principios de sostenibilidad, solidaridad y equidad territorial; equidad social y equilibrio territorial y multiétnicidad, así como el objetivo final del ordenamiento, consistente en mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes. Estos principios y objetivo coinciden con el paradigma global de población y desarrollo de los años 1990, que se retoma en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo.

El paradigma plantea varios elementos clave que es importante considerar: El primero, es evitar mirar los temas de población simplemente como datos o dinámicas aisladas, o como una cuestión de volúmenes, estadísticas y crecimientos.

Por el contrario, el paradigma plantea que es preciso acoger un enfoque relacional de los asuntos poblacionales, respecto de las dinámicas ambientales, sociales y económicas. Es decir, mirarlos como un todo, bajo una mirada integral, en el que las características del entorno afectan o modifican la localización de población, o en donde la toma de decisiones, determina la localización sobre áreas de valor ambiental; o donde las condiciones de riesgo traen implicaciones sobre la población asentada. Igual sucede en el conjunto de relaciones entre la población y las dinámicas sociales y económicas.

En Colombia, la dinámica de población es un tema que se ha venido trabajando, aproximadamente, hace 20 años, mediante instrumentos de ordenamiento y de planeación del desarrollo, y a través de políticas de planeación territorial sectorial. Existen entidades nacionales que también han sido líderes en la materia. Este es el caso del Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Al respecto, cabe destacar los análisis más recientes de la situación de población en Colombia (2018) y los *trriage* de población territorial departamental que se acaban de producir con siete entidades del orden nacional (2020).



En estos documentos de análisis integral de la situación de población en el país, están establecidos seis grandes desafíos, de central importancia para ser incorporados en la Política General de Ordenamiento Territorial:

1. Las brechas de desigualdad: por quintil de riqueza, etnia, edad, género y educación.
2. El aprovechamiento del bono demográfico, que es fenómeno único, que está llegando al final de su periodo.
3. Los fenómenos y necesidades asociadas del envejecimiento demográfico.
4. Las desigualdades territoriales que incluyen, entre otras, las urbano - rurales
5. Y el proceso migratorio, respecto al cual nos encontramos en una situación sin precedentes desde el año 2015, con un importante saldo a la fecha.
6. La disponibilidad de la información desagregada y pertinente a nivel territorial.

Adicionalmente, es necesario que se preste atención a evidencias de varios fenómenos poblacionales indicativos de realidades territoriales heterogéneas: Por ejemplo, casi la mitad de los municipios de Programas de Desarrollo Enfoque Territorial, (42%) están perdiendo población. Pero también hay un porcentaje de municipios que están creciendo de manera importante.

Si bien el promedio es igual nacional, es pertinente considerar que en este se esconden diferencias a revisar en el nivel territorial.

En cuanto a las estructuras de población, casi de 96% de los municipios PDET tiene un renglón importante de población, menor de 15 años. También hay cifras que desmienten el mito de que los jóvenes están abandonando las zonas rurales de conflicto armado: Hay proporcionalmente más jóvenes en las zonas PDET que en el resto del país y la población joven creció el doble que el promedio nacional.

Respecto a la distribución espacial, el 94% de las subregiones PDET son más rurales que el promedio nacional. Y 2 de cada 3 municipios PDET son mayoritariamente rurales.

Y cuando se hacen cruces con temas específicos de la agenda ambiental, social o económica, también se presentan condiciones heterogéneas. Por ejemplo, en la zona pacífica hay inequidad territorial. Se evidencian cifras de mortalidad materna que son superiores a las cifras de la Africa Subsaharina. Lo mismo sucede en materia de educación: el 84% de los municipios PDET tienen promedios de cobertura media inferiores al promedio nacional.

Estas consideraciones y evidencias presentadas, nos sirven como contexto para realizar algunas recomendaciones para la Política General de Ordenamiento Territorial:

El enunciado del documento de política, elaborado por el CEI-COT a la fecha dice: *“La PGOT es la oportunidad para consolidar una visión de país que oriente y articule las apuestas de ordenamiento territorial y armonice los*

procesos de desarrollo territorial, acorde con las condiciones de vida de la población colombiana con enfoque diferencial". Y adicionalmente el capítulo 3 de este documento, aborda los asentamientos humanos, como un asunto de interés nacional para la PGOT, estableciendo diez (10) prioridades. Este abordaje, si bien es un paso hacia la inclusión de los asuntos poblacionales, merece una revisión profunda, a la luz de seis recomendaciones:

- i) Avanzar del reconocimiento de elementos de una dinámica demográfica a una real comprensión de la dinámica poblacional como base para incluir en la PGOT.
- ii) Vincular las dinámicas de población, más allá de asentamientos humanos, con los asuntos ambientales, económicos, de desarrollo rural, competitividad, productividad, etc y considerando la participación multiactor.
- iii) A partir de la dinámica poblacional, establecer configuraciones actuales deseadas con enfoque territorial, que den fundamento a los diez principios y respondan a los retos y oportunidades que plantea el país.

- iv) Incorporar la comprensión y respuesta de la PGOT con la lente de la agenda 2030 y los ODS, no solamente con una labor de pegue cosmético, sino con una mirada profunda a la luz de estos objetivos. En este contexto, también considerar los efectos de la pandemia que impactan procesos poblacionales y que, sin duda, han tener un rol estructural para la Política.
- v) Considerar e incorporar los análisis y evidencia posterior a 2014, así como los análisis de la Situación de la Población y el *Triage* a partir de la reciente encuesta de demografía y en el censo de población CNPV2018.
- vi) Vincular el proceso PGOT con el Análisis de Situación de Población 2021 (ASP2021) el cual viene siendo adelantado por 7 entidades del Gobierno nacional y el *Triage* poblacional territorial 2.5.

En este contexto, es fundamental que las políticas sectoriales, agropecuaria, minera, industrial, y otras, comprendan y se enmarquen también en el reconocimiento de que los aspectos poblacionales no son un asunto aislado, sino que son estructurales para pensar los temas ambientales, sociales, económicos productivos.



“Grupos étnicos, actores fundamentales de la política”

La perspectiva de los pueblos étnicos ofrece oportunidades para la sostenibilidad, la descentralización y los aspectos territoriales de la construcción de paz



Jairo Gamboa

Miembro del equipo de Conservación y Gobernanza de “Fondo Mundial para la Naturaleza WWF Colombia.”

¿Qué sugerencias pueden ser de utilidad para incorporar el enfoque étnico diferencial en el marco de la PGOT? ¿Qué aspectos o asuntos debería considerar la PGOT, para contribuir a la gobernanza del territorio?

Los grupos étnicos en Colombia corresponden a grandes colectivos poblacionales diferenciados de la sociedad mayoritaria por costumbres, usos, culturas, aspectos lingüísticos, y con valores identitarios propios. La Constitución, las leyes y la jurisprudencia hacen pleno reconocimiento de ello, así como los convenios internacionales, como lo es el 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

En nuestro país, la etnia Room tiene una territorialidad itinerante más ligada a lo nómada y a lo urbano, a través de las *cumpanias*.

Por su parte, los pueblos, indígena, negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, tienen una territorialidad que, sin ser estática, es mucho más delimitada en el espacio geográfico en función de los procesos de titulación. Justamente la experiencia del equipo de conservación y gobernanza de la WWF, se ha centrado en procesos étnico-territoriales rurales asociados a estos pueblos.

Estos grupos étnicos están en el 30% del territorio nacional, y en todos los municipios del país. Y territorios colectivos titulados se encuentran en 30 departamentos. Pueblos étnicos y territorios titulados, se encuentran en 305 municipios de Colombia y en 124 de los 170 municipios PDET; Los pueblos étnicos hacen parte de las dinámicas fronterizas con un autorreconocimiento como binacionales, y también están en las zonas marino-costeras.

En términos generales, se habla de los territorios colectivos, pero también debe hablarse de los territorios ancestrales, que van muchas veces más allá de lo colectivo. Al respecto, existen grandes retos que marcan una necesidad de un reconocimiento permanente en los procesos de ordenamiento territorial de los territorios ancestrales, como es el caso de los valles interandinos y los espacios marino-costeros.

Los pueblos étnicos cuentan con instrumentos propios de gobierno, liderados por las autoridades étnicas, con sus respectivos pueblos: los planes de etnodesarrollo, los planes de vida, los planes de manejo ambiental, los planes de los recursos naturales, la justicia propia, y los reglamentos internos que cambian de un pueblo a otro, son ejemplos de estos instrumentos. En su mayoría, están contruidos con una mirada prospectiva, y una visión alrededor de esa meta u objetivo que es el “Buen Vivir”. Noción bajo la cual se planean elementos de la conservación, de la naturaleza, la cultura, el fortalecimiento de la autoridad, la zonificación del territorio y la generación de ingresos.

Estos, además, contienen elementos producto de la interlocución en ese diálogo con las políticas públicas de los demás niveles territoriales.

En las normas y documentos de ordenamiento territorial de nivel nacional, es posible evidenciar una evolución en la inclusión del tema étnico, room, indígena, negro, afrodescendiente, raizal y palenquero. En la ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento) se menciona apenas someramente una vez. En la Ley 1454 de 2011 (Orgánica de Ordenamiento) se hacen diez (10) referencias al tema. Y en el documento de la Política General de Ordenamiento Territorial - en elaboración por el CEI-COT- se menciona 57 veces. Esto evidencia, en principio, un interés palpable por un enfoque territorial, diferencial y de derechos, que reconoce los instrumentos propios de gobierno. Es importante entonces seguir promoviendo y profundizando este enfoque en una construcción de visión de país que incluya lo étnico como asunto estructural. Otro elemento importante, es que el documento en construcción de la Política de Ordenamiento, plantea a los grupos étnicos, no como objeto, sino como actores de derecho en la política pública. También plantea un horizonte de 30 años, algo que resulta muy interesante desde la mirada prospectiva.

Y, por otra parte, si se analiza desde la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, en sus pactos transversales, se ve como existe la oportunidad de la PGOT de incluir esos elementos propios de los grupos étnicos en cuanto a la sostenibilidad, la descentralización y la construcción de paz.

Por ejemplo, actualmente, el 90% de los bosques que no están en las áreas protegidas, están en los territorios étnicos y estos bosques concentran gran parte de la biodiversidad de Colombia y de los servicios ecosistémicos estratégicos. En estas áreas deben fomentarse medidas para la adaptación al cambio climático, y aquí, las prácticas y relacionamiento de los pueblos étnicos a través del territorio, ofrecen oportunidades de aprendizaje para una mejor gestión territorial.

En lo que respecta al proceso descentralizador es necesaria una visibilización de los territorios colectivos en relación con las asociatividades territoriales, a través de ejes o conectores entre varios municipios y departamentos. Igualmente, en la construcción de la paz, el 75% de los municipios PDET tienen pueblos étnicos, y esto debiera ofrecer una oportunidad para la participación activa en este asunto de interés nacional de la PGOT.

Los territorios étnicos han sido escenarios en donde la agro diversidad, la seguridad alimentaria y el desarrollo de alternativas a partir de los productos forestales no maderables deja enseñanzas a ser apropiadas por la PGOT. Por ejemplo, se ha encontrado la posibilidad de desarrollar la bioeconomía por las ventajas competitivas, y su aporte a la productividad en bajo carbono. El documento *“Consideraciones para incluir el enfoque diferencial étnico en el ordenamiento territorial del pacífico”*, es el resultado de un proceso interinstitucional, con procesos étnico-territoriales, que recoge experiencias de más de 20 años, y que deja aprendizajes aplicables a todo el país.



Fuente imagen: WWF. Jairo Gamboa



“Uniendo nuestras voces a la Política”

Los actores territoriales plantean sus preguntas y propuestas

RODRIGO MORENO POLANÍA: *¿Si el crecimiento y el desarrollo se dan en el territorio como se debe abordar institucionalmente este asunto?. ¿Como abordar el desarrollo territorial desde las perspectivas de las políticas y de las instituciones públicas?*

Responde Rodrigo Jiliberto: Ese es el dilema de cada territorio. No hay una solución universal para la ocupación sustentable del territorio. En el territorio actualmente hay una consideración desigual en la toma de decisiones, se carece de criterios sociales y ambientales. Se cae en una aproximación monocriterio. La ocupación sustentable vendrá de un sistema de toma de decisiones en donde en cada territorio se debe asegurar que haya procesos participativos y abiertos, que permitan construir un conjunto de criterios para la toma de decisiones territoriales. No se puede quedar con la imagen objetiva del territorio, lo importante es que la sociedad disponga en todos sus niveles de criterios integrales y que los apliquen. Revisar dónde hay disfuncionalidades y en dónde deben ser corregidas. Es importante recalcar que la PGOT es gestión territorial no es imagen de territorio. Así se lograrán territorios más equilibrados e integrados.

ANÓNIMO 1. *¿Cómo recomienda proceder en casos como específicamente sucede con el pueblo raizal de San Andrés, para proteger los usos tradicionales e insulares en medio del turismo fuerte que se da en esta zona?*

Responde Jairo Gamboa. Colombia tiene un gran reto y una deuda con el pueblo raizal, porque en el proceso de

Es fundamental que, en los instrumentos de ordenamiento, incluyendo la PGOT, no sólo se mencione que somos un país pluriétnico y cultural. Sino que se diga cómo se va a aplicar la política y se mencione el pueblo presente en el territorio, que se diga cómo es su conformación, sus condiciones de vida, sus instrumentos de gobierno y el estado en que se encuentra. Considera que la PGOT tiene la intencionalidad de realizar ese encuentro de las diferentes políticas que relacionan el ordenamiento y la planificación y considera que es una oportunidad para que en todos los instrumentos quede visibilizado el abordaje de los temas étnicos y en el caso específico del pueblo raizal.

Dra Ángela, *su planteamiento conllevaría a que la misma LOOT y la PGOT reconozcan los sistemas agroalimentarios como tema de interés nacional y determinante de Los POT?*

Responde Angela Penagos. La seguridad alimentaria y los sistemas agroalimentarios debieran considerarse un componente muy importante de la PGOT. Pero esta consideración **no** debiera salirse de ese ámbito para convertirse en una determinante de superior jerarquía. Las decisiones sectoriales deben gestionarse de otra manera, en lo posible buscando soluciones concertadas con los entes territoriales. Es recomendable en todo caso que los alcaldes y los gobernadores consideren los sistemas agroalimentarios dentro del proceso de configuración del territorio, y que definan claramente cuáles son las zonas idóneas para la agricultura y conservarlas, por supuesto. Y también establecer los

mecanismos de distribución de alimentos que permitan lograr un abastecimiento equilibrado a nivel territorial, regional, subregional, anticipando y gestionado la armonización con lo ambiental, lo poblacional, lo social, lo económico para evitar conflictos territoriales

¿Cómo puede ser el ordenamiento territorial fuerte, si las regiones tienen sus propios intereses y estos son diversos?

Responde Paulo Lara. La clave está en lograr hacer un ejercicio de “Configuración Nacional”, construido también desde la perspectiva local, provincial, regional, subregional, así como lo recomienda y aborda la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- con el desarrollo de un ejercicio multiactor. Para que esto se de, dos recomendaciones se pueden tener en cuenta: i) construir plataformas en donde las decisiones partan de consensos basados en gobernanza, y ii) lograr articulación con plataformas multinivel, llegando a configuraciones colectivas y de carácter nacional y entendiendo que puede haber muchas visiones.

Interviene Rodrigo Jiliberto. ¿Cómo hacer ordenamiento territorial si en las distintas escalas hay distintos intereses y distintas miradas? No se puede hacer ordenamiento de escala nacional haciendo un zoom en la escala local.

Hay que acoger la globalidad del territorio en su escala nacional, pero eso significa que la escala nacional no puede imponer obligaciones en la escala regional o local, sino que tiene que generar un concepto el cual después desarrolla a escala regional y esta lo procesa y ayuda a la escala local. Es importante mantener y respetar las escalas, porque hay cosas que en determinadas escalas no se ven y sobre esas entonces no existe opinión. Lo importante es que haya consenso en cada escala y definición de lineamientos, tomar lo estratégico y después ir bajándolo.

Interviene Jairo Gamboa. El Dr. Orlando Fals Borda hizo en los años 1990 un análisis de ordenamiento territorial, en el que identificó que la configuración regional y de nuestros departamentos y municipios por el nivel nacional, no obedeció a lógicas ecosistémicas ni culturales sino a decisiones de carácter político, económico y de diferente índole. Justamente hoy a través de la Política de Ordenamiento Territorial, y mediante el impulso a los esquemas asociativos territoriales se está superando esa visión, para crear condiciones que permitan instalar diálogos más regionales y una conexión mayor entre la gente y con la nación.





Roberto Nuñez

Director de Descentralización
y Desarrollo regional
Departamento Nacional de Planeación

La PGOT es por excelencia un diálogo que construye un gran proyecto de país, a través del Ordenamiento Territorial



Intervención de cierre del foro: Hemos podido observar a través de distintas orillas ideológicas, académicas, y del gobierno, cómo se plantean visiones, interpretaciones y definiciones en el contexto de la Política General de Ordenamiento Territorial. Y como cierre, quisiera destacar algunas ideas claves:

La primera es que es fundamental reconocer la diferencia como una base para el ordenamiento territorial, desde los diferentes niveles, aptitudes y actitudes de los actores vinculados. Esto implica contar con una Política flexible y progresiva, para propiciar el diálogo y la escucha. No es un secreto que los procesos de ordenamiento territorial en todos los niveles suscitan discusiones que se polarizan cuando los actores intentan imponer sus verdades o imaginarios sobre cómo ocupar el territorio. Por eso es que la Política debe plantear orientaciones claras sobre cómo escuchar y cómo dialogar para apalancar acuerdos en el nivel nacional, y favorecer modelos de ocupación sostenibles en los niveles regionales.

La segunda, es reconocer las dinámicas territoriales y especialmente poblaciones como vectores para orientar ese proceso de ordenamiento territorial. Al respecto hoy enfrentamos un doble reto: Territorios sobreocupados, que ponen en peligro la base natural y la convivencia en el territorio, y por otra parte, migraciones y/o despoblamientos de algunas áreas. Por eso, debemos preguntarnos, cuáles es la puesta para que los territorios sean sostenibles teniendo en cuenta esas particularidades.

La tercera, es la importancia de conectar territorios, superando el paradigma físico espacial de vías e infraestructura, que si bien son importantes, también es igualmente importante conectar gobiernos a través del diálogo, de la gobernanza; conectar a los ciudadanos y a los atributos de los territorios, reconociendo las diferencias, conectar instrumentos, y todas las iniciativas en una intención común.

Cuatro elementos son fundamentales para lograr este propósito:

1. Visión no circunscrita a una imagen estática de cómo ocupar el territorio, siNo flexible y ajustable a las transformaciones territoriales
2. Modelo de gobernanza claro,
3. definir una hoja de ruta clara
4. Seguimiento a la implementación de la PGOT

Por último, una invitación a que nos preparemos para tomar la foto. *“Listos pa’ la foto”* Bienvenidos a la PGOT



“Uniando nuestras voces a la Política”

Los actores territoriales plantean sus propuestas



Muy importante reconocer que los grupos étnicos fueron los primeros que dieron ordenamiento y gobernanza en los territorios



En la nave espacial "Tierra", no hay pasajeros, todos somos tripulantes, y viene sin manual de operación y funcionamiento, El ordenamiento Territorial es lo más cercano a un manual de operación y funcionamiento,



Al hacer referencia a los pueblos negros es importante que se mantengan las especificidades que claramente los diferencian. No es bueno homogenizarlos. Eso desdibuja lo logrado en varios años de lucha



El Territorio como construcción social requiere que sea incluido desde su toponimia y sus sistemas de zonificación y ordenamiento en estos instrumentos de política pública



Además de las normas, se requiere de diversas soluciones para que los municipios actualicen los Planes de Ordenamiento Territorial



La PGOT debe atender a los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la presencia en estos territorios de grupos armados, especialmente de narcotráfico que están generando desplazamiento y masacres

Preguntas y respuestas

Algunas consideraciones sobre inquietudes planteadas por los asistentes al foro

A continuación, se registran las preguntas adicionales planeadas a través del chat del foro “Reflexiones en torno a la política General de ordenamiento Territorial” realizado el 3 de noviembre de 2020. Algunas de las inquietudes requerirán de reflexiones sopesadas a través de los ejercicios participativos y de gobernanza enmarcados en la Política. Por tanto, el DNP, en calidad de la secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, plantea solo algunos elementos preliminares de base para la reflexión¹.

Orlando Martínez Arenas - CRQ

¿Sólo una norma, será lo que pueda obligar a las entidades territoriales a la actualización de los POT?

Los principios y elementos de la gobernanza territorial de la PGOT, reconocen que las normas por sí solas no impulsan una transformación. Estas deben insertarse en un sistema complejo de gobernanza, articulando redes de actores, recursos y fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, entre otros, para promover (al contrario que obligar) el ejercicio de las competencias ordenamiento territorial, en todos los niveles de gobierno, incluyendo el municipal y distrital (quienes tienen la competencia de formular, actualizar y/o implementar los Planes de Ordenamiento Territorial – POT).

Orlando Martínez Arenas - CRQ

¿La visión de un POT, todavía se considera que debe ser un acuerdo social, pero que requiere la voluntad y el liderazgo del alcalde? Pero eso es lo que menos se quiere hacer en los territorios.

En un ejercicio ordenamiento territorial, no es adecuado ni eficiente presuponer que los mandatarios locales carecen de voluntad o liderazgo para asumir proceso de ordenamiento territorial. Por el contrario, es adecuado tener en consideración que los mandatarios han sido electos por un programa de gobierno, y que si bien pueden existir retos institucionales y técnicos para llevarlo a la formulación e implementación. Cuando los demás niveles e instancias de gobierno observamos dificultades, estamos llamados a concurrir con las herramientas de las que se dispone para coadyuvar, capacitar, hacer seguimiento o control (según competencias) al proceso ordenamiento territorial municipal.

Como hacemos desde el nivel central para poder fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera de dichos entes territoriales?

El Gobierno nacional, a través de los sectores de la administración central, dispone de un portafolio de oferta institucional para acompañar y fortalecer capacidades técnicas, administrativas y de gestión de recursos en los entes territoriales para el ordenamiento territorial. La información para acceder, se encuentra disponible en las páginas web de las entidades del nivel nacional y en el portal territorial de Colombia. Además, desde la PGOT, se considera que es necesaria una mejor articulación de esta oferta en el marco de un sistema de ordenamiento territorial, lo que conllevará a sinergias y coordinación de acciones para obtener mejores resultados.

Anónimo

¿A quién creemos que le debe interesar el OT, a las instituciones o a la sociedad en un país? parece que hay carreras que terminamos corriendo en la institucionalidad con menoscabo en el producto final que es la Planificación.

El ordenamiento territorial debe ser de interés de todos los ciudadanos. No solo de las instituciones del estado. Nuestra ley orgánica de ordenamiento reconoce que el proceso de ordenamiento debe ser gradual y flexible. Estos son principios que acoge la PGOT.

Libardo Suarez F. - PNNC-DTAN

¿qué tan políticos son estos procesos de ordenamiento territorial en el País? ¿Cuáles son sus efectos? ¿en una nación con tantas desigualdades, marginalidad y pobreza?

A todo proceso de ordenamiento territorial le es propio el encuentro de diversos valores, ideologías y concepciones políticas. Por lo tanto, es importante valorar y reconocer la faceta política del ordenamiento, en el contexto de la gobernanza territorial. Sus efectos sobre el territorio serán diversos, dependiendo de la ideología en la toma de decisiones territoriales en cada tiempo y contexto (local, subregional o regional). Por esta razón, los principios, los lineamientos y las reglas de gestión del sistema territorial de la PGOT (a las que el profesor Jiliberto hace referencia), deben crear un sólido marco de acción para que las decisiones tomadas a partir de

¹ Se han excluido del presente documento las preguntas que abordan temas que están fuera del contexto del foro. Se sugiere a los interesados realizarlas

a través de las mesas de ayuda y mecanismos dispuestos por las entidades del Gobierno nacional para tal fin.



determinada ideología política, no prolonguen o creen nuevas situaciones de desigualdad, marginalidad y pobreza, y por el contrario, promuevan equidad y equilibrio territorial.

Oscar Berjan Oviedo, estudiante de 7o. semestre de la ESAP territorial Tolima.

¿Qué estrategias o planes tiene la Política en este momento para el manejo, desarrollo y conservación de los territorios indígenas, teniendo en cuenta la presencia en estos territorios de grupos armados, especialmente por el fenómeno del narcotráfico, que está generando desplazamiento y masacres en dichos territorios?

La Política emite lineamientos, criterios, y fija acciones al Gobierno nacional para que estos se puedan implementar. El documento marco de la PGOT incorpora los principios de multiétnicidad y enfoque diferencial consagrados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En particular, destaca el rol de los grupos étnicos como sujetos activos en el proceso de la Política, y el reconocimiento claro de las territorialidades de los pueblos étnicos como uno de los asuntos de interés nacional el cual debe ser visto en perspectiva relacional con las dimensiones ambiental, poblacional, socio-cultural y económico productiva. Las mesas de trabajo para el desarrollo de lineamientos apenas están en su fase inicial, por tanto, a la fecha no están diseñados los lineamientos en mención.

Orlando Martínez Arenas - CRQ

¿Por qué se reduce lo ambiental a los elementos de lo biofísico? Si lo que debemos es atender el territorio como un socio ecosistema, donde los elementos de la economía y lo social, ¿son fundamentales en una visión moderna de un sistema?

De acuerdo con la precisión. Se debe eludir toda descripción reduccionista de lo ambiental y lo territorial en la política general de Ordenamiento. Y por el contrario favorecer un enfoque sistémico. El Documento marco de la Política CEI-COT (en elaboración) resalta este aspecto.

Anónimo

¿Cuál sería la ruta para generar medidas de adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres desde el ordenamiento territorial?

Las rutas y medidas son diversas, y están asociadas al conocimiento y la gestión del riesgo, en la totalidad del proceso de planificación y ordenamiento (en las etapas de alistamiento, diagnóstico, formulación e implementación de los instrumentos POT y POD). Se sugiere para profundizar, consultar las guías dispuestas por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por otra parte, cabe destacar que la PGOT incorpora la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgo de desastres como uno de los asuntos de interés

nacional. Actualmente se adelantan las mesas de diagnóstico estratégico de estos en el marco de la Política, para la posterior identificación de lineamientos.

Libia Grueso de ONU Derechos Humanos

¿cómo procede PGOT en casos como el del pueblo Raizal? como proteger el uso tradicional en zonas insular y turística? qué medidas se recomiendan?

El documento marco de la PGOT incorpora los principios de multiétnicidad y enfoque diferencial consagrados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En particular, destaca el rol de los grupos étnicos como sujetos activos en el proceso de la Política, y el reconocimiento claro de las territorialidades de los pueblos étnicos como parte de los asuntos de interés nacional el cual debe ser visto en perspectiva relacional con las dimensiones ambiental, poblacional, socio-cultural y económico productiva. Las mesas de trabajo para el desarrollo de lineamientos (sobre el cómo proceder) apenas están en su fase inicial de conceptualización, por tanto, a la fecha no están diseñados los lineamientos en mención.

Anónimo

Puntualmente dentro de la política de Ordenamiento Territorial, ¿cuál es el rol que identifican puede o debe cumplir los Esquemas Asociativos Territoriales?

Los Esquemas Asociativos Territoriales son una de las piezas claves del Eje de Gobernanza de la PGOT, al contribuir a la consolidación de redes de actores para promover la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial más allá de los límites municipales en las escalas subregional, regional y transfronteriza. En especial, el desarrollo de los principios de economía y buen gobierno previstos por la ley orgánica (Ley 1454 de 2011), está vinculado al fortalecimiento de dichos esquemas.

Orlando Martínez Arenas - CRQ

La capacidad de uso de los suelos en Colombia tiene una autoridad como el IGAC, ¿por qué no es una ley, que esos estudios técnicos de las clases agrologicas sean obligatorios en los POT?

Actualmente normatividad reglamentaria en materia de ordenamiento territorial, prevé que los estudios de capacidad agrologica IGAC, se deben incluir en los instrumentos de ordenamiento territorial. El decreto 1077 de 2015, en el numeral 2.4 del artículo ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1.3 plantea que las clases agrologicas II y III, deberán ser tenidas en cuenta en las etapas del proceso de planificación territorial, especialmente en la etapa de formulación cuando sea posible, excluir del proceso de expansión urbana los suelos con características edafológicas particulares, esto con fines de seguridad

alimentaria, teniendo en su alta vocación para la producción agrícola, de acuerdo a la información sobre estudios de suelos, producidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Anónimo

Desde lo estratégico en cuanto a restricciones del componente físico en PGOT, cómo se armoniza la demanda de estudios básicos de Gestión de Riesgo con las necesidades de los territorios, principalmente en cuanto a información técnica a las escalas requeridas (1:25.000, 1:5.000 y 1:2.000) y que no se han elaborado, representando un alto costo en los requerimientos de formulación para muchos municipios. ¿Cómo el Gobierno Nacional aportaría su conocimiento y recursos a este propósito a través de las entidades técnicas competentes facilitando el ordenamiento real y seguro del territorio?

El país cuenta con un importante inventario de información a escala 1:25.000, la cual se encuentra en formato digital, y de libre descarga en el portal de datos abiertos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, así como también imágenes y fotografías aéreas, Modelos Digitales de elevación, estos insumos se encuentran en diferentes escalas, los cuales se consideran pertinentes técnicamente para apoyar los estudios básicos de riesgo.

Elaboración de memorias y consolidación de respuestas.

Yaneth Hernández
Pilar Aguilar

Revisión y aprobación:

Esteban Páez Correa
Secretario Técnico de la COT
Noviembre - 2020