

MARCO TEÓRICO

Para comenzar según (Hernández, 2010) el concepto de ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, ya que es en el territorio donde tienen lugar sus actividades cotidianas, por tanto, ha estado presente en el devenir histórico de las sociedades. En la actualidad, este tema cobra especial relevancia para Colombia, dado su papel como instrumento del Estado para, ejercer control sobre el territorio y orientar un determinado modelo de desarrollo. Por tal motivo la ejecución de proyectos se debe realizar teniendo en cuenta la ocupación territorial con el objetivo de fortalecer las vocaciones de los territorios, y es posible tener criterios técnicos para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés ambiental y cultural. En este sentido, el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia el horizonte de una sustentabilidad ambiental. La contribución del ordenamiento a la sustentabilidad debe entenderse en sus distintos niveles territoriales. (Hernández, 2010)

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) constituyen el instrumento más importante dentro de esta nueva forma de configurar el territorio y buscan, a partir de un diagnóstico físico y socioeconómico de los municipios y regiones, definir las directrices que guiarán el desarrollo físico durante su vigencia, orientados por una “visión de futuro deseado” construida de manera colectiva. Los POT se adoptaron, a partir de las teorías de la administración y de la gestión pública, específicamente desde la “planeación estratégica”, con el fin de garantizar que las acciones planificadas apuntan al logro de objetivos de una manera eficiente e integrada a una visión de largo plazo (filosofía de gestión), mediano plazo y corto plazo. Esta nueva orientación que se le dio al desarrollo territorial municipal y posteriormente regional, basada en modelos de planificación estratégica, requiere igualmente plantear estrategias y métodos que permitan hacer seguimiento a las actuaciones físicas y evaluar el impacto de dichos planes en los territorios y en su población, principalmente para vigilar si los resultados prácticos se conforman lo más exactamente posible a las metas propuestas y tomar los correctivos necesarios.(Garzón, Pazos, López ,2014)

Sin embargo, el proceso de evaluación en la planificación territorial es un proceso continuo y sistemático, que debe implementarse de manera paralela con la puesta en marcha del POT, como la misma Ley 388 de 1997 lo plantea. El seguimiento para el caso de los POT podría definirse como

una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a las administraciones y a los principales actores o interesados, en este caso en la planificación territorial, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta del mismo, en el logro de resultados. La evaluación en la gestión territorial es un ejercicio selectivo que intenta determinar, de manera sistemática y objetiva, los progresos del POT hacia un efecto o impacto determinado. La evaluación no es un proceso aislado, sino un ejercicio que se integra a la formulación y ejecución del plan para identificar ajustes que permitan retroalimentar la formulación permitiendo aportar conocimiento a las instituciones en caso del surgimiento de nuevos Planes de Ordenamiento Territorial. (Garzón, Pazos, López ,2014)

Sin embargo, las evaluaciones a la implementación e impactos de los POT reflejan grandes falencias en la consecución de un desarrollo territorial equilibrado y armónico con la protección ambiental de los territorios. Estos pensó a ser concebidos en la Ley 388 de 1997 como un mecanismo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio no han tenido el efecto esperado, ya que precisamente el ordenamiento al ser comprendido como un “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”; no se han basado en las realidades y dinámicas de los territorios, que a su vez han estado marcadas por las dinámicas de conflicto armado y despojo, lo cual desborda cualquier proceso de planificación y gestión territorial.

Se entiende que una buena formulación de un plan de desarrollo es aquella que se fundamenta con información de calidad, tiene en cuenta a la comunidad, se basa en un diagnóstico de la situación inicial, cuenta con la voluntad política para ser impulsada y compromete recursos para su ejecución. Para evaluar el impacto se recoge y analiza sistemáticamente una información determinando el valor o mérito de una intervención con tres finalidades: conocer y explicar, favorecer la rendición de cuentas y permitir generar conocimiento para mejorar; su propósito es determinar la relevancia y el logro de objetivos, en la eficiencia, eficacia, efectividad, impacto y sostenibilidad.

Pese a ello la apropiación social del tema sigue siendo limitada en nuestro contexto, quedándose el

tema en una falsa comprensión del tema como un asunto técnico, cuando en últimas lo que está en juego son las discusiones sobre como habitamos el territorio y la posibilidad de los diferentes actores sociales de relacionarse en y con el espacio de una manera equilibrada. El ordenamiento no hace referencia exclusivamente a la localización de actividades económicas, la destinación de usos del suelo, la definición de las zonas aptas para la construcción de equipamientos, sino que se refiere a la definición de la relación con el territorio y a un proyecto territorial de largo plazo.

En nuestro contexto no ha existido un proyecto de ordenamiento de alcance nacional, sino apuestas municipales fragmentadas y en disputa que compiten entre sí, afectadas por las dinámicas globales de circulación información y traslape de intereses por la explotación del territorio y sus recursos y por las lógicas que impone el conflicto armado interno, cuya base se relaciona con la propiedad de la tierra y la delimitación de sus formas de uso, ocupación y aprovechamiento económico. Estas circunstancias hacen inoperantes las disposiciones existentes, generándose una crisis del ordenamiento territorial como mecanismo de regulación de los territorios y llevan a cuestionar su efectividad.

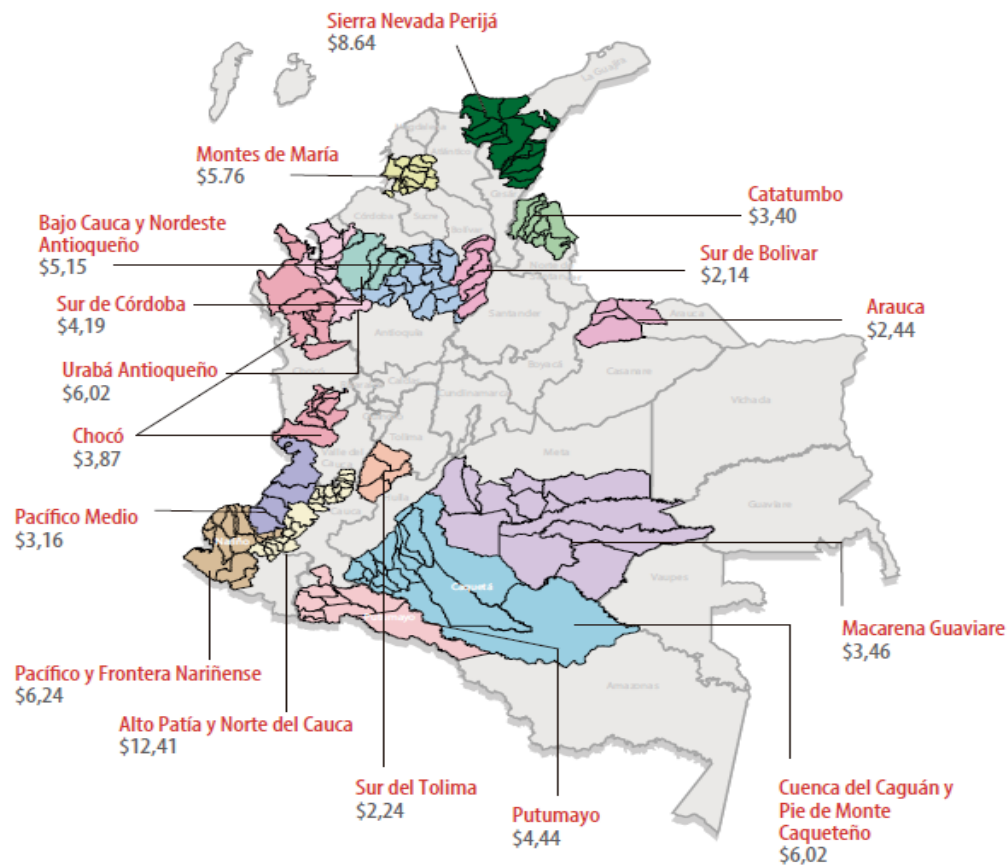
En el marco de esta crisis, al asumirse dentro del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con las Farc, la raíz territorial de la confrontación armada, y la necesidad de un desarrollo rural integral que permita saldar las deudas históricas con el sector rural y las áreas periféricas del país, se planteó como apuesta la realización de reformas recurriendo a nuevos instrumentos de planificación territorial. De esta manera surgieron los PDET como apuesta de reparación de los territorios para alcanzar la paz territorial, siendo un instrumento planteado para ser implementado en 175 zonas del país como apuesta para mejorar las condiciones de infraestructura y de desarrollo territorial.

Los PDET son una apuesta de planificación que plantea la participación de la comunidad a nivel veredal, para luego escalar los compromisos en los niveles municipal y regional y de esta manera programar en el tiempo las infraestructuras e intervenciones que se requieren para superar las asimetrías campo-ciudad.

Dado lo reciente del instrumento y lo novedosa que resulta su conceptualización e implementación, se requiere avanzar en el análisis y estudio de cómo han sido estructurados en lo que ha transcurrido de su implementación y la manera como entran a relacionarse con las demás disposiciones en materia de planificación territorial vigente.

Imagen 1 Localización de los PDET

CONPES 3932: COSTO POR SUBREGIÓN PDET



El Mapa presenta la regionalización de los costos indicativos por PDET teniendo en cuenta las necesidades propias de cada una de estas subregiones. Estos costos, al igual que el total del ejercicio, deberán revisarse una vez finalice el proceso de planeación participativa.

Fuente: (ART, 2018)

Los procesos de ordenamiento territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final, invocan la necesidad de revisar las estrategias de reparación desde el concepto de reparación territorial. Así pues, se rescata este enfoque pues a través de los procesos de reparación colectiva se busca la reconstrucción de los tejidos sociales, culturales y económicos, así como la de los proyectos colectivos organizativos y de cohesión, afectados por la violencia y el fortalecimiento de las comunidades, organizaciones, agremiaciones y grupos como sujetos políticos relevantes en la construcción de órdenes democráticos e iniciativas sostenibles de paz territorial.