

ORDENAMIENTO TERRITORIAL E IDENTIDAD

DR. GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General Comisión de Ordenamiento Territorial
Senado de la República



Los procesos migratorios y el desplazamiento de la población por causas políticas y económicas que han tenido lugar en las últimas décadas en Colombia han dejado como saldo, en pocos años, millones de personas que se han trasladado del campo a la ciudad, sin ninguna experiencia urbana y con necesidades y aspiraciones legítimas de disfrutar los beneficios económicos y la infraestructura de la ciudad; este hecho representa un desafío enorme que pondría en aprietos a las naciones poderosas.



Por ello construimos ciudades a velocidades increíbles, con una gran improvisación en todos los aspectos, desbordando todos los referentes institucionales y ha servido como aliciente para los políticos de todas las tendencias que han visto en esta situación un escenario para manejar el capital político de los emigrantes en unos casos, en otros, el capital financiero resultante de la especulación de terrenos urbanizables. Esto llevó a que durante muchos años ignoráramos los esfuerzos urbanísticos que se habían realizado con anterioridad y, salvo honrosas excepciones, las ciudades colombianas experimentaron el impacto de este crecimiento poblacional sin límites, con efectos futuros que no alcanzamos a dimensionar todavía; todo ello se dio frente a unas autoridades que desbordadas por la realidad han sido incapaces de asumir sus responsabilidades.

Por las anteriores razones, es comprensible que se hiciera necesaria una Ley de ordenamiento urbano, que diera algún derrotero a la condición urbana deteriorada, que ha tenido enormes costos sociales,

económicos y ambientales para el país. Durante la redacción de la Ley 388 de 1997, originalmente de carácter urbano, como lo demuestra su articulado en donde priman los aspectos relacionados con el tema, se pensó, y con razón, que no era pertinente trabajar en ordenamiento urbano sin considerar y entender el entorno rural, el paisaje alrededor del casco urbano o lo «ambiental» para algunos. Esto llevó a ampliar el alcance de la Ley con no pocas consecuencias puesto que, a serias dificultades de lectura e interpretación por la falta de unidad temática, por la fuerza que tiene el urbanismo y todos los aspectos de procedimiento que le son propios. No obstante, el texto relativo al ordenamiento territorial que contiene la Ley 388 es importante y vale la pena rescatarlo y usarlo integralmente.

De nuevo en el ejecutivo y en el legislativo se interpreta adecuadamente el inconsciente colectivo de la nación y su aspiración a tener un desarrollo urbano diferente. Por esto, posiblemente, no se han oído voces en contra de la Ley 388 a pesar de su potencial polémico.

La Ley 388 ha servido como catalizador de un proceso político de ordenamiento territorial que el país necesitaba: reflexionar sobre su destino y referir su querer en un espacio y un tiempo para definir su territorio. Lo anterior adquiere más importancia si se tiene en consideración que este proceso se está dando en los municipios, célula básica de la nación, con gran potencial de participación de la comunidad.

Los riesgos que representan las deficiencias conceptuales y procedimentales, la dificultad de interpretación normativa y las limitantes institucionales y sociales son enormes y es preciso, en consecuencia, evaluar el proceso que se ha dado hasta ahora para tomar determinaciones que den salida a numerosos problemas que empiezan a verse y que por su magnitud y repercusiones pueden frustrar un trabajo absolutamente válido sobre el cual existe consenso en el país.

Los actuales riesgos del proceso de ordenamiento son una consecuencia de algunas indefiniciones e imprecisiones que es necesario abordar. Si dejamos de lado los aspectos constitucionales, ya mencionados, y nos centramos exclusivamente en lo referente al método, encontramos serias dificultades para armonizar el proceso en

curso. La primera de estas, es la relacionada con la falta de congruencia entre las decisiones de uno y otro municipio en lo que respecta al uso definido para ecosistemas o cuencas compartidas y sus correspondientes recursos. La segunda son los insuficientes referentes generales para armonizar los usos con las grandes decisiones nacionales y con sus respectivas consecuencias en lo político, lo económico y lo social. Esto último se debe a que hay muy pocos marcos de referencias generales o regionales en estas materias.

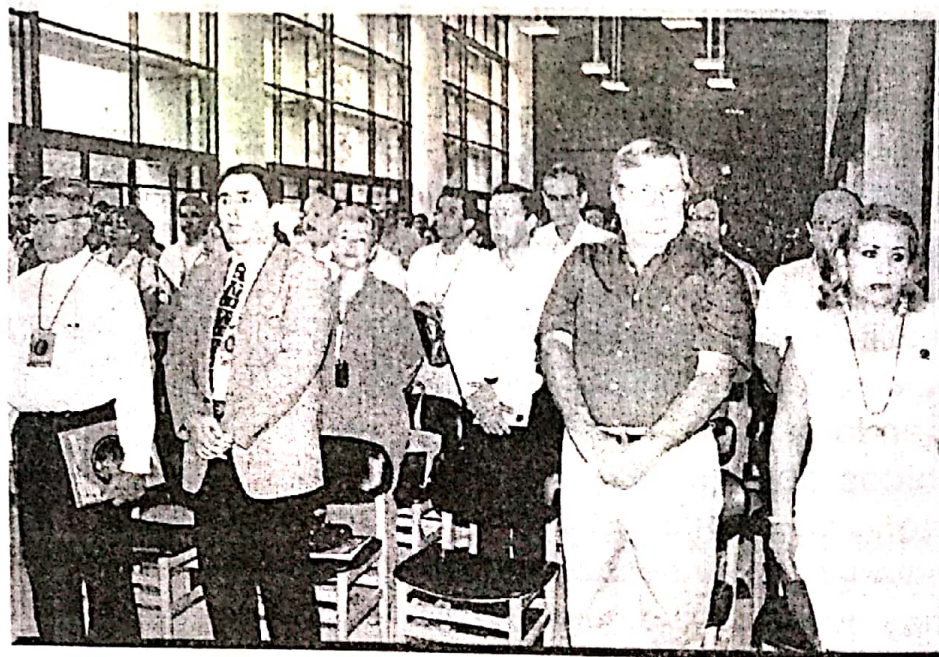
Falta también articular el ordenamiento territorial con los procesos de paz en curso. Este aspecto debe ser trabajado pronto para rescatar el proceso actual y facilitar escenarios para la solución de conflictos en el país. Los procesos de ordenamiento territorial pueden ser instrumento importante en la negociación del conflicto armado; para ello se requiere revisar la forma de ajustar las zonificaciones categóricas que definen usos para el territorio por muchos años, impidiendo en algunos casos que se puedan hacer propuestas alternas de desarrollo con el objeto de disminuir las tensiones sociales y políticas.

Otro elemento que es preciso clarificar es la parte conceptual del ordenamiento territorial. Las diversas tendencias que se han señalado como aproximaciones al tema, adquieren fuerza y se convierten súbitamente, por la costumbre, en categorías administrativas que condicionan el actuar público y privado. La institucionalidad ha asumido con gran interés el ordenamiento territorial y de hecho se han producido numerosas publicaciones a manera de guías sobre el particular.

Esta tendencia marca notablemente el ejercicio político de los entes territoriales en relación con los procesos de ordenamiento territorial al confundir, en la práctica, la zonificación del territorio con esquemas preconcebidos absolutamente restrictivos. El ordenamiento y la zonificación son dos cosas diferentes, necesariamente complementarias. Si se acepta que el ordenamiento territorial es un proceso, hay que asumirlo como tal, es decir, como algo cambiante que debe ajustarse en el tiempo. Zonificar un territorio y decidir sus usos para los próximos diez años resulta demasiado categórico para un país en pleno crecimiento, con múltiples necesidades y conflictos. Dejar el territorio libre para que continúe la destrucción y su desaprovechamiento sería igualmente nefasto.

Definir zonas, por ejemplo, de protección de los ecosistemas es urgente, pero al mismo tiempo lo es flexibilizar las decisiones para permitir el crecimiento, la urbanización respetuosa del medio, la mejora de las infraestructuras que garanticen los procesos económicos. Así también, es importante definir la posible destinación del territorio para nuevos usos de acuerdo con la dinámica poblacional, social, económica y política. A más de lo anterior se necesita tener en consideración la dinámica del mundo globalizado y sus consecuencias sobre la ubicación o reubicación de actividades para hacerlas competitivas. Una determinada zonificación de actividades puede ser un obstáculo importante para el desarrollo sostenible si se considera que éste responde a criterios universales de ventajas comparativas, movilidad, productividad, encadenamiento de procesos productivos y dinámica de mercados, factores que no pueden ser condicionados taxativamente por una destinación de uso en la que no se han tomado en cuenta.

El proceso de ordenamiento debe adelantarse por aproximaciones, con suficientes posibilidades de ajuste para permitir el desarrollo en armonía con la naturaleza, para lograr el desarrollo sostenible.



Asistentes al I Congreso Nacional de Retrospectiva y Prospectiva del Ordenamiento Geopolítico Colombiano; III Simposio de Historia del Sur Colombiano y IV Congreso Huilense de Historia. Neiva, 13 de mayo de 2005.

Se observa en primer plano de izquierda a derecha: Ramiro Charry, cura párroco Catedral de Neiva; Rafael Iván Toro, tesorero Academia Antioqueña de Historia; Arismendi Mora, ex alcalde de Neiva e Irma de Zambrano, Gerente Proyecto Centenario del Huila.