

# La frágil ley de ordenamiento territorial

La recién aprobada Ley de ordenamiento territorial, impulsada por el gobierno Santos, no responde a las expectativas porque deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones.

Por **Jorge Iván González\***

El Congreso acaba de aprobar la nueva Ley orgánica de ordenamiento territorial (Loot) —ley 1454 del 2011—. El gobierno está muy satisfecho porque después de casi 20 intentos, finalmente se aprueba la norma, que busca poner en práctica las disposiciones de la Constitución de 1991 sobre el ordenamiento territorial. Pero tal y como quedó, la norma es frágil y realmente no es una ley orgánica de ordenamiento territorial.

La administración Santos ha tenido la virtud de darle prioridad a los temas relacionados con la ruralidad y el territorio. Y precisamente, por esta razón, la norma no responde a las expectativas. La ley no permite consolidar regiones. La gran dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos. De manera categórica podría afirmarse que la consolidación de la región implica, necesariamente, el debilitamiento de los departamentos. La ley 1454 no clarifica el significado de región, y deja intacta la estructura departamental. Mirando más allá de la euforia gubernamental, la Loot no tuvo el alcance que se esperaba. La norma es frágil y apenas propone alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales.

## El significado de la región

La concepción que tiene el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la región se expresa en el las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo* (DNP, 2010) y en el documento sobre el *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009* (DNP, 2010 b). La medida utilizada para definir las regiones es el índice de desarrollo endógeno (Iendog), que combina tres factores: condiciones sociales, densi-



“La fortaleza del departamento es inversamente proporcional a la dinámica de las regiones. Si éstas se consolidan, los departamentos se debilitan”.

dad y crecimiento. El primero tiene un peso de 45% en el índice. El segundo pesa 16% e incluye la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico (se privilegian las que favorecen la competitividad). El tercer factor es el crecimiento, que pesa 39%, y abarca los factores productivos de capital humano e institucional (DNP 2010 b, 117).

Aunque se podría discutir la pertinencia de estos componentes y los criterios de ponderación, quisiera hacer énfasis en la forma como se define la región. Una vez que se ha estimado el Iendog para cada municipio, la agrupación regional se determina en función de la homogeneidad. Hacen parte de una región los municipios que minimizan la diferencia entre ellos, y que maximizan la diferencia con el resto. Esta mirada

de la región es equivocada porque no capta los flujos y las interacciones con las ciudades grandes que, de hecho, son los polos de atracción para los municipios cercanos. Las regiones deben facilitar la convergencia (el acercamiento) en las condiciones de vida de los municipios. Y en este proceso es fundamental que hagan parte de la misma región las ciudades grandes y los municipios que giran a su alrededor. Por ejemplo, en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, Cali está por fuera de la región Pacífica, desconociendo que esta ciudad y Buenaventura se necesitan mutuamente, así sus condiciones de vida no sean homogéneas. Es cierto que son ciudades muy distintas, pero ambas hacen parte de la misma región porque los flujos entre ellas son evidentes. El ordenamiento regional debería permitir que se acercaran.

En síntesis, la noción de región del DNP no hace explícita la dinámica y las interacciones que tienen lugar entre las ciudades. En este sentido, es una visión estática de la región.

## El departamento debería morir en la región

La fortaleza del departamento es inversamente proporcional a la dinámica de las regiones. Si éstas se consolidan, los departamentos se debilitan. En la ley 1454 se toma la posición cómoda de no afectar la estructura política administrativa de los departamentos. En otras palabras, se opta por los departamentos a costa de las regiones. Por esta razón, la norma no avanza en el ordenamiento territorial.

La fragilidad del departamento es evidente desde el punto de vista territorial. Es claro, por ejemplo, que Risaralda, Quin-



Imagen de CINEP/PPP

La mirada de la región de la Ley de Ordenamiento Territorial es equivocada porque no capta los flujos y las interacciones con las ciudades grandes que son los polos de atracción para los municipios cercanos.



Imagen de CINEP/PPP

Los municipios, tienen potencialidades enormes, porque sus fuentes de ingresos están asociadas a la gestión del suelo, al urbanismo, y a los impuestos de industria y comercio. El futuro es de los municipios.

dó y Caldas pierden importancia frente a la gran región del antiguo Caldas. O que los departamentos del Atlántico, Bolívar y Magdalena quedan desdibujados en la región Caribe. Adicionalmente, debe tenerse presente que la estructura fiscal de los departamentos es muy débil. Las fuentes de recursos departamentales (loterías, cigarrillos, alcohol, etc.) no son dinámicas. Los municipios, en cambio,

tienen potencialidades enormes, porque sus fuentes de ingresos están asociadas a la gestión del suelo, al urbanismo, y a los impuestos de industria y comercio. El futuro es de los municipios y de las regiones. En este panorama el departamento queda completamente desdibujado. La ley 1454 no acepta esta realidad e insiste en conservar, de manera muy ambigua, la autonomía departamental. Por su afán de respetar a los

**“ El futuro es de los municipios y de las regiones pero en el PND el departamento queda completamente desdibujado ”.**

**“ Al permitir que las decisiones queden en manos de la voluntad de los gobernantes, la norma termina siendo muy frágil ”.**

departamentos, la ley no fortalece los instrumentos que permitan la articulación de los procesos entre los municipios cercanos.

La mayor parte de las acciones conjuntas entre los municipios propuestas por la ley dependen de la buena voluntad de las partes. La norma invita a la concertación entre la Nación y las entidades territoriales (art. 2), promueve el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, así como administrativas y de planificación (art. 3, § 5, art. 19, art. 31), y propicia la formación de asociaciones municipales (art. 3, § 13). Además la ley crea, como instancia asesora, una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y diseña Comisiones Regionales (municipales y departamentales) de Ordenamiento Territorial. Por último, la ley abre el paso para la firma de convenios o “contratos-plan” entre entidades territoriales (arts. 15 y 18) y permite crear provincias administrativas y de planificación entre dos o más municipios “geográficamente contiguos de un mismo departamento” (art. 16).

El criterio general de la ley se refleja bien en el art. 9: “El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (art. 9, subrayado mío). Las asociaciones, entonces, son “libres” y “voluntarias”. Al permitir que las decisiones queden en manos de la voluntad de los gobernantes, la norma termina siendo muy frágil.

### **El ordenamiento territorial y el manejo de las regalías**

En los artículos 33 y 34 de la ley 1454 se hace una relación entre dos fondos que nacieron con el nuevo acto legislativo, que modifica la distribución de las regalías. Se trata del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional.

El gobierno tiene toda la razón al afirmar que las regalías se están distribuyendo mal, y que no están favoreciendo el desarrollo regional. La desigualdad entre las regiones se ha acentuado, sin que haya procesos de



Imagen de CINEP/PPP

El gobierno acierta al afirmar que las regalías se están distribuyendo mal y no están favoreciendo el desarrollo regional. La desigualdad entre las regiones se ha acentuado.

convergencia. El acto legislativo recupera la intencionalidad de la Constitución de 1991: “la distribución de las regalías debe favorecer la convergencia entre las regiones”. Para cumplir este propósito es indispensable que los proyectos tengan una mirada que supere los intereses estrechos de los municipios, y respondan a intereses de desarrollo regional. Desde esta perspectiva, las asociaciones y los “contrato-plan” pueden ser un soporte útil.

Las asociaciones de municipios propuestas en la ley 1454 son compatibles con las disposiciones del nuevo acto legislativo sobre distribución de las regalías. Pero estas

asociaciones “libres y voluntarias” no son una base sólida para un nuevo ordenamiento territorial del país.

A medida que la población crece, adquiere más importancia la forma como la personas se distribuyen en el territorio. Como la disputa por el suelo cada día genera conflictos más complejos, los acuerdos para el ordenamiento territorial y el desarrollo de proyectos regionales, no pueden dejarse a discreción de los gobernantes locales. La Loot tendría que regular la coordinación entre municipios. Debería prohibirse, por ejemplo, que dos municipios vecinos compitan, a

través de la reducción de impuestos, por la localización de las empresas, por la atracción de nuevos vecinos, por la matrícula de los carros, etc. Estas disputas entre localidades no tienen sentido, y no se resuelven llamando a las asociaciones “libres y voluntarias”.

**\*Jorge Iván González**  
Economista e investigador

## Referencias

- Departamento Nacional de Planeación, 2010, *Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, DNP, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, 2010b, *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009. Avance en la Gestión Fiscal de los Actuales Mandatarios (Art. 79, Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación*, DNP, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/portalweb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>



**Click**  
¡Afecta tu Mundo!

¡Click, Afecta tu mundo! es una campaña del CINEP/ Programa por la Paz que busca incidir en la construcción de la paz desde la cotidianidad a partir de prácticas creativas enriquecidas en el arte y la acción colectiva no violenta.

Para más información consulte:  
[www.clickafectatumundo.com](http://www.clickafectatumundo.com)