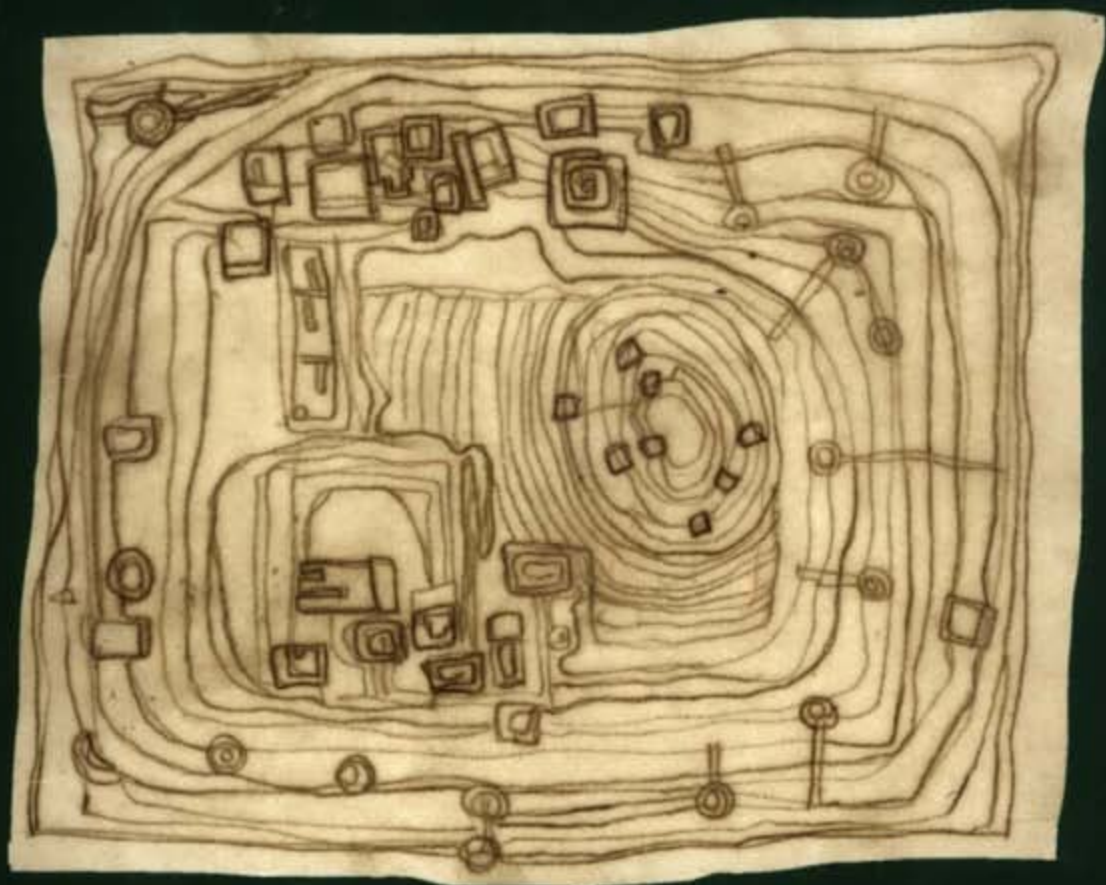


MAVDT
0004

POBLACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial
DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



Universidad Externado de Colombia
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
CIOS

POBLACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Este documento es propiedad del
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
Centro de Documentación*

POBLACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Norma Rubiano

Alejandro González

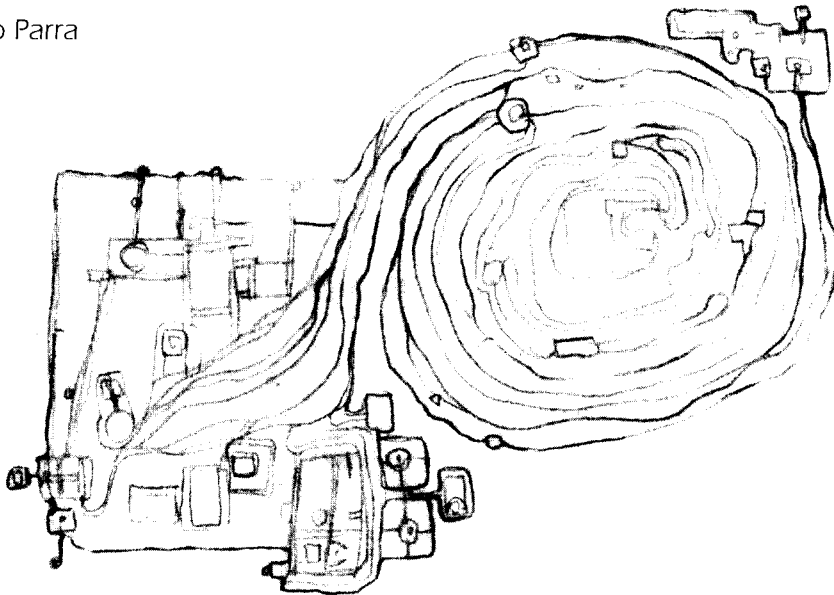
Alvaro Toledo

Lucero Zamudio

Claudia Cano

Carlos Córdoba

Ernesto Parra



Presidente de la República

Álvaro Uribe Vélez

Ministra de Ambiente, Vivienda y
Desarrollo Territorial

Cecilia Rodríguez González-Rubio

Viceministro de Ambiente, Vivienda y
Desarrollo Territorial

Juan Pablo Bonilla Arboleda

Secretario General

Victor Raúl Hugueth

Directora de Desarrollo Territorial

Sandra Consuelo Forero Ramírez

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rector

Fernando Hinestrosa

Secretario General

Hernando Parra

Decana de la Facultad de
Ciencias Sociales y Humanas
Centro de Investigaciones sobre
Dinámica Social - CIDS

Lucero Zamudio

Esta publicación ha sido posible gracias
a la cooperación técnica del Fondo de
Población de las Naciones Unidas - UNFPA

PANEL DE EXPERTOS

Eduardo Aldana

Gerardo Ardila

Luz Marina Arévalo

Julio Carrizosa

María Cecilia Garcés

Jorge Iván González

Mario Noriega

Manuel Rincón

EQUIPO TÉCNICO

DEL PROYECTO COL/01/P01

Juana Mariño de Posada

Ciro Martínez Gómez

María Inés García-Reyes

José Miguel Lotero

© Norma Rubiano, 2003

© Universidad Externado de Colombia, 2003

© Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003

ISBN: 958-616-750-X

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

www.uexternado.edu.co

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

www.pnud.org

Primera edición: julio de 2003

Revisión editorial: Álvaro Toledo

Diseño e ilustraciones: Juanita Isaza Merchán

Corrección de estilo: Clara Álvarez

Impresión: Departamento de Publicaciones

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 9

Juana Mariño de Posada y Ciro Martínez Gómez

POBLACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y PLANEACIÓN 15

Norma Rubiano (Dir.), Alejandro González, Álvaro Toledo y Lucero Zamudio

Presentación 17

PRIMERA PARTE

ELEMENTOS CONCEPTUALES

Introducción 19

Estructura conceptual de orientación 19

La incorporación de la población en los procesos
de planeación y ordenamiento 24

SEGUNDA PARTE

VARIABLES DE POBLACIÓN Y PROBLEMAS DE POBLACIÓN

Introducción 29

Criterios generales para el manejo de las variables de población
en los procesos de planeación y ordenamiento 29

Criterios específicos para la identificación, definición y abordaje de
problemas relacionados con las principales variables de población 38

Matriz para manejo de variables de población en la planeación 57

TERCERA PARTE

MODELO DE BALANCES, INTERACCIONES Y

TENSIONES ENTRE POBLACIÓN Y AMBIENTE (BIT)

Introducción 59

Modelo de balances, interacciones y tensiones
entre población y medio ambiente (BIT) 59

Ejes conceptuales del modelo 60

Estructura y dinámica del modelo 64

Bibliografía 103

APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN ENTRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE 107

Claudia Cano

POBLACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Introducción	109
Un modelo para el análisis de la relación población y medio ambiente	110
Estructura del sistema territorial	111
Ejes de análisis de un sistema territorial	113
Los asentamientos humanos en el marco del ordenamiento ambiental del territorio colombiano	118
Conclusiones	139
Bibliografía	140

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

143

Ernesto Parra

Introducción	145
El concepto de desarrollo	146
Ordenamiento territorial y capital físico	147
Ordenamiento territorial y medio ambiente	149
Ordenamiento territorial y población	152
Bibliografía	155

APRECIACIONES SOBRE EL RECIENTE PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

157

Carlos Córdoba

Introducción	159
Cuadro general del ordenamiento territorial en Colombia	160
La ley de desarrollo territorial y el ordenamiento 1997-2001	162
Región y Ley Orgánica de ordenamiento territorial	180
Conclusiones, recomendaciones y preguntas	185
Bibliografía	187

PRESENTACIÓN

«Ordenamiento Territorial» y «Medio Ambiente» son dos conceptos obligados en toda aproximación a los actuales procesos de desarrollo.

Estos dos conceptos son mencionados y utilizados en forma reiterada, en busca de nuevas opciones de gestión del Estado y de la sociedad, con el fin de lograr mejores condiciones de vida para todas las personas, mediante la disminución de la pobreza y la ampliación de los beneficios del «desarrollo».

Sin embargo, no parece haber consenso sobre el significado de los dos conceptos, su interrelación y sus implicaciones específicas en los procesos y actividades que están teniendo lugar en las diversas regiones del territorio nacional y global. Tanto el uno como el otro tienden a verse como conceptos complementarios al desarrollo, no como determinantes del mismo.

Y, en relación con ambos, se tiende a olvidar, desestimar o volver invisible lo que constituye a la vez causa y efecto de todo proceso de ordenamiento, de todo modelo de desarrollo, de toda consideración ambiental: la población.

La necesidad de «ordenar» un territorio determinado surge en el momento mismo en que dicho territorio es habitado, es decir, en el momento en que sobre ese territorio se asienta una «población».

Por consiguiente, el ordenamiento no se refiere al territorio en sí mismo, sino a las relaciones que una población determinada establece con ese territorio. Estas relaciones, a su vez, son las que dan sentido y determinan la reflexión «ambiental».

Las características actuales de cada región son el resultado de procesos históricos, políticos, económicos y sociales, que han ido creando las condiciones de desarrollo, las situaciones de conflicto, las fortalezas y debilidades competitivas, la madurez política.

Las relaciones población-territorio son tan diversas como diversos son los tipos de territorios y de poblaciones de un país, es decir, de regiones culturales. Esta diversidad puede constituir la mayor fortaleza de una nación o región, o su principal causa de conflictos internos.

De ser cierto lo anterior, el ordenamiento ambiental del territorio debería entenderse como el conjunto de reglas que regulan las diversas formas de relación de las poblaciones con sus territorios, de modo que las mismas garanticen condiciones estables y permanentes de desarrollo económico, social y cultural de la región.

Por tanto, dicho ordenamiento debería tener como base el conocimiento histórico de la región, como única posibilidad de entender su situación actual, generar una visión de futuro deseable y posible y encauzar acciones hacia esa meta.

El objetivo del mismo debería ser, por consiguiente, generar y mantener condiciones permanentes de convivencia entre las poblaciones y sus territorios, tanto al interior de las regiones como de estas entre sí, para garantizar no solo la supervivencia sino el mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus habitantes.

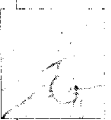
Si no es posible la convivencia entre pobladores urbanos y rurales, entre áreas agrícolas y parques naturales, entre campesinos e indígenas, entre ciudad y campo, no será posible hablar de convivencia. Estas condiciones de convivencia deben surgir de la concertación entre las diversas poblaciones que comparten e interactúan en un territorio, de modo que el ordenamiento constituya el pacto social que oriente el comportamiento de los pobladores en pos de objetivos comunes.

Esta concertación presupone un amplio conocimiento tanto del territorio como de la población.

En relación con el territorio, con frecuencia se confunde el «ordenamiento» con la «zonificación». La zonificación consiste básicamente en la delimitación de áreas o sectores de un territorio a partir de una o varias categorías de caracterización del mismo, referentes, por lo general, a factores inherentes al territorio mismo (características geológicas y geomorfológicas, pendientes, coberturas vegetales, hidrología, etcétera).

El ámbito de un proceso de zonificación puede limitarse al territorio que se va a zonificar. Una adecuada zonificación constituye un proceso de conocimiento y reconocimiento de un territorio y, como tal, la base para el ordenamiento de una región.

A diferencia de la zonificación, el ordenamiento es un proceso de toma de decisiones en cuanto a la relación entre la población y su territorio.



Supone el conocimiento de la vocación del territorio y de sus habitantes, pero también la identificación y evaluación de las diversas opciones existentes con respecto a esa vocación. Presupone, por consiguiente, no solo el conocimiento de la región, sino el de la relación entre esta y el resto del país, y de una decisión consciente sobre lo que puede y debe ser esa relación.

La zonificación es el reconocimiento de una situación determinada en un momento específico. El ordenamiento es la opción de futuro que elige una región y el compromiso para alcanzarla, es un proceso dinámico que debe generar en cada etapa las condiciones para que se dé la siguiente, en un proceso continuado de mejoramiento de la población y del territorio. El ordenamiento es el pacto entre el territorio y la población de una región y entre esta y las demás regiones, para llegar a ser lo que quiere ser, a partir de lo que es actualmente y de lo que ha sido históricamente.

Dado que la opción de futuro de una región depende de factores internos y externos, el ámbito del ordenamiento supera los límites del territorio que se va a ordenar, no sólo geográficos sino sociales y económicos. Supera igualmente el ámbito temporal inmediato, debe tener sus raíces en el pasado y sus efectos en el futuro.

A mayor conocimiento y comprensión de estos factores mayor probabilidad habrá de identificar y analizar opciones y metas para la región y de que el ordenamiento contribuya efectivamente a alcanzarlas.

El ámbito temático del ordenamiento es, o debería ser, tan amplio como el de los diversos factores que lo determinan. De ahí su complejidad.

Siendo el ordenamiento el elemento integrador de información para generar nuevos conocimientos para la toma de decisiones en la región, constituye un proceso de alta responsabilidad que debe contar con el conocimiento de personas especializadas en los diversos temas.

Por otra parte, por tratarse de un ejercicio de conocimiento, reconocimiento y aceptación de reglas en la región, su legitimidad está condicionada a la participación en el proceso de todos los actores sociales de la misma, quienes son a la vez sujeto y objeto del ordenamiento, lo cual nos lleva nuevamente al punto de partida de esta reflexión: la población.

Y surgen las preguntas: ¿Cómo está siendo tomada en cuenta la población en las decisiones de ordenamiento territorial? ¿A partir de qué información? ¿Con qué nivel de conocimiento? ¿Cuáles son las relaciones de causa y efecto entre las decisiones de ordenamiento y desarrollo y las condiciones de vida de las poblaciones afectadas por estas decisiones?

EL PROYECTO

El proceso de elaboración y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, desencadenado en los más de 1.000 municipios del país, constituyó una invaluable oportunidad para formular las anteriores reflexiones y tratar de responder a las preguntas planteadas arriba.

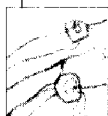
En ese contexto, y con el doble propósito de avanzar hacia respuestas y, a la vez, generar conocimiento y conocedores, se diseñó y ha venido desarrollándose, de manera conjunta por el Ministerio del Medio Ambiente y el Fondo de Población de Naciones Unidas, el proyecto de «Fortalecimiento de la Dimensión Poblacional en los Procesos de Ordenamiento Territorial».

El proyecto se propone dos objetivos fundamentales:

1. Aumentar la eficiencia de los esfuerzos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las administraciones locales y regionales y demás actores, en la incorporación a los planes, programas y proyectos de los factores y variables poblacionales en lo que se refiere al ordenamiento del territorio y como apoyo a la descentralización.
2. Contribuir al aprendizaje, la consolidación y difusión de conocimiento sobre las relaciones entre las variables de población y el ordenamiento territorial, mediante el apoyo a la enseñanza, el fortalecimiento institucional y técnico y la actividad científica en ese campo de los profesionales dedicados a estos temas en las instituciones participantes.

Una hipótesis de partida del proyecto fue que la mayoría de los municipios del país no contaba, al momento de formular sus planes de ordenamiento territorial, con los elementos conceptuales y metodológicos suficientes para establecer las características y tendencias de su población y, menos aún, para analizar sus relaciones complejas con el territorio y el desarrollo.

Con el fin de subsanar esta deficiencia, el proyecto se propone poner a disposición de los actores regionales, municipales y locales del ordenamiento y de la planeación del desarro-



PRESENTACIÓN

llo, una guía metodológica que contenga las definiciones, los instrumentos y las técnicas para lograr la adecuada incorporación de los factores poblacionales en sus próximas actuaciones, que tengan que ver con el proceso de ordenamiento del territorio y la planeación del desarrollo.

Aparte de la propuesta metodológica, y como referencia para la misma y para las diversas actuaciones del proyecto, se elaboró un marco conceptual que recoge las principales propuestas teóricas y principios básicos sobre la población, fundamentalmente en lo que se refiere a sus interrelaciones con el desarrollo, el ambiente y el territorio.

Entre otros lineamientos básicos, se trata de considerar a la población como el centro del desarrollo, en su doble dimensión como sujeto y como objeto del mismo; en una visión integral, es decir, no excluyente de ningún grupo en virtud de sus características de edad, sexo, etnia ni estrato; como determinante de las demandas hacia el territorio y el desarrollo, pero también afectado en su calidad de vida, en su salud y en su acceso a bienes y servicios públicos y sociales, por las tendencias y decisiones tomadas dentro del ordenamiento territorial y el desarrollo económico, y, en fin, no solo en su dimensión de demanda sino también en su dimensión de recurso productivo y participante en los procesos de ordenamiento y desarrollo.

La aspiración de incorporar todas estas dimensiones de la población hace necesario trascender el tradicional enfoque demográfico en el que se tomaba la población en su magnitud numérica y en su crecimiento, para utilizar un enfoque poblacional, en el que la población y sus características se conciben, fundamentalmente, en sus relaciones con el territorio, el ambiente y el desarrollo. Esto implica la consideración no sólo del volumen de la población, su crecimiento y los componentes de ese crecimiento, sino también una serie de atributos sociales de la población, como su composición por niveles educativos, su participación en la actividad económica, su composición por estratos socioeconómicos, sus patrones culturales y sus comportamientos.

La concepción unidireccional de la implicación población como presión sobre el territorio, el ambiente y el desarrollo llevaba a considerar la población como el «problema» a resolver dentro de los planes y políticas. El marco conceptual elaborado para el proyecto trata de superar este evidente reduccionismo, pasando del concepto de problema al de tensión, según el cual, el territorio, la población y el desarrollo como categorías sociales, son procesos evolutivos que se tocan generando estas zonas de fricción en las cuales las

implicaciones recíprocas exceden la capacidad de atención por parte de los recursos, los servicios o los gobiernos locales.

Dentro de este marco y con estos objetivos, el proyecto seleccionó, para su operación, seis regiones-escenario de manera que fueran representativas de diversas formas de ocupación del territorio. Se escogieron regiones con intensas relaciones funcionales entre sus centros, con situaciones de impactos ambientales notorios y con cierta identidad cultural. Las seis regiones-escenario son las siguientes:

- Áreas metropolitanas del Valle de Aburrá
- Barranquilla
- Corredor industrial Tunja - Sogamoso - Duitama (Alto Chicamocha)
- Región cultural del Magdalena Medio
- Sabana de Bogotá
- San Andrés y Providencia

En estas regiones-escenario se han creado grupos locales (GEL) que son los llamados a dar continuidad al ejercicio de incorporación de la población en cada una de las etapas del proceso de ordenamiento que corresponda adelantar en el futuro. La elaboración metodológica ha sido concebida como un ejercicio participativo e iterativo con los grupos GEL. Los grupos han recibido cursos de inducción y capacitación en los conceptos básicos del ordenamiento territorial y de la población, así como en el concepto y en la identificación práctica de tensiones entre población, territorio, ambiente y desarrollo que puedan considerarse válidas y prioritarias para el municipio.

La elaboración conceptual para el proyecto ha sido adelantada por la Universidad Externado de Colombia, con el apoyo de un Panel de Expertos conformado para discutir y aportar al proceso, y del equipo técnico del proyecto en el Ministerio del Medio Ambiente. Esta publicación presenta el documento conceptual y metodológico de orientación sobre el manejo de las variables de población en los procesos de desarrollo y ordenamiento ambiental y otros tres sobre la relación entre medio ambiente, desarrollo económico y ordenamiento territorial.

14

Aunque en principio fueron concebidos como insumos internos para el proyecto, sus aportes novedosos y sus avances en la explicación de las interrelaciones entre Población, Medio Ambiente y Desarrollo, pueden ser de gran utilidad para los estudiosos de las áreas relacionadas y, por supuesto, para los actores del Ordenamiento y la Planeación.

POBLACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y PLANEACIÓN

Orientaciones para el manejo de las variables de población en los procesos de desarrollo y ordenamiento ambiental



Norma Rubiano (Dir.)
Alejandro González, Álvaro Toledo, Lucero Zamudio

PRESENTACIÓN

En desarrollo del proyecto del Ministerio del Medio Ambiente para la incorporación de las variables de población en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, la Universidad Externado de Colombia asumió la tarea de elaborar un documento orientador de orden conceptual y técnico, cuya versión final se presenta en este documento.

El documento está dividido en tres partes. En la primera, se establecen los presupuestos teóricos y metodológicos para abordar el manejo de la población en sus relaciones con el medio ambiente, los procesos de desarrollo y la construcción del territorio.

En la segunda parte, se abordan los elementos y criterios que deben ser tenidos en cuenta cuando se manejan variables de población en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y los elementos generales para identificar, definir y abordar un problema de población en los procesos de planeación. En esta parte se desarrolla cada uno de los principales grupos de variables demográficas: estructura y crecimiento, reproducción, mortalidad, distribución y movilidad territorial, con el fin de responder a tres preguntas centrales: ¿cuándo los procesos relacionados con esa variable particular se convierten en problemas para la planeación?; ¿cómo abordar tales problemas desde la planeación local o regional? y ¿cómo generar acciones para superar o transformar esos problemas? Este ejercicio permite desarrollar los elementos técnicos y operacionales para el manejo de cada uno de los grupos de variables considerados en los procesos de planeación¹. En esta segunda parte también se incluyen consideraciones sobre la viabilidad institucional, técnica y política de esta tarea.

Finalmente, en la tercera parte, se presenta un modelo de balances, interacciones y tensiones entre población y medio ambiente como instrumento conceptual y técnico para el manejo de las variables de población y su relación con el medio ambiente en los procesos de planeación del desarrollo social y del ordenamiento territorial.

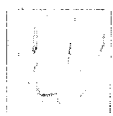
1 Este artículo se concentra en el manejo de las variables poblacionales y, en este sentido, en el análisis de las condiciones de posibilidad de los procesos de planeación. Grupos poblacionales y construcción de escenarios exigen un trabajo de campo en regiones específicas, que desborda el objetivo de este trabajo.

Según lo acordado con el Ministerio, la Universidad presentó cada una de estas tres partes a un panel de expertos, que discutió y enriqueció estas distintas aproximaciones al proceso de incorporación de las variables de población en la planeación local.

Los aportes del panel, desde la experiencia de cada uno de sus miembros, fueron recogidos e incorporados según su pertinencia en este texto final y permitieron enriquecer y complementar este documento. Esperamos que su esfuerzo y el nuestro contribuya a fortalecer la capacidad de planeación local y departamental y sea el punto de partida para el desarrollo de procesos que permitan asumir la compleja relación entre medio ambiente y población, a la cual este documento es un primer acercamiento.

El documento recoge la experiencia del CIDS de la Universidad Externado en el tema y, obviamente, lo producido por los diversos autores que se han ocupado del tema. Sin embargo, la particular articulación del documento y las ideas, criterios y sugerencias que de ella se desprenden, han sido producto de las reflexiones sostenidas por el equipo del CIDS, que asume la responsabilidad académica del texto.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a cada uno de los miembros del panel, a quienes hicieron, desde la Universidad, aportes a este documento y, muy especialmente, al equipo del Ministerio del Medio Ambiente liderado por Juanita Mariño, cuyo interés y apoyo fueron permanentes, inteligentes y eficaces.



PRIMERA PARTE

ELEMENTOS CONCEPTUALES



INTRODUCCIÓN

En esta primera parte se establecen los presupuestos teóricos y metodológicos, para abordar el manejo de la población en sus relaciones con el medio ambiente, los procesos de desarrollo y la construcción del territorio. Inicialmente se presentan los conceptos básicos que orientan el desarrollo de este documento, y posteriormente se discute sobre dos formas de aproximación al análisis de las poblaciones humanas: la demográfica y la poblacional. Estas aproximaciones se consideran pertinentes cuando se trata de procesos de planeación.

ESTRUCTURA CONCEPTUAL DE ORIENTACIÓN

LAS POBLACIONES HUMANAS

Entendemos la población humana como un conjunto orgánico de sujetos que interactúan entre sí y sobre un territorio, para su producción y reproducción biológica y social. Esto implica que cuando hablamos de población nos referimos a un conjunto de sujetos activos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socio-culturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales. De esta manera, la población humana es mucho más que la sumatoria de individuos sobre un territorio, y el territorio mucho más que el receptáculo de un agregado de individuos.

Así, la población es una realidad compleja a la que nos podemos aproximar desde muy diversas perspectivas, dependiendo de las razones o necesidades por las cuales tengamos que hacerlo. En lo que respecta a los procesos de planeación o de ordenamiento territorial, por lo menos dos perspectivas son pertinentes: el análisis disciplinar e interdisciplinar, que permite abordar a la población desde diferentes niveles de relación y el análisis pobla-

cional, que permite trabajar la población en sus distintos niveles de complejidad, según sus diversas expresiones colectivas.

- **El análisis disciplinar e interdisciplinar.** La primera aproximación se realiza desde la demografía, que se ocupa fundamentalmente de la dimensión cuantitativa de la población (cuánta gente), su composición según diferentes características socio-culturales de los individuos (composición por edad, sexo, ocupación, escolaridad, y otras), y su dinámica de transformación (cómo y con qué velocidad crece, se envejece, se mueve sobre el territorio)².

Esta perspectiva constituye el primer nivel de descripción de una población y permite identificar características relevantes que deben ser tenidas en cuenta en el momento de **definir necesidades, coberturas, demandas, ofertas de mano de obra, etcétera.**

Esta descripción cuantitativa da paso a un segundo nivel de análisis **disciplinar**, en el cual la dinámica poblacional puede ser comprendida en términos de los procesos que determinan las formas y patrones de reproducción biológica, así como los patrones de mortalidad y morbilidad de la población, y los de su movilidad sobre el territorio. Aquí el análisis demográfico entra en cooperación (en relación) con otras disciplinas que permiten entender los comportamientos de vida y muerte de una sociedad y que finalmente se expresan en unas tendencias demográficas particulares.

Entendidos estos procesos hay lugar a aproximarse a la comprensión de la dinámica poblacional desde una perspectiva **interdisciplinar** o **transdisciplinar**, para adentrarse en el análisis de las relaciones que guardan los procesos demográficos con otros procesos de la organización social, en particular el económico, el ambiental, el cultural y el político. La comprensión de estas interacciones permite identificar las **condiciones de posibilidad** del ordenamiento y la planeación, y ofrece elementos de juicio y criterios básicos para visualizar tendencias de escenarios y planes futuros.

- **El análisis poblacional.** La población también se expresa como colectivos que se configuran como tales en el marco de relaciones sociales específicas. Estas relaciones son las que explican su interacción con el territorio, su forma de apropiación del mismo y su papel frente al medio ambiente. Grupos poblacionales estructurados por relacio-

²
Acerca de la dimensión demográfica pueden consultarse textos clásicos en demografía como los de Roland Pressat, Armand Mattelart, Alfred Savy o Shriock & Siegel.

nes sociales distintas tienen implicaciones diferentes en los procesos de planeación. Ejemplo: grupos étnicos, colonos, ganaderos, comerciantes, etcétera.

Los grupos poblacionales, según sus condiciones y el carácter de sus intereses, se expresan como actores sociales (colectivos, institucionales) y en situaciones de extrema concentración del poder, se pueden expresar como actores individuales. Dado que en este nivel se expresa el juego de intereses ningún ejercicio de planificación puede escapar del mismo, y menos cuando se trata de la planificación a mediano y largo plazo, que requiere de la construcción de escenarios. Construirlos exige tener en cuenta los actores sociales y sus juegos de intereses.

De estas expresiones de la población se ocupan los estudios poblacionales, los cuales permiten identificar desde grupos de interés hasta colectividades que alcanzan la definición de pueblos por la especificidad de su cohesión cultural, los asuntos de la diversidad y la dinámica social del territorio. Las poblaciones como actores sociales, definen la **condición de viabilidad** del ordenamiento y la planeación y, en general, definen la orientación del ordenamiento y la planeación, sobre todo en regiones en las que la racionalidad técnico-política encuentra un campo de ejercicio muy difícil frente a los intereses económicos particulares. A veces estos intereses particulares son los que están orientando directamente el ordenamiento y la planeación, por la concentración de poder que han logrado.³

POBLACIONES Y TERRITORIOS

Las poblaciones humanas, como todas las otras, no están simplemente sobre el territorio, no solo ocupan un territorio, sino que lo construyen y transforman y, a la vez, son construidas y transformadas por el territorio. Así, diríamos que la población es parte constitutiva del territorio que habita, así como el territorio es parte constitutiva de la población que en él reside.

En términos de planeación del territorio, entender estas diferentes formas de expresión de la población permite trascender la perspectiva que reduce la población exclusivamente a su dimensión de estadística demográfica, para empezar a considerarla en su dimensión socio-política y económica como sujeto que construye, crea y recrea permanentemente y

³
Es lo que ocurre en áreas de enclave económico o en áreas con ejercicios tradicionales de poder, donde la figura del gamonal o del terrateniente determina las decisiones.

de manera consciente el territorio en que habita. Esto permitirá generar procesos de reconocimiento y autoconciencia del territorio y del carácter de las formas de apropiación del mismo. Así la apropiación económica, simbólica, política e histórica, de un territorio depende de la calidad humana de los actores sociales, de su fuerza política, de su capacidad de mirada a largo plazo y de la naturaleza del Estado.

POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Como todas las especies, la humana guarda relaciones simbióticas con el medio natural pero, a diferencia de otras especies, estas relaciones no están regidas exclusivamente por las leyes de intercambio de energía entre distintos niveles tróficos, sino principalmente determinadas por la manera como el hombre puede crear y recrear el medio, basado en una plataforma tecnológica producto de su invención¹. Esta diferencia obliga a concebir el medio en sus características tanto biológicas naturales como en sus características artificiales, como un medio biofísico construido y en construcción permanente. La capacidad de respuesta del medio natural a las intervenciones de los sujetos humanos plantea interrogantes que la ciencia aún no alcanza a descifrar, en la medida en que los ritmos de transformación del medio, determinados por la tecnología, rebasan los ritmos de asimilación o de transformación propia del medio natural.

Mientras las relaciones entre las poblaciones naturales (plantas y animales no intervenidos) están determinadas por leyes naturales, la relación entre las poblaciones humanas y la naturaleza es una relación conciente e intencionada, pensada y orientada al logro de determinados intereses y en beneficio de determinados grupos, lo que define de entrada una relación asimétrica. La respuesta a la intervención de la población es una respuesta biofísica, que no siempre se manifiesta inmediatamente, (o en el lapso de la corta vida de los individuos particulares) sino que puede trascender varias generaciones, lo cual exige no solo un esfuerzo mayor de reflexión conciente a fin de identificar y prever las transformaciones en el medio que afectarán a generaciones venideras, sino una gran capacidad para establecer fuertes compromisos con esas generaciones y con el planeta en su conjunto.

¹ Augusto Ángel, en "*Medio ambiente, población y desarrollo*" [Ponencia 2, en "Población, Medio Ambiente y Desarrollo. Memorias. Seminario Taller" Compilación], Bogotá, 1993, CCRP - Idea U. Nal - FNUAP y también en "*Población ecosistémica y población humana. Reflexiones ambientales*" [Ponencia 3, en "Población y Desarrollo", Edición: Rodolfo Heredia Benítez], CEDE-CCRP, Bogotá, 1990, U Andes.

Es necesario reconocer que en esta relación prima, en el corto plazo (una generación), la decisión humana a la que se supedita la respuesta del medio ambiente natural. Una decisión que, en el ejercicio de la libertad humana, puede incorporar tanto de construcción y preservación como de destrucción y aniquilación y las dos opciones recaen también sobre la población.

El reconocimiento de que el medio ambiente y la especie humana son interdependientes en relación de unidad parece una premisa necesaria para discutir los asuntos del medio ambiente y la población.

POBLACIÓN HUMANA Y DESARROLLO

Las poblaciones humanas guardan relaciones con el medio natural, mediadas y determinadas por el desarrollo tecnológico que generan para la apropiación, producción y reproducción de los medios de vida. Incluimos en este término de desarrollo tecnológico no solamente la producción de herramientas que el hombre interpone entre él y la naturaleza sino el conjunto de conocimientos, saberes y formas de organización social y política que definen cómo y quién se apropia del medio, cómo y para qué lo transforma, quién y cómo lo consume. Lo que usualmente denominamos desarrollo hace referencia a las formas de creación y reproducción de necesidades nuevas y a las formas de satisfacerlas, entendiendo que las necesidades humanas, si bien tienen una base biológica, son fundamentalmente necesidades social e históricamente determinadas, así como los medios y las maneras de satisfacerlas.

De esta manera, la concepción sobre lo que se entiende por desarrollo es tan variada y disímil como grupos sociales existen, aunque evidentemente existan concepciones dominantes. A fin de orientar la discusión sobre las relaciones entre población y desarrollo proponemos incluir en la definición de desarrollo *el despliegue de las condiciones de posibilidad de la existencia humana*, definición que incorpora seis dimensiones que son exclusivas de la condición humana. Como *ser cognoscente*, adquiere conciencia de sí mismo y de su medio y crea las herramientas y técnicas para trasformarlo. Como *ser social*, crea y recrea diferentes formas de organización cooperación, asociación, jerarquización social que determinan las formas de acceso y producción del medio. Como *trabajador*, creador de sus medios de subsistencia, transforma progresiva e intencionadamente el medio bio-físico. Como *ser expresivo*, construye símbolos, lenguajes y formas de comunicación que expresan su relación con el medio. Como *ser ético-político*, define valores y patrones de conducta que orientan la interacción entre los sujetos y su acción

sobre el medio. Como sujeto trascendente, tiene sentido de pasado y futuro, proyecta y define no solo las tendencias futuras sino que las hace realidad. Así construye una idea y paradigmas de progreso y desarrollo que pretende alcanzar. Estas ideas de progreso determinarán históricamente las formas de despliegue de sí mismo, de su propia sociedad y de su medio natural.

De esta manera, la idea de desarrollo como crecimiento económico y tecnológico es solo una entre muchas, y aunque sea la dominante, no puede orientar exclusivamente los procesos de ordenamiento y planeación, mucho menos en países de alta diversidad cultural como los nuestros, en los cuales las opciones pueden y deben ser más ricas y complejas.

POBLACIÓN HUMANA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Las relaciones entre estas tres realidades difícilmente han sido vistas como una totalidad en movimiento, debido a las limitaciones de nuestros marcos institucionales y de conocimiento que segmentan la realidad y especializan el saber. Pensar estas relaciones como totalidad en movimiento implica identificar las relaciones de retroalimentación en que cada elemento moviliza la dinámica de los otros dos, a la vez que ve transformada su propia dinámica en función de los mismos. En esta interacción, la población humana tiene un papel determinante, no por el número de habitantes que ocupa un determinado territorio sino, particularmente, por el tipo de relaciones sociales que se establecen entre los sujetos individuales y colectivos que interactúan con el medio ambiente; por el tipo de relaciones de poder que configuran los distintos intereses en conflicto y orientan la idea de desarrollo y el tipo de relaciones con el medio ambiente. Así se diferencian dinámicas provenientes de relaciones que impulsan la idea de desarrollo como crecimiento económico y tecnológico, en el cual el medio ambiente es una fuente de insumos, y las provenientes de relaciones culturales en las cuales el desarrollo es creación de condiciones de despliegue de las potencialidades del todo ecológico.

LA INCORPORACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO

LA APROXIMACIÓN DEMOGRÁFICA

La dimensión demográfica corresponde a la descripción estadística de las características de una población. Como primera aproximación a la comprensión de la dinámica pobla-

cional, esta dimensión es insoslayable y constituye la base técnica sin la cual no es posible dar cuenta de la evolución y tendencias de la población, antes de entrar a definir las relaciones de determinación o asociación que guarda con otros elementos del desarrollo social y económico.

Esta dimensión incorpora cuatro descriptores básicos de la población: su **tamaño**, su **estructura**, sus **tendencias de crecimiento** y su **distribución y movilidad** sobre el territorio. El manejo de estos descriptores dentro del proceso de planeación permite reconocer las características básicas de la población para la cual se planea: cuántos y quiénes son en términos de edad y sexo, dónde están y hacia dónde tiende su movimiento espacial y temporal.

Las estructuras de población: describen la composición de la población según determinadas variables. La más utilizada es la que compara grupos de edad y sexo, y que da lugar a la conocida representación de pirámides de población. Una estructura permitirá, a quienes participan en la tarea de planear el municipio y ordenar el territorio, identificar los rasgos de la historia reciente de la población, que en un momento particular se expresan como equilibrios o desequilibrios entre los sexos y entre las distintas generaciones y, así mismo, identificar el momento por el que atraviesa en el proceso de transición demográfica, y presumir sobre las tendencias futuras.

Desde el punto de vista social, una pirámide permite sopesar, por una parte, la oferta de población con que cuenta una sociedad para el desarrollo de sus procesos productivos, la fuerza de trabajo de la que podría disponer y sus características de edad y sexo, de manera que se pueden prever déficit o excedentes de mano de obra frente a las demandas de la producción económica. Por otra parte, esa misma pirámide ofrece información valiosa acerca de las demandas presentes de bienes y servicios (educación, salud, recreación, vivienda, transporte, nutrición, etcétera) que deberán ser cubiertas en la localidad; demandas que deberán ser conciliadas no solo con la capacidad de producción de la población (razones e índices de dependencia), sino con la capacidad del sistema de producción de bienes, para asegurar la satisfacción equitativa de necesidades de la población.

Las tendencias de crecimiento: observar las tendencias de crecimiento del pasado permite construir escenarios posibles y deseables de crecimiento en el futuro y, en consecuencia, orientar la inversión social y económica, previendo la capacidad del aparato económico y tecnológico para responder a las demandas de la población, pero también

la capacidad de la población para reproducir y mantener la base natural sobre la que desplegará su actividad. La elección del escenario más deseable y sostenible implica una decisión no solo técnica sino, sobre todo, una decisión política, que en adelante orientará en mucho las decisiones a propósito del uso y ordenamiento del territorio. La discusión de estos escenarios es una ocasión para que los ciudadanos se apropien de su historia y decidan, de manera consciente, lo que ha de ser su condición y la de su entorno en el futuro. La herramienta técnica aquí se convierte en un elemento **facilitador de la discusión pero no determinante de la decisión.**

La lectura de las tendencias de crecimiento exige, a su vez, el análisis de las tendencias de la natalidad, fecundidad y morbi-mortalidad, que conectan los procesos demográficos con las estructuras socio-culturales más amplias, y sin las cuales no se hacen comprensibles dichas tendencias de crecimiento.

La distribución y movilidad sobre el territorio: la observación de las formas de asentamiento de la población sobre el territorio conduce, tanto a la consideración de los procesos históricos que dieron lugar a la actual distribución de la población, como al análisis de los patrones imperantes de apropiación, concentración y acceso a la tierra y de los recursos bio-físicos en ese grupo social y, por consiguiente, a las consecuencias que se derivan de dichos patrones para la reproducción y mantenimiento de la población y para la reproducción y mantenimiento del medio biótico. De allí se desprenderá necesariamente una valoración acerca de la sostenibilidad de estos patrones y de la sostenibilidad de la vida humana y no humana en ese territorio.

En la medida en que tanto la estructura de población como su crecimiento son el resultado más inmediato de la interacción entre mortalidad, natalidad y migración, la consideración de las características demográficas básicas de la población remite, necesariamente, al análisis de la mortalidad y morbilidad que, a su vez, remite a la consideración de las condiciones de mantenimiento y reproducción cotidiana y de la calidad de las mismas y, por tanto, a la consideración de las condiciones ambientales ligadas a un patrón de mortalidad específico.

Por otra parte, remite al análisis de las tendencias de la fecundidad y los patrones de reproducción biológica imperantes en los distintos grupos poblacionales, lo que a su vez, se encuentra estrechamente vinculado con patrones culturales de comportamiento, creencias y valores a propósito del ejercicio de la sexualidad, así como a patrones de vida-trabajo

que inhiben o propician determinados comportamientos reproductivos. Finalmente, remite también a la consideración de los factores de atracción y expulsión de la población en el territorio en consideración y aquellos que propician una determinada distribución de la misma, todos ellos ligados a procesos de orden político y cultural, y a procesos económicos y ambientales.

De esta manera, la lectura estadística de las variables de población nos conduce, poco a poco, a comprender la dinámica de crecimiento y desarrollo de la población y las relaciones que guarda con otras esferas de lo socio-político y económico.

LA APROXIMACIÓN POBLACIONAL

Los **estudios de población** se ocupan ya no de conglomerados de individuos caracterizados demográficamente, sino de **grupos poblacionales** que se definen como tales en función de relaciones económicas y/o socioculturales y políticas que les dan unidad social. Como ya se anotó, caben aquí desde grupos de interés como los banqueros o una asociación de madres comunitarias hasta pueblos que se definen como tales por su cohesión cultural. El pueblo ROM (gitano) o los pueblos indígenas son ejemplos de estos últimos.

Se pueden definir desde diferentes perspectivas: desde sus relaciones culturales (pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, pueblo ROM, por ejemplo); desde su relación con la tenencia de la tierra (latifundistas, colonos, pequeños propietarios, etcétera); desde sus formas de uso del suelo (ganadería extensiva –ganaderos–, agro-industriales, comunidades campesinas); desde las formas de producción (industrial moderna–industriales–, artesanal –artesanos–, etcétera); desde sus relaciones de poder y control en la zona (figuras de poder político local y regional, actores armados, enclaves, etcétera) o desde combinaciones más complejas.

Por otra parte, los estudios de población también se ocupan de grupos que se configuran como tales por relaciones que dependen de su articulación con un territorio o zona geográfica de cierta particularidad. Aquí caben formas de poblamiento y asentamientos poblacionales como los pobladores tradicionales de La Mojana o los poblamientos de Barbacoas en las riveras del río Magdalena.

Dichos estudios también se encargan de los grupos de interés que hacen la **mediación de las relaciones sociales entre población - medio ambiente y desarrollo**. En esta categoría entraría un grupo ecologista o asuntos como los de las formas de explotación forestal o de explotación de la biodiversidad por un determinado grupo de interés.

Finalmente, está otro nivel de análisis poblacional, el de los **actores sociales**. En este caso, se trata de identificar los actores sociales en una determinada situación, bajo el supuesto de que son portadores de intereses y representaciones sociales de grupos poblacionales más amplios y de que su voluntad y su subjetividad tienen un importante peso en la transformación de los procesos en los cuales están involucrados como actores sociales directos y representantes de otros.

Estos actores sociales pueden ser también **actores colectivos**, tales como gremios, cooperativas, asociaciones y colectivos similares, pero también lo son, y con un peso significativo, las instituciones. Pero lo que hace que sean actores sociales es su presencia o influencia **política** en la toma de decisiones. Por eso, este nivel del análisis poblacional permite identificar las **condiciones de viabilidad política** de los procesos de planeación.

Este nivel remite necesariamente al asunto de los **escenarios** porque la construcción de los mismos orienta la planeación, pero esos escenarios son impensables sin considerar los actores sociales.

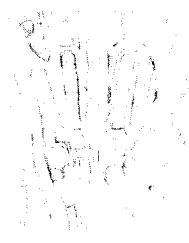
Según la tendencia conceptual que se adopte con respecto a los escenarios, la construcción de los mismos y la relación con los actores sociales es distinta. Puede optarse por una planeación técnica realizada por expertos, o por una planeación en concertación institucional, o por la planeación en concertación con la comunidad en general. En este caso, este nivel permite procesos de planificación participativa, de control cívico, de cambios en los esquemas de gobernabilidad, etcétera. Pero también pueden construirse escenarios a partir de los actores sociales que concentran el poder o que son más influyentes, en cuyo caso se planifica a favor de los intereses de un solo sector. Aunque en este caso el problema técnico es mucho más fácil, no lo es el problema político. En cualquier caso, el **principio de incertidumbre** está presente, porque se está actuando sobre la dinámica social. Medir el impacto y la dirección del mismo y tener en cuenta todas las variables que se configuran por el camino es notoriamente improbable⁵.

Con este marco general de orden conceptual, la segunda parte de este documento se concentra en la definición de cómo y cuándo unas variables de población se convierten en un problema de población.

⁵ Sobre este punto ver: *Física y filosofía* de Werner Heisenberg y los trabajos de Erwin Schrödinger y Niels Bohr.

SEGUNDA PARTE

VARIABLES DE POBLACIÓN Y PROBLEMAS DE POBLACIÓN



INTRODUCCIÓN

En esta segunda parte se abordan los elementos y criterios que deben ser tenidos en cuenta cuando se manejan variables de población en procesos de desarrollo. En el primer numeral, se discute el problema de la pertinencia y necesidad de incorporar las variables de población en los procesos de planeación y, en el segundo numeral, se presentan criterios específicos para la identificación, definición y abordaje de problemas relacionados con las principales variables de población en los procesos de planeación. Finalmente, este ejercicio se resume en una matriz interactiva que constituye una herramienta útil para los planificadores en su trabajo de incorporar las variables de población a los procesos de planeación y ordenamiento.

CRITERIOS GENERALES PARA EL MANEJO DE LAS VARIABLES DE POBLACIÓN EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO

Antes de abordar el trabajo específico sobre las principales variables de población, es necesario definir algunos criterios generales para el manejo de las mismas en los procesos de planeación y ordenamiento territorial. Estos deberán ser tenidos en cuenta en el momento de abordar cualquiera de las variables de población que se consideren necesarias en el proceso de planeación.

POR QUÉ INCORPORAR LAS VARIABLES DE POBLACIÓN EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN

Retomando la definición propuesta en la primera parte de este documento, entendemos la población humana como el conjunto orgánico de sujetos que interactúan entre sí y sobre un territorio, para su producción y reproducción biológica y social. Esto implica que cuando hablamos de alguna población nos referimos a un "conjunto de sujetos activos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socio-culturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales". (Pág. 19.)

Así, la población necesariamente se convierte en sujeto y objeto de sus propios procesos de planeación. En esta medida, más que incorporar las variables de población en los planes de desarrollo como un ejercicio técnico, se trata de construir tales planes en concertación con los actores sociales locales y/o en función de las necesidades de las poblaciones a las cuales debe servir de orientación ese plan⁶.

Cuando la población se convierte en sujeto y objeto de planeación, corresponde adelantar, en primera instancia, un reconocimiento, un autorreconocimiento y una apropiación de las características, necesidades e intereses del grupo social para el cual se planea y de los recursos disponibles o necesarios para la satisfacción de las necesidades reconocidas.

Las técnicas y herramientas de la demografía se convierten aquí en un apoyo importante a esta labor, al facilitar el ordenamiento, clasificación y jerarquización de la información correspondiente a las características (variables) demográficas de la población, y la comprensión de las relaciones de interdependencia que guardan con otras esferas de la vida socio-económica y política. Es desde esta perspectiva técnica que podemos hablar de incorporar las variables de población a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Sin embargo, lo importante no es este proceso técnico, sino el proceso sociopolítico mediante el cual un rasgo o una experiencia de la población en cuestión es reconocido como problema y asumido como un problema que requiere de la intervención del Estado.

⁶ Como lo expresara Manuel Rincón en la primera sesión del "Panel de Expertos", tal vez no se trata de incorporar las variables de población a los planes, sino de incorporar los planes a la población.

La dimensión demográfica en los planes de desarrollo corresponde a la descripción estadística de las características de una población. Como primera aproximación a la comprensión de la dinámica poblacional, esta dimensión es insoslayable y constituye la base técnica sin la cual no es posible dar cuenta de la evolución y tendencias de la población, antes de entrar a definir las relaciones de determinación que guarda con otros elementos del desarrollo social y económico.

Definir los procesos que acompañan el crecimiento y transformación de una población, desde la perspectiva biológico social, permite tener claridad acerca de para quién se planea, y de cómo las tendencias de crecimiento de una población y su misma estructura constituyen una limitación o una ventaja frente al patrón de desarrollo que se quiera propiciar. Pero, al mismo tiempo, entender esos procesos permite explicitar cómo y de qué manera el patrón de desarrollo impacta (negativa o positivamente) las tendencias demográficas y sociales de la población que lo asume.

QUÉ ES UN PROBLEMA DE POBLACIÓN

Los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento y en general toda la planeación pública deben tener como finalidad ordenar la acción para la provisión y utilización de los recursos, no sólo en función de las necesidades de la población, sino de los requerimientos de sostenibilidad ambiental y social.

La planeación, entonces, se ocupa de encontrar o proveer soluciones a problemas socialmente significativos y que están en el área de su competencia. Tratándose de la población, es necesario distinguir entre **procesos** demográficos o poblacionales y **problemas** demográficos o poblacionales. No todo proceso se convierte necesariamente en un problema que deba ser abordado o intervenido por el Estado. La planeación utiliza las variables demográficas como referentes básicos de su proceso para hacer **seguimiento** a las tendencias y **prever** desenlaces futuros, pero **actúa** solo sobre aquellos procesos demográficos y poblacionales que se han convertido en problema.

La presencia de tensión es condición del desarrollo de la vida sobre el planeta. Se requiere cierto grado de tensión a fin de que el movimiento permanente dé lugar a otras formas de vida y de organización social. La ausencia permanente de tensión conduce a la parálisis y a la muerte física y social.

Hablamos de problemas objeto de planeación cuando se establecen tensiones entre las necesidades, los intereses y los recursos de que dispone un grupo social o una organización social específica para su crecimiento y desarrollo⁷.

Hablamos de problemas de población cuando los procesos (demográficos y poblacionales) relacionados con el crecimiento, la reproducción y la ubicación de la población sobre un territorio, generan tensiones entre necesidades, intereses y recursos disponibles durante un tiempo específico. O cuando las necesidades, los intereses y los recursos disponibles generan tensiones sobre los procesos de crecimiento, reproducción y movilidad de la población sobre un territorio.

Lo más usual es que se produzca una espiral de determinaciones en que intereses, necesidades y recursos mantienen una interacción de doble vía con los procesos demográficos y poblacionales. Estos procesos siempre están en movimiento, así que las tensiones se resuelven de manera "natural" o espontánea (lo cual no significa que siempre se resuelvan adecuadamente), sin exigir una intervención específica por parte de los grupos organizados. Este movimiento asegura un equilibrio inestable en ciclos que se superponen. Sin embargo, el despliegue de conocimiento y tecnología ha permitido a la sociedad tener cada vez mayor control sobre procesos demográficos, sociales y ambientales, conocer mejor las relaciones entre estos elementos y la manera de orientarlos, preverlos y modificarlos.

Así, un problema de población se convierte en un problema de planeación cuando las tensiones, arriba mencionadas, desbordan la capacidad de respuesta de los individuos particulares y las organizaciones sociales, y exigen la intervención del Estado, bien sea por la magnitud de recursos que deben ser comprometidos o movilizados, por el tipo de acciones que requieren el despliegue de una autoridad competente para la regulación de ciertos comportamientos, o por la delimitación de algunas libertades en procura del bien común.

Pero de todos los elementos que hoy pueden ser controlados por el hombre y su tecnología, los procesos que atañen al crecimiento y reproducción humanas, son tal vez los que

.....
 El sentido de desarrollo que hemos propuesto hace relación al "despliegue de las condiciones de posibilidad de la existencia humana" en un entorno planetario, definición que incorpora seis dimensiones exclusivas de la condición humana: ser cognoscente, social, creador de sus propios medios de subsistencia, expresivo, ético-político y trascendente.

mayor resistencia ofrecen a los intentos de regulación y en los cuales el azar define resultados inesperados. Ello, por dos razones principales: en primer lugar, los procesos demográficos son de largo aliento⁸. Los ritmos de transformación de una población desbordan las vigencias de las vidas particulares de los individuos e instituciones y comprenden muchas generaciones. Las acciones de hoy tendrán resultado dentro de muchos años, de suerte que en ese momento los problemas a los que se pretendía dar solución ya se habrán transformado, pero, en cambio, habrán surgido nuevos problemas que al interactuar con los resultados de las acciones emprendidas generarán resultados totalmente imprevistos. Además, existe una inercia propia de los procesos demográficos, que permanece muy ligada a los ritmos biológicos de la especie que no pueden ser contravenidos sin incurrir en grandes riesgos.

En segundo lugar, aunque se cuente con una decidida voluntad política, cualquier acción tendiente a controlar o modificar procesos demográficos tiene que contar con las voluntades y decisiones individuales, sobre las que difícilmente puede establecerse un control externo, y con que la movilización de creencias, valores y patrones culturales toma tiempo y genera nuevas tensiones.

CÓMO IDENTIFICAR Y DEFINIR UN PROBLEMA DE POBLACIÓN PARA LA PLANEACIÓN

Un problema de población queda definido como tal, cuando cumple por lo menos con dos condiciones:

Primera: se trata de un problema que le ocurre a alguien (individuo o colectivo) en tiempo y lugar específicos y es significativo para algún grupo social. Ello quiere decir que la tensión que no puede ser resuelta por las vías tradicionales o normales es reconocida, percibida y expresada como problema y, además, se reconoce la importancia y urgencia de abordarlo en cuanto que dicho problema limita significativamente las posibilidades de desarrollo de esa sociedad o ese grupo social, o genera grave daño para algunos de sus integrantes en forma aislada, para algún tipo de colectivos o para el conjunto social total.

⁸ Al respecto, ver: Donella Meadows, et al. *Los Límites del Crecimiento*, que ya desde la década de los '70's señala cómo se dan interactuantes flujos de retroalimentación "positiva" y "negativa" a la par que "efectos retardados" en muchos de tales influjos, en ciclos que a veces comportan no años ni décadas sino centurias.



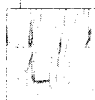
Segunda: existen las condiciones técnicas, sociales y materiales para abordar los problemas detectados, con probabilidades efectivas de resolverlos. Algunos problemas sobrepasan la capacidad técnica, social y material de la sociedad para enfrentarlos y resolverlos, caso en el cual, mientras subsista esta condición, el problema no deja de existir; más aún, puede agravarse, pero escapa al ámbito de la planeación y solo permite respuestas paliativas.

Así, la franja de problemas de los que puede ocuparse la planeación pública es limitada y el primer trabajo consistirá en reconocer e identificar plenamente lo que en un territorio dado y un período específico se convierte en problema de población y puede ser objeto de la intervención del estado, trátase del Estado nacional o del Estado en su expresión regional, municipal o local más pequeña. Los municipios y las regiones deberán desarrollar, entonces, destrezas técnicas y mecanismos para identificación, reconocimiento y apropiación de problemas de población en sus propias jurisdicciones o para incidir en otras que los afectan de manera significativa.

De esta manera, no podemos hablar de problemas de población en sí, o problemas de población generales, válidos para todo tiempo y lugar. Los problemas de población son siempre específicos, circunscritos a tiempos, lugares y condiciones propios y delimitados. Por lo mismo, la identificación o selección de los problemas de población no puede ser solo el resultado de un ejercicio de índole técnica.

Los técnicos podrán señalar situaciones o condiciones, tendencias o movimientos, que pueden comportar riesgo potencial de convertirse en problemas. Pero la definición de un problema que amerite ser tenido en cuenta en la planeación o para el cual deban movilizarse los recursos y el aparato institucional, implica que tal problema es reconocido y asumido por los grupos poblacionales que viven inmersos en el problema y los actores sociales afectados por el mismo o que estén jugando un papel significativo en la generación, mantenimiento, degradación o control del problema.

Aquí, el diálogo entre ciencia, tecnología, política y cotidianidad vivida, es una herramienta importante para efectos de la planeación⁹. Muchos problemas han sido vistos por estu-



⁹ Algunas de las herramientas para adelantar este diálogo se tendrán que desarrollar en el documento metodológico y técnico que adelanta el Ministerio del Medio Ambiente.

diosos mucho antes de que fueran sentidos o reconocidos por la misma sociedad, y otros han sido sentidos y manifestados durante largo tiempo por la sociedad sin que las instancias políticas, las de planeación o las científico-técnicas se hayan ocupado de ellos.

Los problemas de población tienen una particularidad que los diferencia de muchos otros problemas de los que se ocupan los procesos de planeación. Se expresan en la vida de las personas de manera individual, tienen que ver, se derivan o están relacionados con el comportamiento, creencias, valores y saberes de los individuos y, sin embargo, como problemas, no son la sumatoria de los comportamientos individuales. Trascienden los agregados individuales porque se reconfiguran en la interacción con otros procesos de orden macrosocial y con otros contextos espacio temporales.

CÓMO JERARQUIZAR Y PRIORIZAR LOS PROBLEMAS DE POBLACIÓN

Por la diversidad de problemas que debe enfrentar la planeación y la gama de factores que pueden estar relacionados en un momento dado con los problemas de población, no solo es necesario identificar aquellos problemas que ameritan la intervención del Estado sino que, además, es indispensable jerarquizarlos y hacer prioridades, especialmente cuando los recursos disponibles son escasos.

Varios criterios pueden orientar esta tarea: valorar la intensidad, cronicidad, interdependencia y sincronía de los problemas poblacionales.

La **intensidad** de un problema de población alude a la proporción de población afectada por este y a la valoración de la gravedad del daño o limitación que ocasiona.

La **cronicidad** se refiere a su persistencia en el tiempo. Algunos problemas pueden ser graves e intensos pero de muy corta duración. Pero cuando persisten en el tiempo y son resistentes a las intervenciones puntuales, se convierten en prioritarios para los procesos de planeación.

La **interdependencia** y la **sincronía** se refieren a los nexos de retroalimentación que mantienen ciertos problemas de población entre sí y con problemas de otras esferas del desarrollo social, en particular problemas económicos, ambientales y sociales.

En esta tarea, el criterio técnico no siempre basta. Es necesario que la elección de aquellos problemas a trabajar pase por el tamiz de los actores involucrados en ellos y de quienes se convierten en actores clave para su solución. El criterio técnico apoyará a estos actores en



su decisión final pero no la impondrá¹⁰, porque **el criterio técnico ilustra, pero no reemplaza la decisión ético-política.**

CÓMO DEFINIR UN PROBLEMA DE INTERVENCIÓN

Identificado el problema y tomada la decisión de trabajar sobre él, es necesario ahora definir las metas y lo que se consideraría una respuesta satisfactoria al problema. Definir qué y cómo hacerlo tiene que ver con la consideración de la viabilidad técnica, económica, social y política de las acciones propuestas para la desaparición, mitigación, contención, superación o transformación cualitativa del problema.

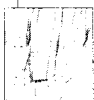
Para elegir el tipo de intervención, varios criterios, unos de tipo lógico y otros fácticos, son básicos:

La intervención es **necesaria**. Se refiere a que **cada una** de las acciones propuestas muestra ser condición indispensable, insoslayable, de modo que su ausencia imposibilita el acceder efectivamente al logro pretendido.

La intervención es **suficiente**. Se refiere a que el **conjunto** de las acciones propuestas tiene la capacidad o cobertura necesarias para modificar el problema en cuestión y que aborda los aspectos centrales del mismo. No deben ser acciones paliativas, parciales y de limitado alcance.

La intervención es **pertinente** o adecuada en términos de la relación directa existente entre las acciones y las situaciones generadoras o causas del problema, o de sus efectos o de los factores identificados como determinantes.

Lo que se propone es **viable** en términos técnicos, económicos, socioculturales, políticos y éticos. Incluye la consideración y concertación de intereses, necesidades y recursos entre los actores comprometidos en el problema y quienes tienen el poder para decidir y actuar. Aquí cobra particular importancia el papel de los diferentes actores (viabilidad social) y su disponibilidad para trabajar, modificar comportamientos y orientar procesos.



¹⁰ El documento metodológico y técnico para el manejo de las variables de población en los planes de desarrollo que adelanta el Ministerio del Medio Ambiente, busca proveer herramientas que ayuden a los actores locales a realizar esta labor.

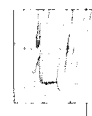
Por tanto, no hay recetarios estandarizados para la definición de intervenciones en materia de población, aunque la respuesta puede inspirarse en los procesos realizados u opciones tomadas en otras situaciones o por otros actores similares¹¹. Como en el caso anterior, el resorte técnico no basta. Exige una decisión ética y política y una consideración del contexto más amplio. Por ejemplo, es necesario considerar el impacto de la solución que se propone en los otros niveles locales, regionales y nacionales.

CÓMO GENERAR ACCIONES PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DE POBLACIÓN

Una herramienta importante es la construcción de balances y la ponderación de factores de riesgo y factores de protección que permitan la consideración de los equilibrios deseados que proporcionarán directrices para bajar las situaciones indeseables de tensión, promover o fortalecer la capacidad de respuesta de la población en el territorio, mejorar las competencias institucionales y sociales, o desarrollar las capacidades y recursos institucionales y poblacionales para enfrentar un problema específico. (Ver la tercera parte de este documento.)

Debido a la enorme carga de subjetividad que comporta la mayoría de los problemas de población y el hecho de que su solución involucre la transformación de creencias, valores, comportamientos y actitudes individuales, muchas de las acciones para enfrentar estos problemas incluyen actividades tendientes a persuadir, disuadir, convencer, motivar o, incluso, orientar el comportamiento y la acción individuales. Sin embargo, por lo general, esto no es suficiente, siendo necesario emprender acciones para generar condiciones de posibilidad, modificar los contextos y poner a disposición de la población opciones, recursos y oportunidades para que el comportamiento y la acción individuales se orienten en el mejor sentido.

¹¹ La construcción conjunta de un "menú" de opciones que se vaya haciendo a medida que se reportan planes con acciones exitosas puede ser una herramienta valiosa.



CRITERIOS ESPECÍFICOS PARA LA IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y ABORDAJE DE PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS PRINCIPALES VARIABLES DE POBLACIÓN

Aunque el espectro de lo que usualmente se denomina variables de población puede ser muy amplio, según el grado de desagregación al que se desee llegar, todas las variables de población están contenidas en, o pueden derivarse de, siete variables principales. **Natalidad y mortalidad** son dos variables que definen el **crecimiento, tamaño y estructura** de la población desde el punto de vista biológico. La **distribución y movilidad** (migración) de la población sobre el territorio interactúan con las variables anteriores para definir el tamaño, crecimiento y estructura que adoptará finalmente una población determinada.

Consideramos que a partir de estas variables, y según el tamaño del municipio (región) o sus posibilidades técnicas y presupuestales, podría darse un desarrollo más o menos elemental o complejo y sofisticado para responder a las necesidades de planeación.

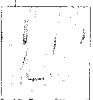
En este aparte, seguimos los criterios generales planteados más arriba para aplicarlos a la identificación y definición de problemas específicos de población para la planeación, y a la identificación de acciones de intervención.

VOLUMEN Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El volumen de población se refiere al total de individuos que reside o desarrolla actividades económicas o sociales sobre un territorio dado, en un momento específico. Parámetros de comparación son la **densidad poblacional** (habitantes por Km² o por Km² ocupado) o la **demanda y consumo** de determinados bienes y servicios por habitante en los distintos grupos poblacionales. La comparación de densidades y demandas con los volúmenes y densidades de recursos naturales y creados, disponibles en diferentes espacios geográficos, permite juzgar la mayor o menor adecuación entre volúmenes de población y la capacidad del territorio para sustentarlos.

El crecimiento de la población se refiere a la velocidad o ritmo¹² con que una población aumenta o disminuye su volumen. Observar las tendencias de crecimiento del pasado permite construir escenarios posibles y deseables de crecimiento en el futuro y orientar, en conse-

¹² Usualmente no es expresable en términos de "velocidad", sino de alguna forma de patrón de "aceleración".



cuencia, la inversión social y económica, previendo la capacidad del aparato económico y tecnológico, para responder a las demandas de la población, pero también la capacidad de la población para reproducir y mantener la base natural sobre la que despliega su actividad¹³.

La elección del escenario más deseable y sostenible implica una decisión no solo técnica, sino, sobre todo, una decisión política que en adelante orientará en mucho las decisiones a propósito del uso y ordenamiento del territorio. La discusión de estos escenarios es una ocasión para que los ciudadanos se apropien de su historia y decidan de manera consciente lo que haya de ser el futuro de su condición y de su entorno. La herramienta técnica aquí se convierte en un elemento facilitador de la discusión, pero no determinante de la decisión.

La lectura de las tendencias de crecimiento exige, a su vez, el análisis de las tendencias de la natalidad, la fecundidad y la mortalidad, que conectan los procesos demográficos con las estructuras socio-culturales más amplias, y sin las cuales no se hacen comprensibles las tendencias de crecimiento.

Cuándo el volumen y crecimiento de la población se convierten en un problema de planeación

La pregunta sobre volúmenes de población adecuados tiene que ver generalmente con si existe un **tamaño y/o una densidad de población óptimos**. Se habla de óptimos en función de un parámetro o punto de referencia definido previamente. Este punto siempre es móvil y transitorio. La relación entre tamaño de población y recursos disponibles es siempre una relación relativa, no absoluta. Esta relación está mediada por la plataforma tecnológica disponible para la producción, distribución, consumo de bienes y servicios económicos, sociales y ambientales¹⁴ necesarios para la reproducción biológica y social de la población, según un parámetro de desarrollo económico, social y ambiental establecido como deseable.

¹³ Ver un desarrollo técnico de este punto en Alejandro González, *Conceptos y técnicas básicas de análisis demográfico*, U. Externado, Cuadernos del CIDS, Serie II, N° 3, Bogotá, 1998.

¹⁴ Sobre esto ver planteamientos de Augusto Ángel, en *Medio ambiente, población y desarrollo* [Ponencia 2, en "Población, Medio Ambiente y Desarrollo. Memorias. Seminario Taller"], Bogotá, 1993. CCRP - IDEEA U. Nal - FNUAP y también en *Población ecosistémica y población humana. Reflexiones ambientales* [Ponencia 3, en "Población y Desarrollo", Edición: Rodolfo Heredia Benítez], CEDE, U. Andes, CCRP Bogotá, 1990.



En cada caso particular deberá evaluarse el grado de saturación (si hay) del espacio según la demanda de bienes y servicios y la oferta de éstos. Sin embargo, la sola consideración del tamaño de la población no es suficiente para efectos de planeación, siendo necesario, además, tomar en consideración el ritmo de **crecimiento por unidad de tiempo** [¿En cuánto tiempo se habrán saturado los espacios disponibles para vivienda, para producción alimentaria o en cuánto tiempo se habrá saturado la capacidad de prestación de servicios públicos?]. La comparación debe hacerse entre tendencias de **crecimiento de la población** y tendencias de **crecimiento de la producción**, acceso y consumo de bienes y servicios.

Obsérvese que siempre que hay tensión entre volúmenes de población y recursos disponibles la respuesta puede estar tanto del lado de la población como del lado de los recursos. Si la plataforma tecnológica disponible permite ampliar los techos de producción de recursos a la medida del crecimiento de la población, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras ni la existencia de la vida en el planeta, el problema aparecerá como un problema de ciencia y tecnología. Cuando esta plataforma ha alcanzado sus límites y no es posible ampliarla, o de hacerlo se generarían daños irreversibles al ambiente biofísico, comprometiendo la calidad de vida de generaciones futuras, el problema aparecerá como un problema de población. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el concepto de plataforma tecnológica incluye no sólo la técnica, sino las estructuras políticas, ideológicas y científicas que acompañan esa tecnología¹⁵. Así, cuando decimos que en este caso es un problema de población no nos estamos refiriendo al número, sino a la relación entre el **número y la estructura de producción y distribución** y a la organización política que los sustenta. Dada la interdependencia entre la dinámica de la población y la plataforma tecnológica, por lo regular el problema se plantea como un problema de decisión sobre el tipo de interacciones más deseables o proactivas frente al sostenimiento no solo de la población, sino del planeta en su conjunto. Aquí las situaciones locales no escapan a la consideración de las situaciones de orden mundial.

Cómo abordar el tamaño y crecimiento de la población en los procesos de planeación

La consideración del tamaño y crecimiento de la población provee la base social a partir de la cual pueden definirse los procesos de planeación. Los agentes planificadores deben responder a preguntas como: ¿cuántas personas deben proveerse de bienes y servicios

40



¹⁵
Angel, A., op. cit.

en el presente y en el futuro? ¿Existe disponibilidad y capacidad de producción de bienes y servicios y la estructura de producción y distribución adecuada para satisfacer las necesidades de esa población? ¿La densidad y las actividades de población sobre el territorio generan efectos indeseables sobre el medio ambiente? ¿Qué amenaza la reproducción o el ritmo de crecimiento de poblaciones y recursos? ¿Los impactos en el ambiente pueden o no ser absorbidos por el mismo ambiente o saturan su capacidad de reposición y generan procesos de deterioro irreversibles? ¿Hay límites ambientales que están siendo sobrepasados en términos de la capacidad de recuperación del ambiente? En todo lo anterior la consulta técnica es clave.

Otras preguntas deben ser abordadas por los planificadores. ¿Qué ventajas y desventajas tiene para un territorio particular una población creciente o descendente? En este caso, la respuesta tiene que ver con la población en cuanto actora y constructora del desarrollo. ¿Es suficiente y adecuada la población existente para adelantar procesos de desarrollo específicos? ¿Existe la fuerza de trabajo necesaria y con las capacidades requeridas? ¿Existen los recursos y mercados requeridos para determinadas demandas?

Cómo enfrentar problemas de tamaño de población

Puesto que el volumen y crecimiento biológico de la población depende de la fecundidad y la mortalidad, éticamente las acciones sobre crecimiento solo pueden incluir la reducción de la mortalidad que es un deseable universal. Esto implica mejorar las condiciones de vida y desarrollar tecnologías en el área de la salud.

Las únicas variables disponibles para trabajar en reducciones o ampliaciones de población son la fecundidad desde la perspectiva biológica y la migración desde la perspectiva social. La **fecundidad** es una variable que responde solo en el **largo plazo**, por cuanto depende del comportamiento sexual y reproductivo de las personas y este a su vez está fuertemente determinado por los patrones culturales vigentes en términos de la reproducción y la sexualidad, la valoración de la maternidad-paternidad, del tipo de familia imperante, los conocimientos y prácticas frente a la utilización o no de técnicas anticonceptivas, etcétera. Sobre este punto, sólo se pueden poner a disposición de las personas todos los recursos necesarios junto con la información suficiente y pertinente para que decidan libre y responsablemente sobre el número de hijos.

En **corto plazo** la única variable que puede cambiar el tamaño y crecimiento de la población es **la migración**.



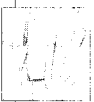
En principio, y en corto plazo, el tamaño y crecimiento de la población deben ser considerados como un dato, puesto que los cambios en tamaño y ritmo de crecimiento seguramente desborden los plazos de los procesos de planeación. Esto no significa que no haya que tomar en consideración estos procesos y que el municipio (o similar) no deba pronunciarse acerca del tipo de crecimiento y del volumen de población que se considere más acorde con las metas de desarrollo de largo plazo. Si se proponen acciones tendientes a intervenir tamaño y crecimiento, éstas serán necesariamente acciones de largo plazo que deben ser ejecutadas y asumidas por varias administraciones, no solo en el tiempo sino territorialmente, ya que los asuntos de población son, por lo menos, de orden regional.

Cuando el tamaño y crecimiento de la población en una municipalidad (o localidad) están fuertemente determinados por movimientos poblacionales que tienen su origen en municipios vecinos o en otras áreas del país (por ejemplo, por inmigración por desplazamiento, violencia o pobreza o desastres naturales), es necesario identificar si el problema puede o debe ser trabajado mediante concertaciones con municipios (o localidades) expulsores, o trasladar este aspecto al escenario regional, en donde se producirán las políticas y los planes de acción de mayor envergadura, e incluso, como en el caso de la violencia, si es necesario trasladar el problema al ámbito nacional debido a que este tipo de decisiones y acciones desborda la capacidad de manejo de tal municipio (o localidad) y de su entorno circunvecino. Este elemento, sin embargo, no puede convertirse en un obstáculo mayor o en impedimento para avanzar en los procesos de planeación.

ESTRUCTURAS DE POBLACIÓN

Denominamos estructura de población a su distribución por edad, sexo y otras características relevantes, como estado conyugal, condición migratoria, o condición laboral. La más común es la distribución por edad y sexo, cuya representación gráfica se ha denominado "*pirámide poblacional*".

Las estructuras de población son la expresión más inmediata de los cambios en la mortalidad y la fecundidad, de manera que la lectura juiciosa de una pirámide permite tener idea de o reconstruir la historia reciente de esa población. Una estructura permitirá a quienes participan en la tarea de planear el municipio y ordenar el territorio, identificar los rasgos de la historia reciente de la población que, en un momento particular, se expresan como equilibrios o desequilibrios entre los sexos y entre las distintas generaciones: así mismo, identificar el momento por el que atraviesa esa población en el proceso de transición demográfica, y presumir sobre las tendencias futuras.



Cuándo una estructura de población se convierte en un problema de planeación

Usualmente y en condiciones "normales", las pirámides de población tienen una estructura simétrica en que se mantienen ciertas relaciones o equilibrios entre la cantidad de hombres y mujeres en cada grupo de edad y entre unas y otras edades. Los tipos de pirámides que pueden observarse reflejan estadios distintos del desarrollo de la población o su ubicación en lo que se ha denominado la transición demográfica, o la historia local. No existen estructuras estándar que puedan ser consideradas como las mejores, las más adecuadas o deseables y estas estructuras se encuentran en permanente movimiento, dependiendo de las tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración. Se pueden observar desde pirámides de base muy ancha con muchos niños y pocos viejos hasta pirámides de base reducida y cúspide ancha con pocos niños y muchos viejos.

Cada estructura de población corresponde usualmente a un estadio de desarrollo de la sociedad y cumple funciones determinadas para esa sociedad específica. Sin embargo, pueden identificarse desfases, distorsiones o desequilibrios en las estructuras de población derivadas de procesos particulares de orden político, social o económico, que deben ser abordados como un problema de planeación¹⁶.

Por ejemplo, razones de masculinidad (relación entre el número de hombres H y el de mujeres $M=H/M$) muy superiores o muy inferiores a la unidad (1.0) pueden significar desequilibrios en la composición familiar, en los patrones de nupcialidad y en la oferta de fuerza de trabajo, y estar en la base de importantes problemas de orden social.

Faltantes o excedentes importantes de población en edades específicas pueden significar desequilibrios significativos, en cuanto a disponibilidad de mano de obra en edades productivas o disponibilidad de adultos que atiendan a menores y ancianos o que respondan por el sostenimiento cotidiano de las unidades domésticas y por los procesos de socialización y protección a familiares.

Esta situación no se convertirá en problema de planeación sino cuando tales desequilibrios no hayan podido ser compensados mediante mecanismos de transferencias económicas

¹⁶ Para ejemplos de estructuras municipales y subregionales que expresan procesos diferentes, ver: Lucero Zamudio y Álvaro Toledo, *Caracterización demográfica*, POMIN, CES Universidad Nacional, Cormagdalena, Bogotá, 2001.



y sociales. Se diría que una estructura se convierte en problema de planeación cuando los menores y los adultos mayores se encuentren en situación de privación económica, afectiva o social o cuando se observan indicios de grave abandono con daño importante o vulneración de derechos fundamentales.

Otro ejemplo de problemas de estructura, es el relacionado con razones de dependencia (número de menores y ancianos por cada adulto) muy altas que pueden estar relacionadas con problemas de pobreza o de abandono para los sectores de población dependientes, y plantear necesidades de subsidio o transferencias de recursos en educación y salud u otras áreas.

Cómo abordar la estructura de población en los procesos de planeación

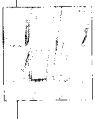
Desde el punto de vista económico, una pirámide permite sopesar, por una parte, la oferta de población con que cuenta una sociedad para la realización de sus procesos productivos, la fuerza de trabajo de la que podría disponer y prever déficit o excedentes de mano de obra frente a las demandas de la producción económica.

Desde el punto de vista social, una pirámide ofrece información valiosa sobre las demandas presentes de bienes y servicios (educación, salud, recreación, vivienda, transporte, nutrición, etcétera) que deberán ser cubiertas en la localidad. Estas demandas deberán ser conciliadas no solo con la capacidad de producción de la población (razones e índices de dependencia) sino con la capacidad del sistema de producción de bienes, para asegurar la satisfacción equitativa de necesidades de la población o con la capacidad fiscal del municipio o del sistema de redistribución fiscal y departamental.

Desde el punto de vista ambiental, una pirámide permite establecer las demandas y cargas ambientales que pueden ser diferenciales según los grupos de población específicos, las cuales deben ser confrontadas con la oferta ambiental disponible.

Cómo enfrentar problemas de estructura de población

Toda estructura de población puede tener algunas ventajas comparativas frente al tipo de desarrollo local que se pretende agenciar. Pero es necesario armonizar el tipo de desarrollo deseado con las estructuras de población vigentes. Por ejemplo, hay municipios que se especializan en ofrecer servicios para poblaciones de pensionados y ancianos y esa puede ser su ventaja competitiva más importante. Otros se especializan como centros educativos y con oferta de servicios para jóvenes en formación. Otros municipios con vocación turís-



tica, tendrán seguramente estructuras flotantes que cambian significativamente a lo largo del año, según las temporadas de vacaciones. En este caso, en alguna época seguramente será necesario un excedente de jóvenes para el trabajo del sector turístico.

En todos los casos se trata de encontrar el mejor equilibrio entre las condiciones de vida y de trabajo locales, las necesidades de la producción y sostenimiento ambiental y las estructuras de población necesarias o vigentes.

Cuando se detectan desequilibrios que afectan a grupos específicos de población, el Estado puede, en algunos casos, asumir la protección de grupos poblacionales desprotegidos y tratar de subsanar el desequilibrio mediante subsidios y programas sociales o fortalecer a las familias para que puedan atender a sus miembros de manera adecuada. Esto puede significar, por ejemplo, la búsqueda de alternativas económicas para grupos específicos de población que están emigrando fuera del municipio, o la búsqueda de alternativas sociales (servicios, residencia, seguridad) para grupos específicos de población que inmigran sin sus familias.

En otros casos, los desequilibrios pueden afectar seriamente los procesos económicos; por ejemplo, cuando se producen déficit de mano de obra o excesos de la misma. Aquí, la respuesta compromete políticas de generación de oferta de trabajo y mecanismos de distribución de ingresos.

En estos casos, las acciones serán por lo general de tipo incentivo o disuasivo pero difícilmente podrían tomarse acciones impositivas de exclusión, segmentación o rechazo a ciertos grupos poblacionales.

PROCESOS DE REPRODUCCIÓN

La natalidad o número de nacimientos que adiciona anualmente un determinado volumen de población como resultado de los patrones de fecundidad, es uno de los factores determinantes del crecimiento y volumen de población. El volumen de nacimientos, a su vez, depende de la estructura de población vigente. Poblaciones con proporciones importantes de personas en edad reproductiva suelen tener tasas de natalidad más elevadas que poblaciones con proporciones reducidas de personas en esta edad.¹⁷ De esta manera, los volúmenes anuales de nuevos nacimientos expresan también la inercia reproducti-

.....
¹⁷ Ver sobre este punto un desarrollo técnico en Alejandro González, op. cit.



va o el potencial reproductivo de la población, de manera que la natalidad del presente depende en buena parte de las tendencias reproductivas del pasado y este potencial generalmente debe ser considerado como un dato de referencia, pues no puede ser modificado a voluntad sino en el muy largo plazo.

Las proyecciones de población que mantienen constantes las tasas de fecundidad presentes permiten cuantificar el efecto inercial de este potencial pasado. Por otra parte, el volumen de nacimientos expresa también los patrones de reproducción vigentes, los cuales tienen que ver, a su vez, con la cultura imperante frente a la nupcialidad, la divorcialidad, el control natal, el manejo de la sexualidad y las actitudes y valores dominantes frente a la maternidad-paternidad.

Cuándo los procesos de reproducción se convierten en un problema de planeación

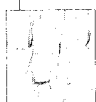
Puesto que no es posible definir en abstracto el comportamiento reproductivo ideal, tampoco es posible definir en abstracto problemas generales de reproducción. Un patrón de reproducción que puede resultar adecuado para una localidad puede no serlo para otra, dependiendo de las relaciones que se establezcan en uno y otro caso, entre la capacidad reproductiva de su población y los niveles de vida y de producción adoptados como deseables.

Cuando los procesos de reproducción comportan problemas significativos de salud pública (salud materno-infantil, salud sexual y reproductiva), cuando algunos grupos poblacionales ven vulnerados sus derechos sexuales y reproductivos, y cuando estos problemas caen dentro de las áreas de competencia de la entidad territorial en cuestión, se convierten en problemas de planeación.

Cómo abordar las tendencias reproductivas en los procesos de planeación

Desde la perspectiva de los planificadores, los indicadores de la reproducción tales como las tasas de natalidad, de fecundidad global y de fecundidad por grupos de edad o por grupos poblacionales específicos, permiten establecer tendencias en el tiempo y prever lo que será el comportamiento futuro de una población específica. Cuatro dimensiones importantes pueden ser tenidas en cuenta:

- a. Las **demandas presentes y futuras**, en términos de servicios de salud materno infantil y de servicios de salud sexual y reproductiva de las que se deriva la valoración sobre



la existencia o no de déficit en el presente, o la previsión de déficit en el futuro próximo o la valoración de excedentes en la infraestructura y el equipamiento disponible o su subutilización.

- b. La **presencia de inequidades**, exclusiones o derechos vulnerados para algunos grupos, derivados de su comportamiento reproductivo.
- c. Las **necesidades de inversión en seguridad social**, coberturas y subsidios, si se quieren subsanar inequidades existentes o evitar inequidades futuras que coloquen a determinados grupos poblacionales en situación de grave riesgo sanitario o social.
- d. Los **niveles de reposición** o reemplazo de la población observados y la **capacidad de la fecundidad presente**, para asegurar reemplazo generacional de la población y en qué tiempo. Si no se están logrando los niveles de reemplazo deseados, será necesario considerar los efectos que tendrá la fecundidad en la disminución del volumen absoluto de población y en qué tiempo esta disminución puede tornarse crítica a la luz de las metas de desarrollo económico y social establecidas.

Cómo enfrentar problemas derivados de las tendencias reproductivas

La modificación de los patrones reproductivos pasa por la transformación de las actitudes, valores y comportamientos de las personas en campos y áreas de alta sensibilidad social, con un enorme contenido de subjetividad, porque todos afectan de una u otra manera opciones y decisiones íntimas y autónomas de las personas y lindan generalmente con un conjunto de derechos fundamentales que la sociedad promueve y defiende.

En consecuencia, estos patrones no pueden ser impuestos ni decididos desde las esferas de planeación. En este campo, y como bien lo reconocen las diferentes conferencias internacionales de población, los estados solo pueden adelantar acciones para garantizar esos derechos y el ejercicio libre y responsable de la reproducción. En nuestra sociedad, la intervención pública se limita a promover, difundir y motivar ciertos valores o ideales de reproducción y fortalecer las capacidades de las personas, las parejas y las familias para decidir con responsabilidad el número de hijos que desean tener y sostener, es decir, tomando en consideración tanto las necesidades individuales, como las necesidades del colectivo social dentro de un criterio de corresponsabilidad social y ambiental.

En este caso, la preocupación del estado tiene que centrarse en la garantía de las condiciones técnicas y materiales para que los individuos tengan acceso a información, servicios



de educación, salud y protección para el ejercicio libre y responsable de su reproducción, así como en la eliminación de situaciones o condiciones que segregan a los sujetos y les impiden el ejercicio de ese derecho.

Por otra parte, el volumen de decesos por razones de salud reproductiva expresa también las condiciones materiales y no materiales de vida de la población, y la disponibilidad, acceso y calidad de los servicios de salud reproductiva.

PROCESOS DE MORTALIDAD

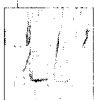
La mortalidad o número de decesos en los que se reduce anualmente un determinado volumen de población, como resultado de los patrones de mortalidad, es otro de los factores determinantes del crecimiento y volumen de población. Este volumen, a su vez, depende de la estructura de población vigente. Poblaciones con proporciones importantes de personas de tercera edad, suelen tener tasas de mortalidad más elevadas que poblaciones con proporciones reducidas de personas en esta edad. De esta manera, los volúmenes anuales de nuevos decesos expresan también la inercia o el potencial de reducción de la población, de manera que la mortalidad del presente depende en buena parte de las tendencias de reproducción y de mortalidad del pasado, aunque en el caso de la mortalidad, innovaciones técnicas en el campo de la salud (vacunas, por ejemplo) pueden revertir drásticamente estas tendencias.

La mortalidad y sus indicadores son el resultante de la combinación de condiciones macro (sociales) y condiciones micro (individuales) de la población.

- a. Por una parte, el volumen de decesos y, mejor aún, su expresión relativa (tasa de mortalidad) expresan de manera directa o evidente las condiciones materiales y no materiales de vida de la población, y la disponibilidad, acceso y calidad de los servicios de salud y de recursos y servicios ambientales.
- b. Pero, por otra parte, también la mortalidad refleja los patrones de cuidado personal imperantes, los cuales tienen que ver, a su vez, con la cultura, los hábitos y comportamientos sanitarios, los hábitos de prevención, manejo y control de enfermedades, las actitudes y valores dominantes frente a la salud, la vida y la muerte.

Cuándo las tendencias de mortalidad se convierten en un problema de planeación

A diferencia de la fecundidad, que admite diferentes valoraciones sociales, la mortalidad en todas, o la mayoría de las sociedades, es considerada como un evento indeseable, y todas



las sociedades aspiran a reducirla a su más bajo nivel, ya que es imposible eliminarla del todo. De esta manera, la acción pública necesariamente tiene que orientarse en esa dirección. Así, por lo regular, los niveles de mortalidad vigentes tienden a ser reconocidos siempre como un problema a superar en la medida en que se establecen comparaciones con sociedades que ya han alcanzado mayores esperanzas de vida.

En la medida en que las condiciones de posibilidad para elevar la esperanza de vida se transforman vía desarrollo científico y tecnológico, el techo de la esperanza de vida se desplaza hacia arriba. Entonces, y por comparación, los techos inferiores se convierten en problemas de planeación, como una aspiración legítima de las poblaciones que buscan mejores condiciones de vida a fin de prolongar la existencia y reducir la mortalidad del presente, aunque en el largo plazo la mortalidad total será siempre del 100%.

Desde otra perspectiva, los diferenciales de mortalidad suelen convertirse en problemas de planeación, cuando grupos poblacionales específicos enfrentan serias inequidades frente a las condiciones promedio o a las condiciones de posibilidad imperantes en el medio. Cuando ya se han establecido maneras de controlar ciertas enfermedades, por ejemplo, las infantiles, se torna inequitativo y vulnerador de los derechos el que ciertas poblaciones enfrenten condiciones de mortalidad que ya han sido superadas con anterioridad.

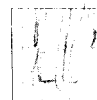
De igual manera, una población con muy altas tasas de mortalidad y bajas esperanzas de vida tendrá que enfrentar razones de dependencia de menores de edad que superan las capacidades de los adultos para asumir el sostenimiento y socialización de aquellos. En este caso, el estado tendría que intervenir.

Cómo abordar la mortalidad en los procesos de planeación

Desde la perspectiva de los planificadores, los indicadores de mortalidad tales como las tasas de mortalidad general y específica, o tasas de mortalidad por grupos de edad o por grupos poblacionales específicos, permiten establecer tendencias en el tiempo y prever lo que será el comportamiento futuro de una población específica¹⁸. Dos decisiones o dimensiones importantes pueden ser tenidas en cuenta:

- a. Las interacciones entre la población y el medio ambiente natural y construido. Algunas causas de muerte pueden estar directamente asociadas con el deterioro o escasez de recursos ambientales (agua, aire, espacios verdes, espacios habitacionales, etcétera).

¹⁸ Ver un desarrollo técnico en Alejandro González, op. cit.



Otras están más asociadas con las condiciones de apropiación, producción, distribución y consumo de bienes materiales y no materiales, y son reflejo de las formas de organización social y de relaciones de poder que propician o inhiben el acceso a estos bienes. En esta medida, los indicadores de mortalidad se convierten en uno de los termómetros más eficaces sobre el tipo y calidad de las estructuras simbólicas, jurídicas y de poder de una sociedad.

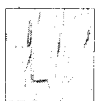
- b. Las interacciones entre la población y la dinámica social global. Aunque los niveles de mortalidad suelen asociarse principalmente con la calidad, disponibilidad y acceso a servicios de salud, no todos los tipos de muerte dependen de este factor. Por ejemplo, el que la primera causa de mortalidad en Colombia sea la violencia en sus distintas expresiones, es un indicador claro de las fracturas que se han producido en los niveles de cohesión social. En esta medida, los análisis de las causas de mortalidad se convierten en una herramienta importante para detectar debilidades, carencias o inequidades graves en las estructuras políticas, económicas y sociales de una región o país.

En términos técnicos, el análisis de la mortalidad permite establecer las demandas presentes y futuras de servicios de salud y valorar si en el futuro próximo pueden presentarse o si, por el contrario, la infraestructura y el equipamiento disponible para este fin quedarán subutilizados en algunas áreas, en la medida en que las causas de mortalidad se desplazan o modifican.

Este análisis también ofrece insumos importantes para la toma de decisiones sobre la inversión necesaria en seguridad social, coberturas y subsidios si se quieren subsanar inequidades existentes o evitar inequidades futuras, que coloquen a determinados grupos poblacionales en situación de grave riesgo sanitario o social.

El análisis de las causas de mortalidad permite hacer un seguimiento a los cambios en el tipo de enfermedades o fenómenos que causan los porcentajes más importantes de decesos y responder a la pregunta acerca de si las tendencias presentes de la mortalidad exigirán adecuaciones importantes en inversión, para garantizar la adecuada infraestructura de prestación de servicios de salud o si exigen inversiones importantes en otros factores, como seguridad y convivencia ciudadana.

La observación de los cambios en las tasas específicas de mortalidad permitirá determinar qué efectos tiene la mortalidad en la transformación de la estructura de población, bien



sea en el sentido del envejecimiento o del rejuvenecimiento de la misma. Un rápido proceso de envejecimiento en poblaciones que no disponen de tecnología suficiente para sustituir fuerza de trabajo ni de recursos excedentes importantes para atender volúmenes altos de personas mayores incapacitadas, puede convertirse en un serio problema social y de seguridad social.

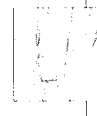
El uso más generalizado de los indicadores de mortalidad tiene que ver con el establecimiento de proyecciones de mortalidad, las que a su vez permiten prever los volúmenes absolutos de población que pueden esperarse en el futuro y determinar el peso que tiene la mortalidad en el crecimiento o decrecimiento total de la población.

Cómo enfrentar problemas derivados de las tendencias de mortalidad

La reducción de las tasas de mortalidad tiene que ver con decisiones acerca de la infraestructura sanitaria, la calidad, disponibilidad y acceso a servicios de salud, y el acceso a condiciones de vida y de trabajo saludables. En este caso, y a diferencia de la fecundidad, la gama de acciones que es posible emprender va desde el mejoramiento del medio ambiente (servicios de acueducto y alcantarillado, aire puro, etcétera) hasta el desarrollo de tecnología de punta en materia de producción alimentaria y nutrición, pasando por el manejo de tiempos y jornadas familiares y el tiempo de recreación y esparcimiento.

Pero la modificación de los patrones de mortalidad pasa también por la transformación de las actitudes, valores y comportamientos de las personas frente a la salud, la enfermedad y la muerte y, como en el caso de la fecundidad, comportan un enorme contenido de subjetividad y lindan con el derecho fundamental a la vida. En consecuencia, estos patrones no pueden ser impuestos ni decididos desde las esferas de planeación. En este campo, las acciones prioritarias tendrán que orientarse siempre hacia la defensa y garantía del derecho a la vida y a condiciones materiales y no materiales de existencia dignas.

Por otra parte, el estado tiene un protagonismo indelegable como garante del derecho a la salud física, mental y social de la población, toda vez que los recursos sanitarios son por necesidad de producción y consumo colectivos. En esta medida, le compete al Estado trabajar en la eliminación de toda forma de discriminación frente a este derecho. Identificar grupos poblacionales con carencias y desventajas importantes frente a los estándares de mortalidad y de calidad de vida imperantes, y garantizar el acceso oportuno y eficaz a servicios de salud es una manera de superar las inequidades observadas.



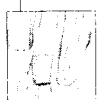
Pero la acción del Estado no solo se orienta a responder a las necesidades individuales de los miembros de la colectividad. También le corresponde desarrollar acciones tendientes a compensar los desequilibrios que se generan en la estructura de población por cambios en las tendencias de la mortalidad, cuando estos cambios empiezan a generar problemas en términos del exceso o déficit de mano de obra, o de las relaciones de dependencia por déficit intergeneracionales. Incentivar la inmigración o emigración de determinados grupos de población, puede ser uno de los mecanismos de compensación en el corto plazo. Por ejemplo, poblaciones envejecidas con déficit de mano de obra pueden apelar a zonas o regiones que disponen de excedentes de mano de obra juvenil. De la misma manera, corregir factores ambientales o sociales que inciden en la sobremortalidad de determinadas edades es una labor que desborda la capacidad de respuesta individual y demanda la presencia del Estado.

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL Y MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN

La distribución geográfica de la población y su movilidad sobre el territorio son dos variables de carácter eminentemente social, que no están ligadas como las dos anteriores a los procesos biológicos de la especie, pero que tienen tanta importancia como aquéllas en la determinación del volumen y estructura de las poblaciones asentadas en áreas geográficas específicas. Esta variable, que no cuenta cuando se considera el planeta en su conjunto, adquiere singular importancia en el nivel de lo local y lo regional.

La migración sin límite es una de los mecanismos de adaptación más importantes del hombre, en la medida en que este no tiene un nicho ecológico específico, sino que se desplaza para construir y reconstruir sus propios nichos ecológicos y crear su propio ambiente. La apropiación del territorio mediante la posesión física del mismo no resulta determinada como en las demás especies por una posición específica dentro de la cadena trófica y por pautas biológicas más o menos fijas. Tiene que ver más con la capacidad del hombre para crear plataformas tecnológicas que le permitan adaptarse y adaptar cualquier medio a sus necesidades. Por ello, no es posible identificar patrones migratorios como sí es posible identificar patrones de mortalidad y reproducción. La distribución de la población sobre un territorio y su movilidad pueden ser tan variables y distintas como grupos sociales existan, aunque en un período y una sociedad concreta puedan predominar formas de asentamiento y movilidad específicas.

La distribución de la población sobre el territorio resulta entonces de las necesidades de producción y reproducción biológica y social del grupo de que se trate y del juego de



interacciones que esta establece con el medio biofísico, pero de manera determinante en nuestras sociedades industriales, de los patrones socio-políticos que regulan la apropiación, acceso, distribución y utilización del territorio.

La densidad de población expresa una forma particular de apropiación y utilización del territorio, así como las razones (matemáticas) dan cuenta de la intensidad en el uso de los recursos materiales (litros de agua por habitante; kilovatios de energía por habitante; Kgs de cereales por habitante, hectáreas cultivadas por habitante) o de la intensidad en la producción de desechos (kilos de basura por habitante, litros de aguas servidas por habitante, niveles de CO₂ generados por habitante).

Una densidad específica de población resulta, por una parte, del crecimiento vegetativo de esta (saldo entre nacimientos y decesos), pero también de los saldos migratorios. La variable migración se incorpora a la contabilidad demográfica mediante el establecimiento de saldos migratorios o balance entre entradas y salidas de población a un territorio en un tiempo definido¹⁹.

Poblaciones con saldos vegetativos negativos pueden compensar su bajo crecimiento con saldos migratorios positivos. O, al contrario, poblaciones con saldos vegetativos positivos pueden disminuir su rápido crecimiento con saldos migratorios negativos.

La migración, entonces, es una variable que impacta de manera inmediata los volúmenes de población y el crecimiento de la misma, tanto en sentido positivo como negativo. A diferencia de la mortalidad y fecundidad, cuyos efectos sobre el crecimiento son lentos, la migración puede generar transformaciones importantes y rápidas puesto que esta variable, como ya se anotó, no depende de los ritmos biológicos. En consecuencia, puede decirse que la variable migración es aquella por medio de la cual se transfiere más directamente el impacto de la organización social, política y económica de una sociedad a las tendencias de crecimiento y a las estructuras de una población específica, independizándolas en buena parte de los determinantes biológicos.

¹⁹ Ver detalle técnico en Eduardo Granados, Norma Rubiano y Alejandro González, *Estudio Nacional de Migración y Fuerza de Trabajo*, Universidad Externado de Colombia, Ministerio del Trabajo, Bogotá, 1998.



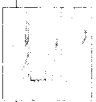
En la medida en que tanto la estructura de población como su crecimiento son el resultado más inmediato de la interacción entre crecimiento vegetativo²⁰ y migración, la consideración del tipo de asentamientos y la movilidad sobre el territorio remite necesariamente al análisis de las condiciones de mantenimiento y reproducción cotidiana derivadas de una cierta forma de organización del trabajo y de la calidad de vida, incluida la consideración de las condiciones ambientales ligadas a un patrón específico de asentamiento o de desplazamiento. Finalmente, remiten también a la consideración de los factores de atracción y expulsión de la población en el territorio y aquellos que propician una determinada distribución de la misma, todos ellos ligados a procesos de orden político y cultural, y también económicos y ambientales²¹.

De esta manera, la lectura de los indicadores de migración nos permite comprender no solo la dinámica de crecimiento y desarrollo de la población, sino las interacciones que guarda el movimiento migratorio con otras dimensiones de lo social.

Cuándo la distribución espacial y la movilidad de la población se convierten en un problema de planeación

Puesto que siempre habrá algún tipo de migración dentro o fuera del territorio, estos movimientos deberán ser considerados por los procesos de planeación cuando se tienen indicios de que son generadores de problemas, en cuanto que las transformaciones que generan en el tamaño, estructura y crecimiento de la población no pueden ser asumidas o asimiladas de manera normal por la población residente o en cuanto que las tensiones que generan sobre las infraestructuras sociales y las estructuras económicas y ambientales, desbordan la capacidad normal de respuesta de la población.

La primera consideración tiene que ver con el estado de ganancias y pérdidas o balances internos y externos de migración. La segunda consideración tendrá que ver con los efectos que estos balances positivos o negativos generan para la población residente y migrante y sobre el logro de metas de desarrollo económico y social propuestas.



²⁰ Saldo entre nacimientos y muertes.

²¹ Ver un ejemplo en Norma Rubiano y Eduardo Granados, *Relaciones entre migración y violencia: el costo de los desequilibrios regionales*. Universidad Externado, CIDS, 2000.

Una consideración muy distinta corresponde cuando se trata de procesos de desplazamiento forzoso, caso en el cual la tensión o problema central se desplaza hacia el campo de las relaciones de poder y de las relaciones de apropiación y expropiación del territorio.

Cómo enfrentar problemas derivados de la distribución espacial y la movilidad de la población

Mientras la fecundidad y la mortalidad son relativamente fáciles de orientar, manejar, controlar, la migración es la variable de más difícil manejo debido a factores de orden político. Aunque históricamente todos los pueblos han establecidos límites a la circulación de la población a través de sus fronteras, en la sociedad occidental actual el libre desplazamiento de los individuos se ha convertido en un derecho fundamental y en condición indispensable de la libre circulación de capitales, mercancías y mano de obra. En esta medida, los estados, aunque establecen algunos límites a la migración internacional, al interior del territorio no establecen barreras ni limitaciones a la migración interna de la población.

Así, los movimientos de población en esta sociedad quedan a merced de las fuerzas del mercado: oferta de bienes y servicios, oferta de empleo, valor de la tierra y la vivienda, oferta de oportunidades de acceso a bienes simbólicos, *status* y poder, etcétera, que orientan las decisiones de las personas acerca de en dónde vivir, en dónde trabajar, en dónde producir, cuando no son las relaciones de poder las que los obligan.

Por otra parte, la complejidad de los factores de atracción y de repulsión que pueden estar interactuando en un momento dado, dificultan la definición de acciones tendientes a controlar los movimientos de población sobre el territorio.

La decisión de migrar, aparentemente es una decisión voluntaria, pero dependiendo de las presiones que ejercen las fuerzas políticas y del mercado. Por tanto, esta decisión puede ser más o menos presionada o forzada, hasta llegar a situaciones críticas de desplazamiento forzoso, expropiación, segregación y estigmatización de ciertos grupos de población.

Cuando se trata de movimientos voluntarios, las acciones generalmente se orientan a crear condiciones de retención de aquellas poblaciones vitales para el desarrollo local, o incentivar la inmigración de tales poblaciones; a evitar la emigración o a generar condiciones de atracción o repulsión de migrantes externos. Para esto, es necesario identificar aquellos elementos del mercado (capitales, bienes, trabajo, etcétera) que pueden estar



presionando la llegada o salida de personas, y proporcionar información adecuada a la población. Esto, con el fin de evitar situaciones de inequidad social o de prevenir que crecimientos inesperados de población generen déficit en los equipamientos sociales o en la capacidad local para responder a necesidades de los nuevos residentes, o que faltantes inesperados de población generen déficit en la disponibilidad de fuerza de trabajo en aquellos grupos sociales que cumplen funciones de socialización y atención a personas dependientes. Especial atención debe otorgarse a las consideraciones de orden ambiental, bien sea en términos de los impactos negativos que movimientos de inmigrantes pueden ocasionar sobre el medio o que el medio ocasiona sobre la población, obligándola a desplazarse hacia otros espacios. Esta doble interacción, en ocasiones, se da de manera simultánea, de suerte que allí se trataría de una configuración crítica que debe recibir atención prioritaria.

Puesto que en tiempos normales no es posible legalmente obligar a alguien a vivir o a abandonar determinado territorio, la acción posible tendrá que desarrollarse mediante estrategias de información para persuadir, disuadir, motivar o desmotivar la llegada o salida de los habitantes de un territorio. O a través de medidas de orden económico y político que modifiquen los factores de atracción o repulsión de la población.

Cuando se trata de migraciones forzosas, la acción del Estado debe orientarse, además de la protección, a la restitución de los derechos sociales, políticos y económicos que les han sido cercenados a los desplazados. Una acción mitigante, de carácter coyuntural, se orienta a la creación de condiciones de acogida que les garanticen condiciones básicas de sobrevivencia y su inserción o reinserción socio-económica.

Pero desde otra perspectiva, las acciones para motivar la inmigración de determinados grupos de población o de poblaciones con ciertas características, se convierten en una herramienta poderosa para subsanar desequilibrios provenientes de las tendencias de la mortalidad y la fecundidad, o para acelerar procesos de crecimiento necesarios para responder a las exigencias del crecimiento económico.

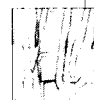
En cualquier caso, corresponde al Estado velar por que los desplazamientos de población no se produzcan de manera forzada y no generen inequidades tanto para los que emigran como para las poblaciones de origen, ni para los que llegan como inmigrantes ni para las poblaciones de acogida o para el medio ambiente.



Finalmente, cabe remarcar que, tratándose de la variable migración, cualquier intento tanto de obtener información válida sobre los movimientos como de generar acciones tendientes a redireccionar, orientar, motivar y/o desestimular tales movimientos exige necesariamente la concertación con las áreas, municipios o regiones que comparten los migrantes y entre los cuales se producen las entradas y salidas de población. Mientras mortalidad y fecundidad pueden trabajarse hasta cierto punto de manera autónoma, en cuanto los intercambios regionales pueden tener efectos menores sobre la determinación de las tendencias, en el caso de la migración es imposible trabajarla de manera aislada, so pena de generar nuevos conflictos y tensiones entre regiones y entre localidades y pobladores.

MATRIZ PARA MANEJO DE VARIABLES DE POBLACIÓN EN LA PLANEACIÓN

Para facilitar el trabajo sobre variables de población, se sugiere utilizar una matriz interactiva como la siguiente, que permite ordenar el trabajo que se va a desarrollar con cada una de las variables, vinculando distintos actores en las diferentes actividades. El nivel de desarrollo de la matriz puede variar significativamente según los recursos humanos y técnicos disponibles en las localidades pero, aun en la situación de mayor precariedad, es posible completar la matriz, siempre y cuando se disponga de informantes clave y se logre un buen nivel de participación ciudadana. (Tabla 1).

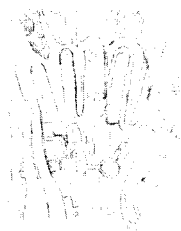


◆ **Tabla 1. Matriz para manejo de variables de población en planeación**

ACTIVIDADES	TAMAÑO	CRECIMIENTO	ESTRUCTURA	REPRODUCCIÓN	MORTALIDAD	DISTRIBUCIÓN	MOVILIDAD
◆ DESCRIPCIÓN DE SITUACIONES PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS, TENDENCIAS E INTENSIDADES.							
◆ IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACION DE PROBLEMAS DE POBLACIÓN Nivel nacional (pertinentes) Nivel regional (pertinentes) Nivel local							
◆ IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE PROBLEMAS DE POBLACIÓN PARA LA PLANEACIÓN Competencia nacional Competencia regional Competencia local							
◆ IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES DE INTERVENCIÓN Nivel nacional Nivel regional Nivel local							
◆ IDENTIFICACIÓN DE EFECTOS ESPERADOS Y POSIBLES (POSITIVOS O NEGATIVOS E INTERACCIONES) Nivel individual Nivel colectivo Nivel institucional							
◆ DEFINICIÓN DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN Nivel micro Nivel macro							
◆ IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS Y EJECUTORES RESPONSABLES Nivel nacional Nivel regional Nivel local							
◆ DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS Y MECANISMOS DE GESTIÓN							



TERCERA PARTE
MODELO DE BALANCES,
INTERACCIONES Y TENSIONES
ENTRE POBLACIÓN Y AMBIENTE
(BIT)



INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este documento se establecieron los presupuestos teóricos y metodológicos, para abordar el manejo de la población en sus relaciones con el medio ambiente, los procesos de desarrollo y la construcción del territorio. En la segunda parte, se abordaron los elementos y criterios que deben ser tenidos en cuenta cuando se manejan variables de población en los procesos de desarrollo y ordenamiento. En esta tercera parte se ofrece un marco de referencia para identificar, definir y abordar las tensiones y balances que se generan entre población, medio ambiente y desarrollo. Cuando se trata del ordenamiento territorial y de la planeación en relación con el medio ambiente, el manejo de las variables de población adquiere ciertas especificidades.

MODELO DE BALANCES, INTERACCIONES
Y TENSIONES ENTRE POBLACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE (BIT)

El entendimiento de los balances y tensiones entre población y medio ambiente es la base para establecer un modelo que permita orientar la acción planificadora hacia el establecimiento o restablecimiento de relaciones más equitativas entre la población y su entorno.



EJES CONCEPTUALES DEL MODELO

La construcción de este modelo se sustenta en dos principios que fueron discutidos en la primera parte: la unidad entre la población y el medio, y la **planeación como herramienta de previsión, modificación y orientación de la acción, tanto sobre el medio como sobre la población en la que se expresa** la acción intencionada del hombre sobre la naturaleza.

LA UNIDAD INTEGRAL DE LA POBLACIÓN Y EL TERRITORIO

El reconocimiento de que el medio ambiente y la especie humana son interdependientes y conforman una unidad indisoluble es una premisa necesaria para discutir las relaciones entre el medio ambiente y la población. Cualquier acción o decisión sobre uno de los elementos compromete necesariamente al otro, de manera que el ordenamiento territorial²² **implica** algún nivel de interacción sobre lo **demográfico**²³, y la intervención sobre lo demográfico **implica ordenamiento territorial**.

Es necesario, por otra parte, reconocer que en la dinámica tanto de la población como del medio ambiente siempre está presente algún tipo de ordenamiento, aunque el hombre no tome decisión expresa sobre este orden, o aunque el orden presente no coincida con el orden que parecería más deseable. Los ritmos y ciclos de reproducción biológica y social de ambos se suceden con o sin la intervención explícita del hombre. Pero desde el momento en que este interviene o hace su aparición sobre el territorio, se convierte en el ordenador principal. Ello en razón de que, por su misma naturaleza humana, no solo se sirve del medio para sobrevivir sino que lo crea, recrea y transforma permanentemente. Incluso llega a independizar, por la vía tecnológica, algunos procesos de los ritmos biológicos naturales. Ejemplo, control natal, control de plagas, nuevas tecnologías de híbridos y transgénicos y clonación.



²² Entendemos por ordenamiento territorial el conjunto de acciones tendientes a regular, ordenar, orientar las relaciones entre la población y el medio ambiente, en un territorio y en un tiempo definidos.

²³ Entendemos por intervención en lo demográfico el conjunto de acciones tendientes a regular, ordenar, orientar los procesos de crecimiento y distribución de la población en una determinada dirección y para alcanzar un fin específico.

LA PRIMACÍA DE LA ACTIVIDAD HUMANA EN LA PLANEACIÓN

La capacidad de prever el futuro y de ordenar la acción en función de un futuro que se construye desde el presente, es parte de la condición humana, en cuanto que el hombre es esencialmente un ser histórico, que despliega su actividad con un profundo sentido del pasado y del presente, orientándola según una idea de futuro que construye socialmente.

Esta condición hace que en la relación población-medio ambiente prime la decisión humana a la que se supedita la respuesta del medio ambiente natural y construido. El hombre tiene la posibilidad de hacer conciencia sobre su existencia y la del territorio en el cual esta transcurre, así como de su pertenencia al mismo. Sabe de sus necesidades y de las posibilidades de satisfacerlas, apropiando y transformando el medio, y prevé la manera de lograrlo. Así, las decisiones que toma sobre cómo utilizar y reproducir el medio y cómo relacionarse con él comprometen enteramente su responsabilidad. La planeación es la herramienta privilegiada para ordenar la acción previsora y la acción constructora de futuro.

ÉNFASIS Y FRONTERAS

En Colombia, las acciones de ordenamiento de las relaciones entre la población y el territorio se encuentran fragmentadas y dispersas entre diferentes organismos, diferentes normativas y diferentes instrumentos (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes específicos de las entidades ambientales y de las entidades de gobierno, ministerios, gobernaciones y municipios). De esta manera, la posibilidad de integrar las acciones de planeación de la población y del medio ambiente son escasas, mientras se produce por la vía de la práctica institucional cotidiana un desconocimiento de la íntima relación entre población y medio ambiente.

Mientras el Ministerio del Medio Ambiente centra su atención en las áreas protegidas y en las zonas de reserva, y su acción se desarrolla en extensiones del territorio poco pobladas, el Ministerio de Desarrollo se ocupa principalmente del ordenamiento urbano en zonas densamente pobladas, el Ministerio del Interior debe asegurar la atención a las poblaciones vulnerables y el Ministerio de Agricultura debe ocuparse de las áreas rurales.²⁴

²⁴ Juanita Mariño, Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, Minambiente, marzo 2002.



En la práctica, esta segmentación termina expresándose en conflictos no solo entre grupos poblacionales sino entre instituciones a la hora de resolver las naturales o inevitables tensiones entre la población y el territorio. Muchos de estos conflictos ocurren en las fronteras de competencia de las distintas entidades y en los puntos de encuentro entre procesos demográficos, sociales, económicos, políticos y ambientales. Por ejemplo, demandas de tierras urbanizables para aliviar la presión de migraciones en zonas urbanas generan presiones y degradación de áreas de reserva ambiental o daño grave al medio ambiente. Pero también las necesidades de protección de determinadas áreas pueden limitar el desarrollo de ciertas actividades y de esta manera limitar también la satisfacción de algunas necesidades vitales para algunos grupos de población. Conflictos de orden político terminan generando confrontaciones armadas que deterioran o dañan infraestructuras económicas o deterioran el medio ambiente.

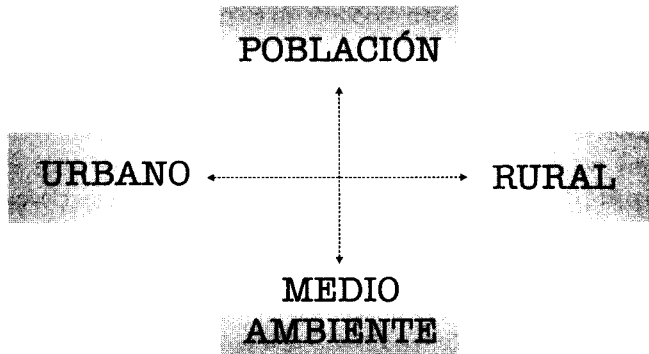
Aquí nos proponemos plantear las relaciones entre población y medio ambiente (natural y construido), como un problema de balances, interacciones y tensiones en permanente movimiento, de manera que los dos no sean trabajados como términos excluyentes ni como términos en relación de causalidad lineal, que exigen opciones excluyentes a favor del uno o del otro. Proponemos un trabajo más integral que permita indagar por las relaciones observables y no observables entre población y medio ambiente y por los factores subyacentes a esas relaciones, para encontrar las formas de interacción más adecuadas tanto a la preservación, mantenimiento y reposición del medio ambiente como a la preservación y reposición de la población en condiciones de desarrollo integral humano.

Corresponde al Estado velar por el mantenimiento de balances adecuados, y crear las condiciones para que las tensiones se resuelvan de manera no violenta y se asegure preservación, restitución o construcción de nuevos equilibrios cuando la dinámica poblacional y ambiental así lo exijan.

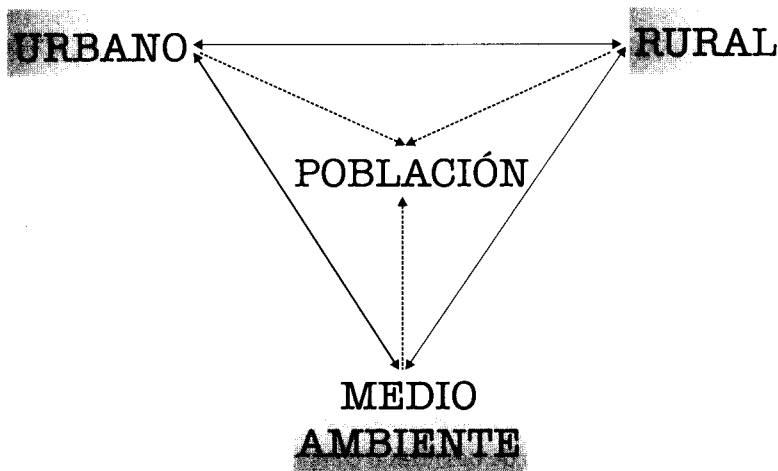
La ley define como dos áreas de regulación los ámbitos rurales y urbanos, y le asigna al Ministerio del Medio Ambiente la responsabilidad por la preservación de las áreas protegidas y la orientación de la política de población²⁵.



La dirección de desarrollo territorial del Ministerio del Medio Ambiente ha planteado el siguiente esquema²⁶ de relaciones:



Cuando tomamos en consideración la población, esta resulta ser el elemento articulador entre el medio ambiente y el desarrollo rural y entre el desarrollo urbano y el medio ambiente, en cuanto que la población construye los escenarios rurales y urbanos e interviene en su dinámica, según una idea de desarrollo imperante, y transforma y construye el medio. El esquema inicial quedaría así:



²⁶ Idem.



Incorporar la población en los procesos de ordenamiento significa entender las relaciones que guarda con el medio en distintos ámbitos urbano-rurales; definir estrategias y acciones, para minimizar los factores generadores de tensión, y fortalecer los factores liberadores de tensión, a fin de lograr balances adecuados tanto para la preservación de la población como del medio ambiente.

Para facilitar esta tarea, hemos ordenado las preguntas y la información en un modelo de interacciones, balances y tensiones entre población y medio ambiente.

En la segunda parte del documento motivador definimos las variables clave o mínimas a tener en cuenta en los procesos de ordenamiento. Aquí se trata de retomar esas mismas variables en sus relaciones con factores generadores y liberadores de tensión y en su papel en la construcción de balances nuevos e inestables.

ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL MODELO

El modelo asume que la población y el medio ambiente son dos realidades en constante movimiento y transformación. De este movimiento resultan tensiones que pueden comportar riesgos tanto para la población como para el medio, al mismo tiempo que se generan las formas para superar y contrarrestar el riesgo. A los factores que generan, propician o potencian la tensión, los hemos denominado factores de tensión y a los factores que permiten mitigar, superar o disminuir la tensión, los hemos denominado factores de distensión.

La población y el medio natural y construido mantienen relaciones de retroalimentación que generan tensiones permanentes, que se resuelven bien sea por la vía de la tecnología, la organización social o el impacto del medio, hasta que se restablece el equilibrio o se construye uno nuevo, para dar lugar a otro ciclo de tensión, respuesta, tensión. Pensar estas relaciones como totalidad en movimiento implica identificar las relaciones de retroalimentación en que cada elemento moviliza la dinámica del otro, a la vez que ve transformada su propia dinámica en función del primero.

Las tensiones que se generan son contrarrestadas por factores socio-culturales, formas de organización nuevas, desarrollo de destrezas o competencias para construir, manejar reproducir el medio o adaptarse a él, mediante la utilización de recursos tecnológicos, o la utilización de conocimiento, información y recursos medio-ambientales que permitan superar las contradicciones establecidas hasta dar lugar a un nuevo equilibrio.



Así, es posible pensar en un modelo de interacción en permanente movimiento, en el cual factores generadores de tensión o conflicto son contrarrestados por factores de mitigación, resolución o sustitución de la tensión, en ciclos cuya dinámica depende de las condiciones históricas particulares. Tanto unos como otros factores pueden ser organizados a partir de una tabla interactiva de tensión – distensión.

En este modelo, los dos términos de la relación población y medio ambiente pueden jugar un doble rol: bien sea como generadores de tensiones o como generadores de distensiones sobre el otro término. Así, la relación entre población y medio ambiente admite siempre una doble descripción. Por ejemplo, en un primer momento, la población puede generar tensiones sobre el medio, debido a sus prácticas y formas de utilizarlo, apropiarlo, crearlo, recrearlo o aniquilarlo, por las demandas que ejerce sobre él mismo, comportando riesgos de diferente tipo e intensidad para la sostenibilidad de los equilibrios bióticos. Pero en otro momento, puede ser el medio el que genere tensiones sobre la población, debido a las dinámicas propias de reproducción de la vida en un nicho particular o a las características físico-químicas del medio, que pueden entrar en contradicción con las necesidades de crecimiento y reproducción de una población dada. Desde esta perspectiva, la población queda considerada como determinante de procesos y no solo como participante en procesos.²⁷

Las relaciones cambiantes y en constante movimiento pueden ordenarse en una tabla interactiva de doble entrada, en la cual se expresan las tensiones generadas por la población sobre el medio, así como las tensiones generadas por el medio sobre la población; los factores generadores de tensión, los factores liberadores de tensión, y los balances que se obtienen de esas interacciones.

La tabla de interacciones entre las distintas variables de población (o interacciones endógenas), que fue desarrollada en la segunda parte de este documento (pág. 53), constituye el insumo básico para desarrollar la primera columna de la tabla de interacciones, balances y tensiones entre población y medio ambiente.

²⁷ Idem.



◆ Tabla 2. Interacciones, tensiones y balances entre población y medio ambiente

Parte A. Factores generadores de tensión

	DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MEDIO (TERRITORIO)	DETERMINACIÓN DEL MEDIO (TERRITORIO) SOBRE LA POBLACIÓN	RETROALIMENTACIÓN POBLACIÓN-MEDIO	
FACTORES GENERADORES DE TENSIÓN	Tipos de tensiones observables o manifiestas	Describe la relación que guarda la población con el territorio, en términos de los efectos y riesgos de la actividad humana sobre el medio ambiente.	Describe la relación que el medio guarda con la población, en términos de los efectos que este puede tener sobre aquella y de los riesgos que representa para la misma.	Define los procesos de retroalimentación observables entre la actividad de la población sobre el medio y entre estos efectos y la población.
	Reforzadores de tensión (no fácilmente observables o percibidas)	Describe las reglas que regulan la acción de la población sobre el medio. Identifica factores estructurales subyacentes o determinantes de la tensión. Explicita las mediaciones entre población y medio ambiente.	Define factores estructurales subyacentes o determinantes de la acción del medio sobre la población. Explicita las mediaciones entre medio ambiente y población.	Define procesos de retroalimentación entre reforzadores de tensiones del lado de la población y del lado del medio.
	Impactos	Define los efectos negativos observables sobre el medio, resultantes de la presión que la población ejerce sobre el mismo.	Define los efectos negativos observables sobre las poblaciones resultantes de la presión que el medio ejerce sobre esta.	Identifica procesos de retroalimentación entre impactos de la población sobre el medio y de este sobre aquélla.



♦ Tabla 2. Interacciones, tensiones y balances entre población y medio ambiente

Parte B. Factores liberadores de tensión

	DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MEDIO (TERRITORIO)	DETERMINACIÓN DEL MEDIO (TERRITORIO) SOBRE LA POBLACIÓN	RETROALIMENTACIÓN POBLACIÓN-MEDIO	
FACTORES LIBERADORES DE TENSIÓN	Organizacionales, socioculturales, políticos y económicos	Define mecanismos, tipos de relaciones, formas de organización y relación socio-política, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce la población sobre el medio.	Define mecanismos, tipos de relaciones, formas de organización y relación socio-política, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce el medio sobre la población.	Define procesos de retroalimentación entre liberadores de tensiones del lado de la población y del lado del medio.
	Capacidades y competencias sociales	Identifica habilidades, cualidades, actitudes, valores, creencias, comportamientos, saberes y capacidades de la población, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce la población sobre el medio.	Identifica habilidades, cualidades, actitudes, valores, creencias, comportamientos, saberes y capacidades de la población, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce el medio sobre la población.	Define procesos de retroalimentación entre liberadores de tensiones del lado de la población y del lado del medio.
	Recursos	Identifica recursos económicos, informativos, científicos y técnicos, legales, normativos, institucionales y otros, que pueden ser utilizados para liberar o transformar las tensiones generadas por la población sobre el medio.	Identifica recursos económicos, informativos, científicos y técnicos, legales, normativos, institucionales y otros, que pueden ser utilizados para liberar o transformar las tensiones generadas por la el medio sobre la población.	Define la retroalimentación que se da entre recursos liberadores de tensión de la población sobre el medio y del medio sobre la población.



♦ Tabla 2. Interacciones, tensiones y balances entre población y medio ambiente

Parte C. Balances observados - Escenarios y balances esperados

	DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MEDIO (TERRITORIO)	DETERMINACIÓN DEL MEDIO (TERRITORIO) SOBRE LA POBLACIÓN	RETROALIMENTACIÓN POBLACIÓN-MEDIO	
BALANCES OBSERVADOS	Balance resultante de las tensiones observadas	Define los estados de balance OBSERVADOS, positivos o negativos para el medio, resultantes de la tensión que la población ejerce sobre este.	Define los estados de balance OBSERVADOS, positivos o negativos para la población, resultantes de la tensión que el medio ejerce sobre esta.	Define efectos tanto para la población como para el medio, derivados de la permanencia de los balances positivos o negativos observados.
	Tensiones superadas	Define los estados de balance deseados o logrados, cuando se libera o supera la tensión que la población ejerce sobre el medio. Producción estratégica. Consumo limpio.	Define los estados de balance deseados o logrados, cuando se libera o supera la tensión que el medio ejerce sobre la población. Producción limpia.	Define procesos de retroalimentación que pueden darse entre población y medio ambiente.
	Impactos, compensaciones, mitigaciones o sustituciones	Define los tipos de mitigación, superación, sustitución, restitución, que deben producirse a fin de generar los balances esperados en el medio ambiente.	Define los tipos de mitigación, superación, sustitución, restitución, que deben producirse a fin de generar los balances esperados en la población.	Define procesos de retroalimentación que pueden darse entre impactos en la población y en medio ambiente.
	Elementos determinantes del nuevo balance	Define el tipo de elementos o factores que son necesarios movilizar o transformar, para generar nuevos balances según factores identificados en las matrices anteriores.	Define el tipo de elementos o factores que es necesario movilizar o transformar, para generar nuevos balances según factores ambientales identificados en matrices anteriores.	
ESCENARIOS Y BALANCES ESPERADOS				

Desarrollando cada uno de los componentes de la tabla interactiva puede obtenerse un mapa que permite entender la riqueza de interacciones entre población y medio ambiente natural y construido, ya se trate de una pequeña unidad geográfica (finca), un municipio, una región o un territorio más amplio.



La ventaja de este instrumento es que permite visualizar el potencial de riesgo y de protección que conlleva cada elemento, según las relaciones que establece con otros factores. Así se supera la visión determinista y el debate estéril acerca de si la población es la responsable del desastre ambiental y factor principal de riesgo o si lo son las limitaciones del medio y la tecnología para responder a las necesidades crecientes de una población creciente. Aquí el problema se traslada al ámbito de las relaciones que se construyen y transforman históricamente y sobre las cuales los hombres tienen cierta capacidad de manejo, decisión, y control.

El despliegue de la tabla para las interacciones sobre medio urbano y medio rural permite entender los movimientos o el juego de interacciones en cada uno de estos ambientes. La comparación o el cruce y superposición de las dos matrices permite llegar a entender las relaciones entre lo rural y urbano y el papel que juega la población en esa interacción.

Puesto que en la tabla interactiva las relaciones entre población y medio pueden definirse como de cooperación, armonía, tensión, competencia, exclusión y contradicción, tanto la población como el medio pueden aparecer actuando en distintos momentos, bien sea como generadores de tensión, como receptores de tensión o como factores de distensión en procesos interactivos de doble vía y en retroalimentación constante. Así la superación de la tensión o el conflicto no puede lograrse actuando sobre uno solo de los términos de la relación; es necesario involucrarlos o comprometerlos a ambos. El trabajo sobre uno solo de los términos de la relación puede resultar estéril.

En lo que sigue, haremos un intento por desarrollar cada uno de los elementos que componen la tabla interactiva, comenzando por señalar ejemplos de las tensiones que aparecen más evidentes a la observación externa y que denominamos tipos de tensión observados. Luego, abordamos el problema de ir más allá de la expresión tangible de la tensión o del conflicto, para identificar, a título de ejemplo, algunos de los factores generadores o potenciadores de la tensión y que no siempre son evidentes, dada la complejidad de las relaciones entre población, medio-ambiente y desarrollo. En la tercera tabla, esbozamos los balances que resultan entre factores de tensión y distensión y, finalmente, nos ocupamos de ejemplificar escenarios posibles en que las tensiones se han resuelto y los balances se han restablecido.

La tabla interactiva es un ordenador del diagnóstico y de la acción. Es una herramienta pedagógica y facilitadora de la acción planificadora. Permite identificar oportunidades y debilidades; entender las relaciones a partir de la experiencia vivida, e identificar actores y



responsabilidades. Además, permite encontrar formas alternativas de resolver los conflictos en las intersecciones. Pero debe ser adecuada según los niveles de competencia, desde el predio particular hasta la gran región, pasando por los municipios o agregados de municipios.

La comparación de las tablas interactivas entre municipios o áreas adyacentes ofrece posibilidades de entendimiento y de construcción de acuerdos, cuando se comparten tensiones o factores propiciadores de la tensión o protectores. Incluso facilitar la identificación y construcción de regiones que comparten situaciones o condiciones de riesgo similares.

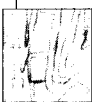
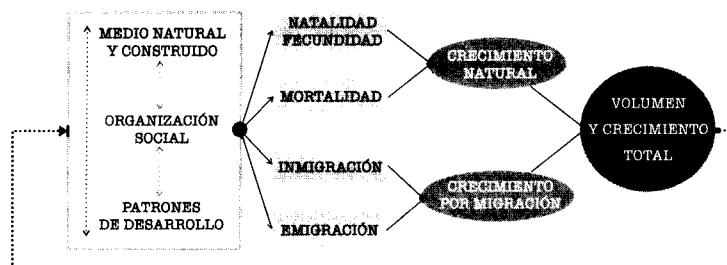
Cuando la construcción de la tabla interactiva se hace de manera participativa, permite que los actores se apropien de sus propios conflictos y tensiones, así como de su propio ordenamiento.

TENSIONES Y FACTORES DE TENSION ENTRE POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

En esta parte del desarrollo de la tabla interactiva, (Tabla 3) se detallan, a título de ejemplo, algunos tipos de tensión que pueden observarse entre la población y el medio, cuando la población ejerce un rol determinante (tercera columna de la tabla interactiva) y cuando el medio ejerce un rol determinante (cuarta columna), señalando los procesos de retroalimentación entre los dos polos de la relación.

Damos especial atención al punto de determinantes de la población, por cuanto es el interés central del proyecto PNUD. Aquí retomamos un conjunto de variables de población que fueron definidas como claves en la segunda parte de este trabajo y cuyas relaciones internas se discuten allí. Del conjunto de variables mencionadas, hemos seleccionado el volumen, el crecimiento y la movilidad sobre el territorio, por cuanto las variables de mortalidad y natalidad, inmigración y emigración, se resumen en estas dos. (Gráfico 1)

◆ Gráfico 1. Variables demográficas básicas e interacciones con el medio



♦ Tabla 3. Interacciones, tensiones y balances entre población y medio ambiente.
Factores generadores de tensión

INTERACCIONES				
	DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO (territorio)	DETERMINACIÓN DEL MEDIO URBANO SOBRE LA POBLACIÓN	RETROALIMENTACIÓN POBLACIÓN-MEDIO	
FACTORES GENERADORES DE TENSION E IMPACTOS	Tensiones observables	Tensiones por crecimiento, tamaño, distribución, movilidad, que generan demandas crecientes de bienes y servicios ambientales. Tierras urbanizables, servicios públicos, vivienda y servicios sociales.	Tensiones por medios insalubres o que generan riesgo ambiental para la población. Aumento de morbi-mortalidades relacionadas con déficit ambientales.	Poblaciones crecientes y densas en medios de riesgo ambiental, retroalimentan deterioro ambiental, medios insalubres o en deterioro con estructuras poblacionales en expansión, retroalimentan riesgos para la población.
	Factores reforzadores de tensión	Formas de organización para la apropiación, utilización, distribución, producción y reproducción del medio natural y construido. Propiedad privada sobre espacios públicos, distribución inequitativa de la tierra y discriminación en acceso a bienes y servicios ambientales. Desconocimiento de relaciones entre formas de utilización y capacidad de recuperación del medio e impactos en el medio. Desconocimiento de regulaciones, normatividad e institucionalidad.	Patrones culturales, valores y actitudes frente al medio, la vida, y las relaciones entre el hombre y su medio. Formas depredadoras del medio, desvalorización del verde y de la vida silvestre y animal. El medio, entendido exclusivamente como recurso al servicio del hombre. Derechos irrestrictos sobre el medio y la vida no humana. Desconocimiento de relaciones entre calidad del medio y calidad de vida. Débil presencia del Estado.	Patrones culturales no proactivos frente al medio propician o fortalecen formas de organización no proactivas frente al medio.
	Impactos	Agotamiento de tierras urbanizables. Deterioro de las aguas, aire y tierras. Hacinamiento, ruido, contaminación. Asentamientos marginales. Conflictos entre grupos poblacionales por acceso a bienes y servicios ambientales.	Deterioro de la calidad de vida urbana, física y social. Hacinamiento. Efectos en mortalidad y morbilidad. Conflictos entre grupos poblacionales por acceso a bienes y servicios económicos y sociales.	Agotamiento del medio urbano, potencia deterioro de la calidad de vida y esta deteriora la capacidad de mantener y preservar el medio. Conflictos.



En una versión ampliada podría hacerse un desarrollo más completo de las tensiones generadas cuando el medio ejerce el rol determinante sobre la población.

En los siguientes apartes se explican cada una de las celdas de la matriz incluida en la Tabla 2. Los pequeños recuadros que acompañan cada título facilitan la ubicación del lector en la parte correspondiente de esta matriz.

Tensiones observadas entre población y medio ambiente

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables	◆ ◆ ◆		
	Reforzadores de tensión			
	Impactos			

El tamaño y la estructura de la población definen o generan demandas de tierras urbanizables, de bienes ambientales, agua, aire, áreas verdes para esparcimiento, así como generan

desechos sólidos y líquidos. Por encima de determinadas densidades se produce hacinamiento urbano, déficit de agua potable y contaminación del aire, de las aguas y de las tierras receptoras de desechos, que se traducen en deterioro de la calidad de vida urbana.

En zonas rurales la densidad se torna problema cuando se asocia a formas de distribución y explotación, que pueden producir deterioro en las fuentes de agua y en los recursos renovables y no renovables.

Cierta área metropolitana está constituida por una Gran ciudad aquí denominada “Metrópoli Gran Ciudad” (MGC) y varios municipios colindantes.

En uno de los corredores habitacionales, que se ha ido conformando entre MGC y uno de los municipios colindantes (MPC), la rápida inmigración de habitantes de MGC transforma zonas agrícolas en zonas residenciales y genera altas demandas de consumo de agua potable, agotando rápidamente la capacidad de las fuentes de agua natural, al mismo tiempo que produce una cantidad creciente de basura no biodegradable y aguas negras, generando importante contaminación de fuentes de agua y de espacios verdes.



La relación entre el tamaño de población y los volúmenes de bienes y servicios ambientales disponibles, permite establecer densidades poblacionales (Pob. / ha; litros agua / Pob.; área construida / Pob.; áreas verdes / Pob.; áreas públicas / Pob.; Kgr. de desechos / Pob.).

Puesto que no es posible definir un tamaño óptimo de población para todas las regiones, corresponde a cada comunidad, en interacción con las circunvecinas, definir estos óptimos deseables en función de las necesidades culturales de consumo, la capacidad del medio para ofrecer determinados bienes ambientales, la capacidad para reciclar desechos y la capacidad tecnológica disponible para producirlos, mantenerlos, restaurarlos o sustituirlos, así como de las necesidades y patrones de consumo imperantes.

La definición de densidades específicas o deseables que se deben conseguir o mantener o que no deben ser sobrepasadas, debe resultar o expresar un balance entre necesidades humanas presentes y disponibilidad de recursos ambientales y su protección para las generaciones futuras humanas y no humanas.

Aunque existen regulaciones de ley o normativas, podrían definirse límites más exigentes, límites que deben permanecer bajo observación y que deben ser reconsiderados o modificados según que el balance entre satisfacción de necesidades (móvil y transitorio) así lo exija.

Las demandas de bienes y servicios ambientales y, por consiguiente, las densidades poblacionales, pueden mantenerse, aumentarse o disminuirse según la velocidad de crecimiento de población si no hay cambio tecnológico. En este caso, corresponde establecer la relación entre la velocidad de crecimiento de la población y la velocidad de producción de bienes ambientales, la velocidad de reposición de los mismos y la velocidad de reciclaje de desechos.

En el caso del municipio (MPC), la velocidad de crecimiento poblacional del corredor habitacional se controla temporalmente mediante restricciones a la partición de predios y a las licencias de construcción en ellos, mientras se desarrollan tecnologías apropiadas para reciclaje de aguas negras y basuras en medio rural.



Esta relación permitirá establecer en qué tiempo se alcanzarán los límites aceptables de satisfacción de necesidades o los de sostenimiento del medio y los momentos en que el equilibrio entre medio ambiente y población se romperá.

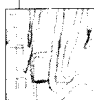
Se estima que si la población aumenta más allá de 5.000 habitantes en el corredor, las fuentes de agua no podrán abastecer la demanda y se generarán déficit importantes en el suministro de agua. En época de verano, algunas zonas deben abastecerse de carro tanques a altos precios.

Las relaciones anteriores están mediadas por las necesidades de reproducción biológica y social, según parámetros de desarrollo deseables. La decisión siempre dependerá de las necesidades creadas o de los patrones de desarrollo que se consideren deseables o de los niveles de satisfacción de dichas necesidades que se consideren aceptables.

Los patrones de consumo de agua de inmigrantes ciudadanos generan una demanda de agua dos veces superior a la demanda que generan los campesinos nativos de la región. Los patrones de construcción citadina que utilizan el verde como decoración y eliminan la flora nativa, contribuyen a disminuir el caudal de quebradas y pozos de los que se abastecen los acueductos veredales. La disminución en los caudales es creciente año tras año.

Cuando el límite se está alcanzando y existe una fuerte determinación por el patrón de crecimiento poblacional, dada una forma específica de tecnología, se habla de riesgos para el medio ambiente que pueden establecerse según una gradación desde ligeros impactos reversibles y temporales, hasta graves por su intensidad irreversible y permanente.

Cuando el límite se está alcanzando, la respuesta puede venir bien sea del lado de la población, moderando el crecimiento o moderando las necesidades y las demandas, o bien del lado de los recursos, ampliando la capacidad de producción de los mismos y de recuperación del medio.



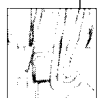
El control a construcción de nuevas viviendas ha permitido mantener estable la demanda de agua en el último año. Los acueductos veredales han emprendido campañas importantes de control de desperdicio de agua y reducción del consumo. Igualmente, se incentiva en la población, la utilización y conservación de aguas lluvias y la reutilización de aguas servidas.

En este punto, la construcción de escenarios posibles y viables, tanto de crecimiento poblacional como de crecimiento o disponibilidad ambiental, permitirá definir opciones de tecnología e inversión social, económica y ambiental, para garantizar a la población la adecuada satisfacción de sus necesidades pero, al mismo tiempo, la sostenibilidad ambiental que se torna en condición de sostenibilidad poblacional.

La discusión siempre se establece dada una plataforma tecnológica específica. Puesto que tanto en los planes de desarrollo como en los de ordenamiento, los horizontes de planeación son relativamente pequeños, la variable tecnología puede considerarse como una constante. No así en el largo plazo.

En el largo plazo, el municipio (MPC) puede surtir de agua proveniente del embalse, alrededor del cual se extiende el corredor habitacional. En el corto plazo, esta opción no es viable dados los costos que demandaría el bombeo del agua desde el embalse y la construcción de la red de distribución que la población no está en condiciones de asumir. Y ello sin tener en cuenta la problemática socio-económica y política generada por el propio embalse, al hacerse en predios del MPC pero bajo administración de la MGC.

Ahora, cuando por efecto de la globalización las opciones tecnológicas para modificar los impactos de la población sobre el medio están disponibles, el problema que se plantea es de transferencia tecnológica, de los recursos para inversión en tecnologías requeridas para lograr una producción y consumo limpio y de la voluntad política para adelantarlas.



La Empresa de Acueducto de la MGC adquirió la obligación de surtir de agua a las veredas colindantes con el embalse, como mitigación del impacto generado con la construcción del mismo. Sin embargo, intereses de diverso orden han impedido que se cumpla con esta disposición pese a las acciones emprendidas especialmente por las comunidades impactadas.

Las estructuras de población permiten establecer demandas ambientales específicas e identificar grupos poblacionales que tienen demandas o que ejercen mayor presión sobre los sistemas ambientales, debido a sus patrones de consumo y a sus pautas culturales de relacionamiento con el medio. Cambios en las estructuras de edad significan cambios en las demandas ambientales. Las proyecciones de población por edad y sexo permiten anticiparse a esos cambios y prever de qué manera enfrentar las nuevas demandas sin comprometer los equilibrios ambientales.

La demanda de espacios de diversión nocturna en zonas rurales en la vía MGC – MPC y el corredor habitacional aumenta la densidad de la construcción de vivienda y de establecimientos de todo tipo sobre la verma de la carretera y en zonas de ladera que se nivelan con escombros de construcción, y genera riesgo de deslizamiento y cambio del uso del suelo así como incremento en la demanda de servicios públicos por encima de la cota de prestación.

Si bien para un país en conjunto la migración puede tener poco impacto en la determinación del volumen y crecimiento de la población, cuando se trata de localidades específicas o de zonas urbanas, tanto como en zonas rurales de un municipio o una región, la migración se convierte o puede convertirse en la variable determinante.

El rápido crecimiento del municipio en los últimos años se debe a inmigración de habitantes del MGC.



Traslado masivo de poblaciones hacia regiones ambientalmente frágiles o de poblaciones con patrones de utilización y consumo del medio, incompatibles con los procesos ambientales locales, generan o contribuyen al deterioro ambiental, o pueden ejercer o aumentar la presión sobre el territorio por demanda de bienes y servicios ambientales.

En este caso, la posibilidad de controlar volúmenes y crecimientos en el corto plazo es mucho mayor que cuando se trata de procesos de mortalidad y morbilidad. El punto es cómo determinar el momento más oportuno para implantar o motivar o promover bien sea movimientos de inmigración o de emigración. Y cómo hacerlo sin vulnerar los derechos de las personas al libre desplazamiento sobre el territorio y sin generar procesos de segregación o exclusión.

En el corredor habitacional, los campesinos nativos y migrantes reclaman el derecho a fraccionar sus tierras en pequeños lotes (menos de 100 m²), a fin ya sea de que sus hijos puedan heredar una vivienda o, como es cada vez más frecuente, para venderlas a inmigrantes ciudadanos y beneficiarse del incremento de los precios de la tierra por la creciente demanda, todo lo cual contraviene la reglamentación de construcción vigente y entra en contradicción con las necesidades de sostenimiento de zonas de protección ambiental por encima de los 2.800 m de altura.

Pero también desplazamiento o emigración masiva de poblaciones de un territorio, si bien puede tener un efecto benéfico en cuanto aligera la presión, social y económicamente pueden significar déficit importantes de mano de obra y debilitamiento de la capacidad de producción, poniendo así en riesgo la sostenibilidad económica y social de ese grupo social.

La emigración de campesinos de las veredas altas colindantes con el corredor habitacional hacia el casco urbano de MPC y hacia MGC, deja la zona desprovista de mano de obra agrícola. El traslado de mano de obra desde MGC o desde otras veredas no es viable por los altos costos del transporte, de manera que los propietarios deben destinar sus predios a la ganadería o ponerlos a la venta para constructores y urbanistas.



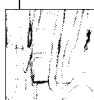
Factores reforzadores o determinantes de impactos de la población sobre el medio

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables			
	Reforzadores de tensión	◆ ◆ ◆		
	Impactos			

Una observación más detenida de las interacciones entre la población y el medio permite identificar rápidamente que estas relaciones están fuertemente mediadas por las formas de organización para la

apropiación, utilización, distribución, producción y reproducción del medio natural y construido. La apropiación de espacios públicos, incluyendo los baldíos, la distribución inequitativa de la tierra y la discriminación en el acceso a bienes y servicios ambientales, generalmente terminan expresándose como sobreexplotación de la naturaleza, la que tiende a ser considerada como simple recurso para la obtención de determinados niveles de rentabilidad económica.

- ◆ La apropiación de buena parte de la zona de reserva del embalse, para construcción de vivienda, disminuye las posibilidades de preservación del embalse, así como de la flora y fauna nativas de la región.
- ◆ La práctica de subdivisión de tierras entre herederos, como mecanismo de sobrevivencia o de obtención de renta de la tierra, aumenta la densidad habitacional y la presión sobre los recursos naturales.
- ◆ La escasez de vivienda para estratos bajos genera apropiación de la verma de los caminos y carreteables del corredor habitacional, para instalación de viviendas precarias.
- ◆ A falta de otros recursos campesinos de la zona de páramo arriba del corredor habitacional talan bosque nativo para surtir de leña las chimeneas del estrato 6 de Bogotá.
- ◆ El desconocimiento de los ciclos de reproducción de la trucha en el río que riega el corredor habitacional ha generado la casi extinción de esta especie.



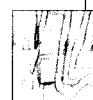
En otras ocasiones, el desconocimiento de relaciones entre formas de utilización del medio y su capacidad de recuperación y de los impactos que pueden estarse produciendo en el medio, o el desconocimiento de la legislación, de los derechos tanto humanos como ambientales y de las regulaciones institucionales es lo que puede estar determinando desbalances entre población y medio ambiente.

Tanto los comportamientos como los saberes pueden verse reforzados por patrones culturales, valores y actitudes predatoras frente al medio, la vida, y las relaciones entre el hombre y su medio. Por ejemplo, la desvalorización del verde y de la vida silvestre y animal, la consideración del medio exclusivamente como recurso al servicio del hombre, o la defensa de derechos irrestrictos de propiedad sobre el medio y la vida no humana. Lo contrario también puede darse.

La tradicional costumbre de utilizar leña como combustible de cocina sumado al incremento de la densidad poblacional ha contribuido notablemente a la desarborización del corredor habitacional, así como el patrón estético ciudadano que valora el prado sin “malezas” ni “rastros”, que es como usualmente se considera a muchas especies nativas justamente productoras de agua.

A estos elementos puede sumarse un reforzador muy importante, la débil presencia del Estado, o la debilidad de las organizaciones sociales proactivas frente al medio que propician o promueven formas de organización que permitan el mantenimiento de balances demo-ambientales.

La debilidad técnica y política de la administración municipal de MPC y de la oficina de planeación del municipio junto con el desconocimiento de normas de control ambiental, impiden el control eficaz de los nuevos asentamientos, la protección de las fuentes de agua y la defensa de los derechos ambientales adquiridos por la población.



Impactos de la población sobre el medio ambiente

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables			
	Reforzadores de tensión			
	Impactos	◆◆◆		

En esta celda de la tabla interactiva corresponde identificar, describir, precisar y valorar la intensidad, magnitud y duración del impacto que la población puede estar generando sobre el medio. Aquí la in-

geniería ambiental puede y debe ser una herramienta valiosa. En zonas urbanas estos impactos, por lo regular, están relacionados con sobreocupación de tierras urbanizables, la formación de asentamientos marginales que no cumplen con mínimas condiciones de preservación del espacio público y del ambiente ni con condiciones aptas para una mínima dotación de servicios (cotas, etcétera) y, por el contrario, multiplican problemas de hacinamiento y deterioro del medio ambiente, por efecto de la contaminación de aguas, aire y tierras debido a la producción masiva de desechos y a su mal manejo.

En zonas rurales, los impactos tienen que ver más con procesos de sobreexplotación de recursos naturales y del ambiente en su conjunto, con extinción de especies de fauna y flora, agotamiento o contaminación de fuentes de agua, contaminación o desertificación de suelos como resultado de técnicas y procesos de producción intensivos en pesticidas, plaguicidas y herbicidas. O formas de explotación que no respetan o no se acomodan a los ciclos de reproducción de las especies y a la capacidad de recuperación y asimilación del medio.

Unos impactos muy importantes y poco documentados, son los conflictos entre grupos poblacionales por acceso a bienes y servicios ambientales que, manejados inadecuadamente, terminan en graves daños al medio y a la misma población.

DISPONIBILIDAD Y CALIDAD AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN LA POBLACIÓN

La cuarta columna de la tabla interactiva debe destinarse a la identificación y valoración de los efectos que el medio puede estar ejerciendo sobre la dinámica demográfica y la calidad de vida de la población.

Tensiones observables generadas por el medio ambiente sobre la población

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables		◆◆◆	
	Reforzadores de tensión			
	Impactos			

La oferta ambiental, tanto en cantidad como en calidad de los bienes y servicios ambientales, puede generar tensiones no solo en la calidad de vida

y el volumen y crecimiento de la población, sino en el tipo de crecimiento económico y de desarrollo humano que esta puede alcanzar.

Aunque la tecnología permite independizar, en buena parte, la satisfacción de las necesidades de los ritmos ambientales y de su capacidad natural para ofrecer bienes, el medio siempre significa un límite, una oferta o una negación de ciertas posibilidades y oportunidades. Algunos territorios son más aptos para determinada producción y determinados rendimientos, mientras otros lo son menos.²⁸

La delgada capa vegetal y su composición en las zonas aledañas al corredor habitacional arriba de los 2800 metros, y la acidez de la tierra, hacen a estos terrenos poco aptos para la agricultura tradicional, la que por otra parte genera rápidos procesos de erosión, debido a la utilización reiterada de arado en profundidad.

Por otra parte, según la calidad del medio, este puede comportar ciertos riesgos para la población no solo por carencia en la producción de recursos alimentarios y bienes ambientales, caso en el cual se puede comprometer seriamente la calidad de vida y las condiciones de morbilidad y mortalidad de la población, sino por la existencia de riesgos de desastre. (Sequías, inundaciones, deslizamientos, terremotos, movimientos de tierra, tormentas, tornados, etcétera.) En este caso, el balance deberá permitir establecer qué tanto riesgo comporta determinado ambiente para la población.

La construcción del embalse en inmediaciones de MPC sobre una falla geológica reconocida y su ubicación a escasos dos kilómetros por encima de y prácticamente en línea recta del casco urbano del MPC, constituye una amenaza permanente para esta población.

En este punto, es necesario tener en cuenta que no existen riesgos de por sí, sino en relación con un grupo de población que puede verse afectado en su vida, en su integri-

²⁸ Remitimos al artículo de Ernesto Parra, "Ordenamiento territorial y desarrollo económico", incluido en este libro p. 143.



dad personal o en sus intereses económicos y en relación con su capacidad para prever y manejar los riesgos ambientales. Por tanto, el riesgo también es construido socialmente. Por ejemplo, asentamientos en zonas de ladera erosionadas constituyen riesgo de deslizamiento y de desplazamiento de población.

La falla geológica en sí misma no constituye riesgo si no es por la localización tanto de la población como del embalse. De la misma manera, una planta de cemento ubicada en inmediaciones del casco urbano del municipio (MPC) ha generado durante décadas problemas de salud a los habitantes de la zona.

El desarrollo de este espacio de la tabla interactiva permitirá identificar y valorar las condiciones del medio natural y construido, así como el riesgo potencial o real (situaciones vividas) que comporta para la población.

Reforzadores de tensiones generadas por el medio sobre la población

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro- alimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables			
	Reforzadores de tensión		◆ ◆ ◆	
	Impactos			

Algunas de las tensiones mencionadas más arriba se derivan o se originan en el encuentro o desencuentro de ritmos y sincronías entre procesos ambientales, procesos económicos, sociales y culturales

y procesos de gestión y administración del Estado²⁹; la velocidad con que se transforman los ambientes, la velocidad con que se modifica la tecnología y la velocidad con que esta modifica el medio; la velocidad que impone a las acciones la pauta de desarrollo urbano e industria la velocidad con que se producen transformaciones socioculturales y políticas. Por ejemplo, planes de ordenamiento y toma de decisiones en comunidades que no perciben la urgencia de la administración local.

La lentitud con que pueden ser recuperadas las fuentes de agua subterráneas y los nacedores que se secaron a raíz de la construcción de los túneles que alimentan el embalse, la velocidad



²⁹ Op. cit.

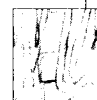
con que crece la población de las zonas adyacentes y la lentitud de los trámites administrativos y burocráticos para hacer cumplir las normas en materia de mitigación de impactos ambientales, generados por la construcción de grandes obras de infraestructura, además de los conflictos y discontinuidades políticas y programáticas entre diversas administraciones municipales, se conjugan para vulnerar los derechos de la población al suministro de agua.

Otros factores se derivan del desconocimiento de la población sobre los procesos y riesgos ambientales, o la carencia de tecnología adecuada para el manejo del medio y para la prevención y control de los mismos. Estos elementos deben ser identificados plenamente sobre el territorio y con las poblaciones que interactúan con él, mediante instrumentos sencillos para reconocimiento y valoración de riesgos e impactos.

Poblaciones campesinas con muy baja escolaridad, sin conocimiento ni acceso a tecnología para demostrar técnicamente el impacto de la construcción del embalse sobre las fuentes de agua, y sin la capacidad ni los contactos necesarios para gestionar y exigir el cumplimiento de la norma, impiden la restitución del equilibrio ambiental y de los derechos vulnerados.

Otros factores se derivan de las formas de valorar, reconocer y manejar el medio ambiente y el riesgo ambiental, o de las formas de producción, explotación y utilización de los recursos naturales, por ejemplo, de formas de producción altamente competitivas que exigen rentabilidades sin consideración de los impactos que pueden generar.

Los cultivos de flores de alta rentabilidad que recientemente se han instalado en las riberas del río que atraviesa el MPC son altamente demandantes de agua y generadores de contaminación del mismo, por la utilización de pesticidas y abonos químicos.



Impactos de las condiciones ambientales sobre la población

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables			
	Reforzadores de tensión			
	Impactos		◆ ◆ ◆	

Ambientes que comportan riesgo para la población terminan afectando la calidad de vida de esta e, incluso, menguando su crecimiento, cuando grupos de población son víctimas de desastres natura-

les o cuando el medio no puede ofrecer los recursos necesarios para su sostenimiento y reproducción. Muchos de los movimientos y desplazamientos de población son resultado de impactos ambientales no controlados.

Las enfermedades pulmonares de la población trabajadora y residente en cercanías de la fábrica de cemento son producto del medio, previa transformación de este por el hombre. De la misma manera, las enfermedades infecciosas de la población infantil por falta de agua potable en la zona del corredor habitacional y de las veredas afectadas por las obras del embalse.

Otro tanto ocurre cuando se trata del ambiente construido. En zonas urbanas son conocidos los efectos negativos del hacinamiento, el ruido o la contaminación atmosférica sobre la salud de la población, o la falta de espacios públicos y zonas de esparcimiento sobre la convivencia ciudadana. Pero los impactos no solo se expresan en el tamaño y crecimiento de la población o en la modificación de algunas de sus características, sino en el retraso o lentitud con que pueden desarrollarse las actividades económicas de la población y satisfacerse las necesidades de la producción.

La falta de agua para riego y la inestabilidad climática en la zona del corredor habitacional impide el desarrollo de la agricultura tradicional e inhibe la implantación de tecnologías alternativas. Esto contrasta con el desbordamiento ocurrido en una quebrada inadecuadamente canalizada en el casco urbano de MPC, que inundó y afectó un número considerable de viviendas para sectores medios y altos del municipio, construidas también antitécnicamente encima de tal canalización, en manifiesta contravención de la reglamentación urbana.



RETROALIMENTACIÓN ENTRE DINÁMICAS POBLACIONALES Y AMBIENTALES

En estos espacios de la tabla interactiva (columna 5), el ejercicio se centra en el reconocimiento de los procesos de retroalimentación entre la dinámica demográfica y la dinámica ambiental, en

		Población Determinante	Medio Determinante	Retroalimentación
Factores generadores de tensión	Tensiones observables			◆ ◆ ◆
	Reforzadores de tensión			◆ ◆ ◆
	Impactos			◆ ◆ ◆

cuya intersección se configuran espacios de frontera en los cuales se expresan de manera más evidente los efectos de la una sobre la otra, y en los cuales adquiere pleno sentido la acción planificadoras. Llegar al entendimiento de estos ciclos de retroalimentación es el objetivo central de la tabla interactiva. Los ejercicios desarrollados en las columnas anteriores son apenas insumos que ayudan a la construcción de estos traslapes de frontera que resumen la dinámica de los procesos socioambientales. Allí es donde una acción determinada tiene o no resonancia. La metáfora del efecto mariposa explica lo que puede generar una acción en un momento dado.

Por ejemplo, un rápido crecimiento y expansión demográfica bajo ciertos patrones de organización social y de desarrollo tecnológico, generan deterioro ambiental y retroalimentan negativamente el ciclo poblacional, puesto que deterioran la calidad de vida, aumentan la mortalidad y la morbilidad y propician la emigración del territorio. Finalmente, generan presión de la población sobre nuevos territorios en busca de satisfacción de sus necesidades.

El rápido crecimiento de MGC y el deterioro de la calidad de vida en la ciudad por contaminación ambiental, aumento de los costos de vivienda y servicios públicos y condiciones precarias de seguridad ciudadana, generan desplazamiento de ciudadanos hacia el corredor habitacional. La población inmigrante, traslada patrones de apropiación del medio y de consumo propios de la gran ciudad, generando presiones importantes sobre el medio ambiente y el deterioro de algunos recursos naturales. [Éxodo de la población nativa hacia zonas de MGC, usualmente periféricas y marginales, donde aumentan las dinámicas de presión y deterioro ya existentes. Tal es el caso observable en los barrios de ladera, en la vía que conduce de MGC a Mpc, así como en barrios urbanos en inmediaciones de la vía que comunica a MGC con otras grandes ciudades.]



El cruce entre las proyecciones de población bajo distintos escenarios medioambientales y las proyecciones de disponibilidad y conservación de recursos renovables y no renovables bajo distintos escenarios demográficos, constituye una ayuda importante en esta labor. Aquí puede ser de mucha utilidad la disposición y superposición de mapas entre ofertas ambientales y demandas poblacionales.

De continuar el ritmo de inmigración al corredor habitacional, manteniendo constantes la producción y distribución actual de agua, se llegaría a la imposibilidad de satisfacer la demanda de agua para población creciente y, por tanto, la necesidad de restringir la llegada de inmigrantes o de introducir innovaciones tecnológicas de gran envergadura. Así, en la empresa de acueducto veredal más grande de toda la zona, se habían otorgado 290 derechos hasta 1991 para cerca de 2.000 usuarios, además de la población de la concertación escolar, y desde esa época se han acumulado cerca de 500 solicitudes nuevas que no han podido ser atendidas, ya que para atender los 290 derechos se ha debido captar casi la totalidad del agua de la fuente abastecedora a pesar de que la autoridad ambiental solamente autorizó captar un 25% y recientemente un 50% de la misma.

Por otra parte, el ejercicio se centra en determinar si el riesgo que comporta determinar ambiente para la población se genera en las características biofísicas del medio y/o en prácticas de la población frente al medio y la manera como uno y otro se retroalimentan. Raramente la población ejerce impactos (negativos o positivos) sobre el medio ambiente, que no retornen luego en forma de impactos (negativos o positivos) sobre la población, dada su estrecha interdependencia, aunque los tiempos en que se pueden observar las respuestas tanto de la población como del ambiente sean muy largos y escapen a la observación de un momento particular.

La retroalimentación de ciclos negativos puede terminar comportando no solo daños irreversibles y permanentes para la población, sino graves daños para el medio, llegando incluso a poner en riesgo la reproducción biológica y social de una y otro. Por ejemplo, asentamientos en zonas de ladera con alto índice de erosión y en tierras inestables, o



asentamientos en las riberas inundables de los ríos generan, de tiempo en tiempo, volúmenes importantes de damnificados. Pero el desplazamiento de estos hacia medios de alta fragilidad contribuye al deterioro del medio.

En zonas urbanas el impacto del medio construido puede ser mayor para la población que el del medio natural. En zonas rurales el mayor impacto proviene del medio natural. En zonas urbanas la preocupación se centra en cómo crear ambientes urbanos saludables para la población, que a la vez preserven el medio natural, y en cómo proteger a la población de posibles efectos negativos. En zonas rurales se trata principalmente de cómo proteger el medio de prácticas depredadoras y, al mismo tiempo, garantizar a la población formas de vida y de trabajo adecuadas a sus necesidades.

Finalmente, el último espacio de esta parte de la tabla interactiva se destina a la consideración de aquellos ciclos de retroalimentación positivos que se consideran deseables tanto para la población como para el medio natural y construido. Cuando se dan procesos de retroalimentación positiva y existen factores reforzadores también positivos, poblaciones crecientes pueden desarrollarse rápidamente en medios con ofertas ambientales grandes o crecientes.

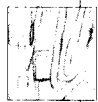
Cuando tanto los procesos de retroalimentación como los factores reforzadores son negativos, medios adversos a la población terminan menguando su capacidad de reproducción y poblaciones precarizadas pueden, a su vez, generar amenazas importantes para el medio.

FACTORES DE DISTENSIÓN LIBERADORES O MITIGADORES DE TENSIONES ENTRE POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

En esta parte de la tabla interactiva se identifican, organizan jerarquizan y priorizan los elementos o factores que equilibran, mitigan, liberan o resuelven las tensiones entre población y medio ambiente natural o construido, en dos direcciones: cuando la población ejerce un rol determinante sobre el medio y cuando el medio natural o construido ejerce un rol determinante sobre la población. (Ver tabla 4)

		Población Determinante	Medio Determinante	Retroalimentación
Factores liberadores de tensión	Organizacionales, sociopolíticos	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆
	Capacidades y competencias	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆
	Recursos	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆

Factores mitigadores de la tensión o liberadores o transformadores de la tensión son, por una parte, aquellos que moderan o reducen el crecimiento de población, siempre y cuan-



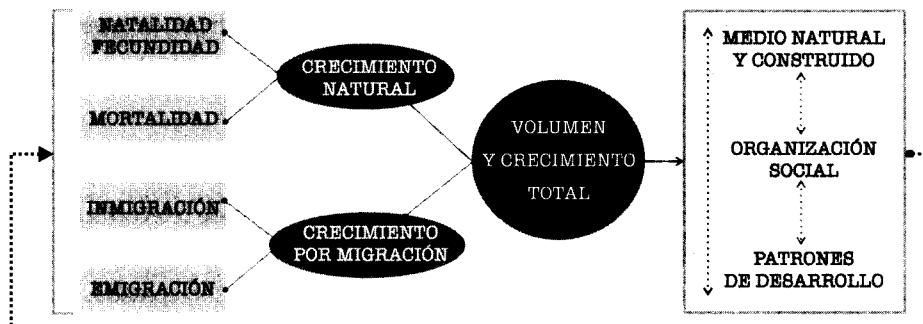
◆ Tabla 4. Elementos a considerar en los factores liberadores de tensión

	DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MEDIO (TERRITORIO)	DETERMINACIÓN DEL MEDIO (TERRITORIO) SOBRE LA POBLACIÓN	RETROALIMENTACIÓN POBLACIÓN-MEDIO	
FACTORES LIBERADORES DE TENSIÓN	Organizacionales, sociopolíticos y económicos	Define mecanismos, tipos de relaciones, formas de organización y relación sociopolítica, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce la población sobre el medio.	Define mecanismos, tipos de relaciones, formas de organización y relación sociopolítica, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce el medio sobre la población.	Define procesos de retroalimentación entre liberadores de tensiones del lado de la población y del lado del medio.
	Capacidades y competencias sociales	Identifica habilidades, cualidades, actitudes, valores, creencias, comportamientos, saberes y capacidades de la población, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce la población sobre el medio.	Identifica habilidades, cualidades, actitudes, valores creencias, comportamientos, saberes y capacidades de la población, que permiten superar, liberar o transformar la tensión que ejerce el medio sobre la población.	Define procesos de retroalimentación entre liberadores de tensiones del lado de la población y del lado del medio.
	Recursos	Identifica recursos económicos, informativos, científicos y técnicos, legales, normativos, institucionales y otros, que pueden ser utilizados para liberar o transformar las tensiones generadas por la población sobre el medio.	Identifica recursos económicos, informativos, científicos y técnicos, legales, normativos, institucionales y otros, que pueden ser utilizados para liberar o transformar las tensiones generadas por la el medio sobre la población.	Define la retroalimentación que se da entre recursos liberadores de tensión de la población sobre el medio y del medio sobre la población.

do las necesidades, las demandas y la tecnología de producción permanezcan constantes. O aquellos que permiten aumentar el techo ambiental o de disponibilidad de producción de bienes ambientales, según necesidades o poblaciones crecientes. (Gráfico 2)



◆ Gráfico 2. Variables ambientales básicas e interacciones con la población



Estos factores se han agrupado en tres categorías: mecanismos o modos de liberar tensión; competencias, habilidades, conocimientos, valores y prácticas de la población para relacionarse de manera proactiva con el medio, y recursos que fortalecen la capacidad de superación o transformación de la tensión.

Cada uno de estos factores se desarrolla en dos direcciones: cuando la población ejerce acción determinante sobre el medio y cuando el medio ejerce acción determinante sobre la población.

Mecanismos o modos de resolver la tensión y restaurar el equilibrio cuando la población es determinante

Los factores demográficos pueden también actuar como mitigadores de tensión, y la población puede ella misma actuar como elemento de distensión o restauración del equilibrio.

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores liberadores de tensión	Organizacionales, sociopolíticos	◆◆◆		
	Capacidades y competencias	◆◆◆		
	Recursos	◆◆◆		

Dado un patrón tecnológico y de organización social específica, y cuando no sea posible o deseable modificar tales patrones, los impactos negativos de la población sobre el medio pueden mitigarse o eliminarse, cuando el tamaño de la población se reduce o el crecimiento se hace más lento.

En este caso, baja fecundidad y baja migración pueden contribuir a hacer más lento el crecimiento, de manera que al reducir su velocidad permaneciendo constantes las demandas, se logra disminuir el ritmo de utilización y explotación del medio o la velocidad



con la que crecen las demandas ambientales. De esta manera, el ritmo de crecimiento menor permitiría aumentar los tiempos de recuperación del medio ambiente o los tiempos de reproducción y producción del medio, así como dar un compás de espera en la construcción y puesta a punto de nuevas tecnologías más amigables con el medio o que potencien la capacidad de producción y reconstrucción del mismo.

Sin embargo, aquí es necesario tener en cuenta que cuando se trata de prácticas depredadoras, y cuando existe un gran desfase entre el tiempo en que la tecnología logra modificar el medio y el tiempo necesario para restaurar, modificar, restablecer o mitigar el impacto generado, es decir, cuando los ritmos naturales resultan sobrepasados por los ritmos de la civilización, los efectos de las restricciones en la población sobre la mitigación de los impactos pueden resultar inocuos o insignificantes, dado que los cambios demográficos suelen ser cambios de largo plazo, cuyos efectos no se expresan inmediatamente.

Recurrir al control del crecimiento y tamaño de población debe ser sopesado cuidadosamente porque solo surtirá efecto inmediato si por vía de emigración se logra aligerar la demanda de bienes y servicios ambientales. Generalmente, la mayor respuesta se obtiene cuando las restricciones demográficas se acompañan de cambios significativos en los patrones de uso, consumo y producción de bienes ambientales.

En el corredor habitacional del municipio (MPC) las prácticas anticonceptivas hacen parte del saber popular, y se promueven entre la población. La fecundidad no es muy alta. Aquí el crecimiento se produce principalmente por efecto de la inmigración. En este caso, el impacto de una reducción adicional en la fecundidad contribuiría muy poco a la restauración del equilibrio cuando el elemento central del deterioro ambiental está ligado a las nuevas prácticas de utilización y apropiación del medio. Las normas de la oficina de planeación sobre áreas mínimas permitidas para loteo y construcción nuevas, así como la necesidad de demostrar disponibilidad efectiva de agua, de alguna manera contribuyen a reducir la velocidad de la inmigración en zonas rurales.



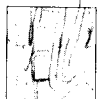
Cuando se llega a crecimiento cero o negativo, necesariamente disminuye el volumen absoluto de población y se obtienen densidades más bajas de población y, por tanto, menor presión sobre los recursos. Pero aquí es necesario tener en cuenta que si las necesidades son crecientes y las tecnologías para apropiación del medio y producción de bienes de consumo no son amigables, son depredadoras o ponen a riesgo la sostenibilidad ambiental y social, crecimientos lentos de población y aun negativos, pueden generar graves daños sobre el medio. (Piénsese, por ejemplo, en la gran diferencia de consumo entre norteamericanos y nepaleses.) El recurso demográfico para mitigar la tensión solo surtirá efecto cuando simultáneamente se producen cambios en tecnología y en formas de organización, conocimiento y cultura que permiten establecer balances adecuados con el medio ambiente.

Aún, si se redujera notablemente la inmigración hacia Mpc y se mantuvieran las prácticas actuales de uso del suelo, el impacto negativo sobre el medio seguiría incrementándose.

Los factores organizacionales y políticos mitigadores de tensión tienen que ver con formas de organización social para la apropiación, distribución, utilización y producción de bienes y servicios que respetan los ritmos biológicos o que reconocen las relaciones entre unos y otros.

Tienen que ver con las capacidades y competencias de la población y de las estructuras de poder para reconocer y manejar las relaciones de interdependencia entre el hombre y el medio. Igualmente corresponden a ideologías, posiciones no antropocentristas que consideran al medio, no solo como mero recurso para alcanzar altos niveles de rentabilidad económica, sino como un elemento indispensable para el equilibrio del planeta y la sobrevivencia de la población humana.

El reconocimiento y valoración del patrimonio ambiental tanto en su calidad y cantidad como en su valor económico y social, y la incorporación de los costos ambientales en los costos de producción y en el valor de los bienes producidos, son elementos que permiten avanzar en la construcción de mejores balances entre población y medio ambiente.



Recientemente, algunas organizaciones comunitarias e instituciones públicas y privadas han iniciado acciones tendientes a prevenir el daño ambiental y a generar nuevas actitudes y conocimientos sobre el uso y manejo ambiental en la cuenca del río municipal. Algunos ejemplos son los siguientes, aunque su envergadura y cobertura son todavía incipientes: Corporación de amigos del río principal; Asociación de productores agrícolas de MPC que promueven los cultivos biológicos, en pequeña escala, y el intercambio de bienes y conocimiento entre productores; la Umata ha promovido cursos para la producción de humus, la reproducción de especies nativas y la recuperación de huertas caseras alternativas; ONGs ambientales cooperan en protección de zonas de páramo; Veedurías ciudadanas sobre el manejo de acueductos veredales, y coordinación entre organizaciones de mujeres, de vecinos, coordinación de acciones entre Juntas de Acción Comunal y Juntas de Acueductos veredales frente a presiones de la empresa de acueducto de MGC y de empresas privadas de acueducto.

Los factores liberadores de tensión tienen que ver también con las creencias, valores y saberes sobre el medio y sobre las prácticas sociales de apropiación y utilización del mismo. Por ejemplo, el valor otorgado a la propiedad privada, y los derechos y deberes ambientales.

La tensión suele resolverse por sí misma y siempre se resolverá para dar paso a nuevos procesos, nuevos medios ambientales y nuevas o diferentes poblaciones.

Sin embargo, cuando se trata de mantener ciertos equilibrios o permitir que una población pueda desarrollarse en un determinado medio, las sociedades suelen disponer de recursos que les permiten manejar o restituir los equilibrios perdidos o construir nuevos equilibrios.

La legislación y las normas que establecen regulaciones o límites a la acción del hombre sobre la naturaleza y la utilización de los recursos, juegan aquí un papel importante,



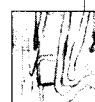
cuando estos obligan a reconocer o respetar tiempos, ritmos, ciclos biológicos y a acatar bajo el principio de que en caso de duda, hay que abstenerse.

Las regulaciones legales juegan un papel tan importante como las regulaciones de orden cultural, que tienen tanto o más fuerza que las formales y legales. Estas tienen que ver con las representaciones que la población tiene del territorio; las formas de apropiarlo, construirlo y defenderlo; la valoración del medio; el reconocimiento del valor de los bienes ambientales, así como el valor y legitimación que se otorga a las regulaciones normativas y a las instituciones y organismos encargados del control.

Existen disposiciones recientes de la alcaldía de Mpc que definen y reconocen zonas de protección, delimitan la expansión de los asentamientos suburbanos en las veredas de los carreteables, definen y protegen las rondas de quebradas, ríos y nacaderos. Así mismo, se restringe la pesca en el embalse, y se obliga a utilizar el servicio de recolección de basura establecido en el corredor habitacional.

El sentido y valor otorgado a la propiedad privada y lo que se denomina propiedad del medio o la capacidad de enajenación del medio para usufructo personal; el reconocimiento de lo colectivo y el valor otorgado a los bienes públicos y comunes; el reconocimiento de responsabilidades y corresponsabilidades individuales y colectivas frente al medio y al bienestar social, son recursos que deben ser movilizados y enriquecidos en la construcción de los nuevos balances.

De otra parte, las pautas de consumo institucional e individual juegan un papel muy importante en la determinación de las demandas de bienes ambientales, así como las pautas culturales relacionadas con el manejo de desechos. Pautas culturales proactivas frente al mantenimiento y preservación del medio permiten encontrar más fácilmente puntos de equilibrio entre necesidades individuales y colectivas y la oferta ambiental. Entre tanto, pautas culturales de negación o desconocimiento del medio y de las relaciones que guarda con la actividad humana hacen más difícil la construcción y mantenimiento de estos equilibrios y fácilmente generan desequilibrios graves.



Factores liberadores de tensión cuando el medio ejerce determinación sobre la población

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro-alimentación
Factores liberadores de tensión	Organizacionales, sociopolíticos		◆◆◆	
	Capacidades y competencias		◆◆◆	
	Recursos		◆◆◆	

Ambientes con alta capacidad para producir bienes y servicios ambientales, con alta capacidad de recuperación y con alta capacidad para asimilar y transformar desechos, responden mejor a presiones

de población que medios frágiles y empobrecidos.

El municipio MPC tiene zonas de alta pluviosidad, lo que mitiga la presión sobre las fuentes de agua. Este es uno de los municipios más productores de agua y aire, pues concentra un alto porcentaje de los páramos del país. La altura misma, por encima de los 3.000 metros, disuade a propios y extraños de asentar viviendas allí.

Medios salubres o de bajo riesgo ambiental para la población, con alta capacidad de recuperación y asimilación de los impactos generados por la misma, constituyen elementos clave en el mantenimiento o restauración de los equilibrios población-medio ambiente.

Pero es necesario tener en cuenta que los medios liberadores o mitigadores de tensiones entre población y ambiente, tienen mucho que ver con las conductas humanas que permiten prácticas de conservación o depredación del medio, en cuanto este será siempre un medio construido mientras existan hombres sobre el territorio. Así, el medio también puede ser transformado y adecuado a exigencias crecientes de la población, salvo respuestas ambientales que todavía permanecen fuera del alcance de la tecnología.

La promoción entre propietarios rurales del reciclaje de desechos para la producción de humus, mediante la utilización de lombricultura, ha permitido la producción de nuevas tierras para agricultura biológica en algunos predios, así como la producción de forraje de alta calidad para bovinos.



Modos de producir y reproducir el medio, acordes con la dinámica de reproducción propia del medio ambiente, capacidades y habilidades para el adecuado manejo del medio ambiente y para la previsión y control de riesgos naturales, sin duda contribuyen a mitigar o subsanar los efectos negativos del medio sobre la población.

El conocimiento y aplicación de tecnologías adecuadas para la previsión y manejo de riesgos ambientales, así como patrones culturales, valores y actitudes proactivos frente al medio, la vida, y las relaciones entre el hombre y su medio permitirán construir nuevos y más adecuados balances, tanto para la conservación de la población como de los recursos renovables y no renovables.

En el corredor habitacional algunos habitantes han introducido nuevas tecnologías para manejo de pozos sépticos que permiten recircular las aguas servidas para riego. También se ha introducido, aunque en muy pequeña escala, el uso de detergentes biodegradables y de fungicidas y pesticidas biológicos.

Recursos institucionales y legales, políticas y programas, desarrollo de información, tecnología y conocimiento para manejo ambiental, garantía de los derechos humanos y ambientales, son herramientas de alto poder para potenciar los ciclos de retroalimentación positiva entre el medio y la población.

Aquí tienen un lugar especial los procesos e instrumentos de planeación (Planes estratégicos de ordenamiento y desarrollo), que toman en consideración las relaciones entre el medio y la población y que manejan escenarios de desarrollo futuro para ambas variables.

Estructuras institucionales adecuadas para saneamiento ambiental, control de contaminantes, manejo de desechos sólidos y líquidos, así como de emisiones nocivas, protección y defensa de espacios públicos y zonas de esparcimiento, permiten a la población gozar de un medio sano y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

Algunas Juntas de Acción Comunal y Juntas de Acueductos Veredales del corredor habitacional han logrado recuperar ejidos



para reforestación, han realizado campañas de reducción del consumo de agua doméstica y han desarrollado programas para construcción de tanques de almacenamiento.

Desde el lado de la organización social, el fortalecimiento de redes de atención y prevención de desastres, así como de organizaciones y grupos de defensa del medio y la calidad de vida, son recursos que pueden aunarse a los esfuerzos institucionales y estatales para la construcción de balances adecuados población-medio ambiente.

El acceso masivo a conocimiento y servicios de preservación del medio y de mejoramiento de la calidad de vida, permite a los grupos humanos establecer mejores formas de relacionamiento con su medio y controlar oportuna y eficazmente los posibles riesgos ambientales.

Algunos jóvenes de la zona han iniciado estudios relacionados con el manejo ambiental y se han vinculado a actividades de preservación del medio. El foro del agua, que se celebra anualmente, convoca a la ciudadanía a aunar esfuerzos en esa dirección. De la misma manera, restauranteros y comerciantes han realizado intentos por organizar y ofrecer servicios de turismo ecológico en la zona, aunque con pocos resultados hasta ahora.

Equilibrios y balances observados

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro- alimentación
Balances observados	Positivos o negativos	◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆

Esta sección de la tabla interactiva se destina a realizar el balance entre factores de tensión y distensión, es decir,

a establecer el estado de pérdidas y ganancias para la población y para el medio ambiente, y a definir los desequilibrios más importantes que deben ser objeto de atención prioritaria por parte del Estado y de las organizaciones sociales.

96

El ejercicio sobre balances debe contemplar, en primera instancia, el balance poblacional y, en segunda instancia, el balance ambiental para, finalmente, establecer el balance entre los dos. El apoyo técnico es indispensable en este momento, aunque inicialmente puede hacerse de manera temática a partir de la experiencia de los pobladores y las



instituciones. En términos de población, el balance puede establecerse mediante la comparación de tasas totales de crecimiento (tasas negativas indican decrecimiento de la población). Pero también hay lugar a observar indicadores de calidad de vida y de acceso a bienes y servicios ambientales.

En términos ambientales, el balance exige la documentación sobre tendencias de preservación, crecimiento o extinción de recursos naturales renovables y no renovables.

En el caso del corredor habitacional no se conocen trabajos que establezcan el balance población medio ambiente. Sin embargo, puede decirse que este balance es precario y quizás ya negativo, aunque aún no se ha llegado a extremos como los observados en otros municipios colindantes de MGC, donde la disponibilidad de agua ha llegado a niveles tan críticos que en buena medida dependen de sobreexplotar una ya muy mermada disponibilidad de aguas subterráneas, y dependen cada vez más del MGC para su abastecimiento. En cambio, en Mpc se extrae –sin beneficio para sí– una buena proporción del agua que surte a MGC.

Cuando las pérdidas apenas se compensan con las ganancias o cuando los factores generadores de tensión apenas logran ser contrarrestados por los factores de distensión, cabe decir que se trata de un equilibrio precario que puede tornarse negativo cuando cualquier evento, bien sea del lado de la población o del lado del medio, aumenta los factores de tensión.

Cuando las pérdidas no pueden ser contrarrestadas con los factores liberadores de tensión, los daños tanto en la población como en el medio ambiente pueden ser irreparables y debe pensarse en acciones de reconstrucción o de sustitución tanto de población como del medio ambiente, según sea el caso.

Esta fue la situación en el momento de la construcción del embalse en MPC, el cual inundó la totalidad del parque recreacional del municipio y desplazó a un conjunto de familias que emigraron a otras veredas o, principalmente, a MGC. Ni la población ni el parque han sido aún restituidos al municipio.



Balances positivos permiten prever acciones de protección y prevención, a fin de mantenerlos en el tiempo y evitar su deterioro.

ESCENARIOS Y BALANCES ESPERADOS

		Población Determinante	Medio Determinante	Retro- alimentación
Escenarios y balances esperados	Tensiones superadas	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆
	Compensación, mitigación	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆
	Nuevos balances	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆	◆ ◆ ◆

La última parte de la tabla interactiva se destina a la identificación, reconocimiento y valoración de los escenarios deseados, en términos de equilibrios y balances viables y posibles entre población y

medio ambiente, que deben orientar la acción planificadora, así como la inversión económica y social.

La Tabla 5 ilustra, con algunos ejemplos, el tipo de balances que podrían ser considerados. Sin embargo, la construcción de esta tabla debe ser el resultado de un trabajo de concertación institucional, social y política con amplia participación de los actores sociales involucrados en el logro de los balances demo-ambientales, medida por consideraciones de orden ético.

Los criterios centrales en la construcción de estos escenarios son: la sustentabilidad ambiental en el largo plazo; el respeto a la diversidad ambiental, cultural y étnica; la garantía de los derechos humanos y ambientales; la calidad de vida, y la equidad frente al acceso a los bienes y servicios ambientales, sociales, económicos y culturales.

Los balances que se construyan pueden constituirse en metas a lograr en el corto, mediano y largo plazo, y deben orientar la acción del Estado y de los grupos sociales, una vez que se haya logrado un cierto grado de consenso político.

Los factores que se identifiquen como compensadores o mitigadores se convertirán en estrategias para lograr el balance establecido como meta a lograr y, finalmente, los recursos que se identifiquen permitirán pasar a la tarea de cuantificar los costos económicos, sociales y ambientales que será necesario movilizar para alcanzar, crear o mantener los balances esperados.

El ejercicio final lleva a plantearse el problema de la equidad no solo entre los sujetos humanos en términos de oportunidades y acceso a bienes y servicios ambientales, sociales y económicos, sino entre sujetos humanos y medio ambiente renovable y no renovable, en el entendimiento de que la preservación de los primeros depende necesariamente

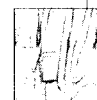


♦ Tabla 5. Elementos a considerar en los balances y equilibrios esperados

	DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO (TERRITORIO)	DETERMINACIÓN DEL MEDIO URBANO SOBRE LA POBLACIÓN	RETROALIMENTACIÓN POBLACIÓN-MEDIO AMBIENTE	
BALANCES Y EQUILIBRIOS ESPERADOS	Población/recursos	Crecimiento, tamaño, distribución, movilidad de la población, acuerdos con oferta de bienes y servicios ambientales. Preservación y mantenimiento y sostenibilidad ambientales asegurados	Oferta de bienes y servicios ambientales, acuerdos con crecimiento, tamaño, distribución, movilidad. Satisfacción de necesidades de la población.	
	Compensaciones-mitigaciones-substituciones	Reducción en crecimiento o estructuras que generan menos demandas sobre el medio, disminuyen presión sobre este. Protección de formas de producción amigables con el medio. Desarrollo de tecnología que permite sustituir consumos ambientales.	Fortalecimiento del medio o tecnologías que potencian o amplían la oferta ambiental, contrarrestan impactos de poblaciones crecientes o altamente demandantes.	Crecimientos moderados favorecen recuperación o ampliación de la oferta ambiental. Mayores ofertas ambientales favorecen crecimientos de población o mejoras en calidad de vida. Menores demandas sobre el medio junto con mayor oferta ambiental favorecen la recuperación del medio o mejoras en calidad de vida.
	Recursos legales institucionales que se deben movilizar	Fortalecimiento o construcción de patrones culturales de control poblacional que contribuyen a minimizar impactos poblacionales negativos. Desarrollo de legislación garantista de derechos ambientales. Promoción, difusión de patrones de consumo, ahorradores de bienes ambientales.	Valorización de prácticas y actitudes conservacionistas. Patrones culturales conservacionistas o actitudes y prácticas de preservación y reproducción ambiental, contrarrestan efectos negativos del medio en la población.	Patrones culturales de control a población refuerzan patrones culturales conservacionistas del medio, y viceversa.

de la preservación de los segundos, aun en la escala geográfica más pequeña; y que cada uno debe aportar según su responsabilidad social y ambiental. y a cada uno le corresponderá según su necesidad.

Para facilitar la tarea de identificación de balances esperados pueden construirse diferentes escenarios. Para la población pueden confrontarse crecimientos esperados de pobla-



ción, estructuras esperadas y movimientos sobre el territorio con la oferta de bienes y servicios ambientales disponibles en la zona y sus posibilidades de crecimiento futuro.

En el caso del corredor habitacional, la comparación entre disponibilidad de litros de agua y la demanda resultante del nuevo crecimiento poblacional indican que mientras no se pueda ampliar la oferta hídrica el crecimiento de población debe restringirse, por lo menos el resultante de la inmigración. Si la empresa de Acueducto y Alcantarillado de MGC cumpliera con las obligaciones de mitigación de impactos derivadas de la construcción del embalse, la disponibilidad de agua dejaría de ser un factor de restricción al crecimiento poblacional y la consideración se trasladaría a otros efectos ambientales derivados del aumento de la densidad poblacional en zonas de riesgo ambiental.

De la identificación de estos escenarios se sigue a la consideración de las estrategias y recursos que es necesario movilizar para alcanzar o mantener el escenario más deseable.

En el caso del medio ambiente pueden construirse escenarios, confrontando la disponibilidad de bienes y servicios ambientales con las demandas resultantes de los escenarios poblacionales previstos. De allí deben resultar la valoración de las posibilidades de preservación y el mantenimiento y reproducción de los recursos renovables y no renovables.

De la misma manera que en el caso de la población, corresponde luego identificar estrategias y recursos para el sostenimiento ambiental.

En el corredor habitacional, según el ritmo de crecimiento de la construcción de vivienda y de la población, la demanda por servicios de agua generaría el agotamiento de las reservas existentes y la contaminación de fuentes por aumento de aguas servidas, con grave daño para el medio ambiente. La introducción de prácticas ahorradoras de agua o de tecnologías apro-



piadas a la conservación y mantenimiento de las fuentes existentes o a la utilización de aguas lluvias y al reciclaje de aguas servidas, seguramente permitiría ampliar la oferta de agua para nuevos pobladores.

Finalmente, corresponde construir los procesos de retroalimentación positiva que se consideren deseables y hacia la consecución de los cuales debe orientarse la acción planificadora y la inversión futura de recursos. Aquí, el ejercicio consiste en transformar los círculos de retroalimentación negativa en círculos de retroalimentación positiva, de manera que no solo se logre garantizar a la población el acceso a bienes y servicios ambientales en condiciones de equidad, sino el sostenimiento y desarrollo del medio ambiente renovable y no renovable.

En el caso del corredor habitacional, la implantación de nuevas tecnologías para manejo y producción, consumo y distribución de agua, acompañada de nuevas prácticas y actitudes de los usuarios, puede no solo permitir a la población residente y nueva satisfacer sus necesidades de agua, sino permitir el mantenimiento, recuperación e, incluso, crecimiento de las fuentes disponibles.

Desde el punto de vista institucional, por ejemplo, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de MGC, junto con una actividad más autónoma y eficiente de los organismos de control ambiental del Estado y de la administración municipal, permitiría restituir y /o substituir los bienes ambientales afectados por la construcción del embalse y mejorar así las condiciones ambientales de vida y producción económica de la población.

El fortalecimiento de las capacidades y competencias de las organizaciones civiles y de las instituciones del Estado para asumir procesos de corresponsabilidad ambiental, sería además una condición necesaria para la generación de círculos virtuosos de retroalimentación.



CONSIDERACIÓN FINAL

La tabla interactiva que hemos expuesto en los apartes anteriores puede ser trabajada como herramienta de diagnóstico y planeación de la acción; como herramienta para realizar seguimiento a las metas y logros establecidos; como herramienta para sensibilizar a los distintos grupos poblacionales sobre sus responsabilidades frente a las dinámicas demo-ambientales; como herramienta de investigación para generar nuevo conocimiento sobre las relaciones entre población y medio ambiente, o como herramienta pedagógica para generar procesos de aprendizaje, reconocimiento y desarrollo de destrezas sobre el medio y la población.

Finalmente, la tabla interactiva permite la construcción de listas de opciones para identificación de tensiones y contradicciones derivadas de la acción de la población sobre el medio y de la acción del medio sobre la población, y para identificar procesos de retroalimentación que pueden ser compartidos entre diferentes poblaciones, a fin de enriquecer su capacidad para generar nuevas formas de relación entre la población y su entorno.

Al desarrollar la tabla interactiva, seguramente se pondrán en evidencia los vacíos de información, pero también surgirá la necesidad de crear herramientas para identificación y valoración de las tensiones y los impactos, así como de los factores generadores de tensión y, en este sentido, se convierte en un mecanismo motivador de la investigación y el desarrollo tecnológico encomendado a fortalecer los procesos de ordenamiento territorial y de intervención sociodemográfica. En la construcción de la tabla interactiva, el conocimiento científico-técnico entra necesariamente en relación con el saber cotidiano, con la experiencia y el sentido común de los grupos poblacionales que actúan y viven en el territorio, permitiendo su mutuo enriquecimiento. Pero también los obliga a plantearse los asuntos básicos de orden político y, sobre todo, ético.



BIBLIOGRAFÍA

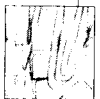
- Almario, Jorge E., *Estado regional: elementos para un debate sobre el reordenamiento territorial*, Universidad Libre, Cali, 1998.
- Altimir, Oscar, *Desarrollo, crisis y equidad*, Revista de la CEPAL No 40, Santiago de Chile, 1990.
- Tercera consulta sobre el medio ambiente*, BID, Caracas, 1991.
- Bajraj, J. Reynaldo; Villa, Miguel, *Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*, CEPAL: En Serie medio ambiente y desarrollo, # 7, 2000, Santiago de Chile.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C. En Banco Mundial - Desarrollo y medio ambiente, Washington, D.C. 1992.
- Bilsborrow, Richard, Fuller, *La selectividad de los emigrantes rurales de la sierra ecuatoriana*, CELADE Notas de población, No 44, Santiago de Chile, 1987.
- Boland, Barbara, *Población y desarrollo en el Caribe*, Madrid, Pensamiento iberoamericano, No. 28, 1995.
- Borja, Miguel, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Cerec, Bogotá, 1996.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama social de América Latina*, CEPAL: Serie E, No. 45 (LC/G.1982-P), Santiago de Chile, 1997.
- CEPAL, *Informe de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*. (LC/G.1905 (SES.26/10), documento presentado en el 26to período de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1996.
- CEPAL, *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, CEPAL, Serie E, N o 45 (LC/G.1954 (CONF86/3) (LC/G.1834-P), Santiago de Chile, 1995.
- CEPAL, *Dinámica de la Población y Desarrollo*, Cuadernos de la CEPAL No. 74, (LC/G.1862.P), Santiago de Chile, 1995.
- CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, 1997.
- CEPAL, *Población, equidad y transformación productiva*. (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev2) Serie E, No. 37, Santiago de Chile, 1995.
- Chackiel J. Scholnick. S. *América Latina: la transición demográfica en los países rezagados*, serie B, No. 124 (LC/DEM/R.286), Santiago de Chile, 1998.
- Chackiel, Juan Villa. M., *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y el desarrollo*, Santiago de Chile, 1992.
- Comisión de Ordenamiento Territorial, *Memoria / Seminario Nacional sobre Ordenamiento y Autonomía territorial*, Presidencia de la República, Bogotá, 1992.
- Cornelius, Diana y Cover, Jane, *La dinámica entre la población y el medio ambiente: un cuadro de datos del Population Reference Bureau*, Population Reference Bureau, Washington, 1997.
- Ehrlich, Paul y Ehrlich, Anne, *Población, recursos, medio ambiente: aspectos de ecología humana*, Omega, Barcelona, 1975.
- Elizaga, *Dinámica y economía de la población*, Santiago de Chile, CELADE, 1979.
- Fajardo M., Darío, *La gestión ambiental en el ordenamiento del territorio*, en "Ensayo y Error", vol 2 # 3, Bogotá, 1997.
- Fals, Orlando, *Materiales de consulta sobre ordenamiento territorial*, Comisión de Ordenamiento Territorial, Bogotá, 1994.



- Fals B., Orlando, *Siete peligros por el territorio nacional: necesidad y urgencia de la ley territorial en Colombia*, en "Revista de las Fuerzas Armadas", vol 51. # 159, Bogotá, 1996.
- Ferrer R., Manuel, *Población, ecología y medio ambiente*, Universidad de Navarra Pamplona, 1996.
- Gabiña, Juanjo, *Prospectiva y ordenación del territorio: hacia un proyecto de futuro*, Marcombo Boixareu Editores, Barcelona, 1998.
- Gilbert, Alan, *The Mega-city in Latin America, Japón, United Nations*, University Press, New York, 1996.
- Guerrero, Fernando, *Dinámica poblacional y estructura agraria en algunas comunidades de la cuenca del río Mira y el valle del Chota*, Quito, 1996.
- Hurtado B., Jaime I. y Urbina P., Jorge Eds, *Ordenamiento Territorial: memorias*, ESAP, Bogotá, 1997.
- Hurtado, Osvaldo, *Gobernabilidad, democracia y pobreza, estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Quito, 1997.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*, IGAC, Bogotá, 1997.
- Jordán R., Simioni D., *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, CEPAL, Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, Doc: (LC/L.1117), Santiago de Chile, 1998.
- Keyfitz, Nathan, *Population Growth, Development and Environment*, Population Studies, vol. 50, No. 3, Londres, 1996.
- Lagos R., Arriagada, (comps.) C. *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, 1998.
- Lassonde L., *Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI?* Universidad Nacional Autónoma de México - Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Livi-Bacci, Massimo, *Pobreza y dinámica demográfica*, Pensamiento iberoamericano, No. 28, Madrid, 1995.
- Martínez, Jorge, *Temas de política en población, pobreza y equidad*, (MIDEPLAN), serie Población y pobreza, No. 4, Santiago de Chile, 1998.
- Masey D. Et. Al *International migration theory: the North American case*, Population and Development Review, vol. 20, No. 4, New York, 1987.
- Meadows D., *Los límites del crecimiento*, Universe Books, New York, 1972.
- Mendoza, Alberto y Quintero, Jaime, *El ordenador: metodología del ordenamiento territorial*, Colciencias y Federación Nacional de Cafeteros, Bogotá, 1992.
- Mertens W., *Crecimiento de la población y desarrollo económico*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, No. 75, (LC/G.1878-P), Santiago de Chile, 1996.
- Muñoz, Angel, Ed., Instituto de Recursos Mundiales, *Población y medio ambiente: consumo de los recursos, crecimiento demográfico, mujer*, Eco España, Madrid, 1996.
- Ocampo, José A., *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL en Serie medio ambiente y desarrollo, #18, Santiago de Chile, 1999.
- Parras V, Oswaldo, *Avances y perspectivas del proceso de conformación regional en Colombia*, en Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo, #49, Medellín, 1996.
- Pearce, David, *Población, pobreza y medio ambiente*, en Pensamiento Iberoamericano, #18, Madrid, 1990.

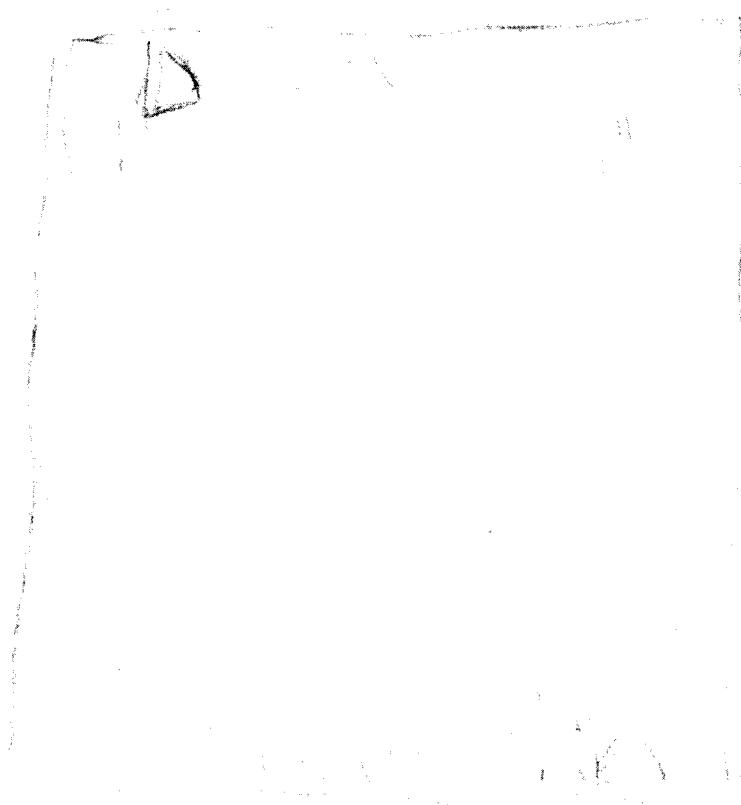


- Pellegrino A., *La migración internacional en América Latina*, (CELADE), Notas de población No. 62, Santiago de Chile, 1995.
- Portes, Alejandro, *La urbanización de América Latina en los años de crisis*, en Lombardi y Veiga (comps.) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, CIESU, Montevideo, 1989.
- Pujadas, Romá y Font, Jaume, *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis, Madrid, 1998.
- Raczynski D., *Costos y lecciones de las erradicaciones de pobladores*, Revista de CIEPLAN, No. 12, Santiago de Chile, 1988.
- Ramos, Joseph, *¿Es posible crecer con equidad?*, Revista de la CEPAL, No. 56 (LC/G.1874-P, Santiago de Chile, agosto de 1995).
- Riasco D., Juan Carlos y Cárdenas, Martha, Comp. *Planificación ambiental y ordenamiento territorial: enfoques, conceptos y experiencias*, Fescol, DNP y Cerec, Bogotá, 1998.
- Rivadeneira S., Luis, *América Latina y el Caribe: Crecimiento económico sostenido población y desarrollo*, CEPAL, en Serie medio ambiente y desarrollo, #2, Santiago de Chile, 2000.
- Rodríguez, Jorge y Villa, M., *Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX*, CELADE, Notas de población No. 65, Santiago de Chile, 1997.
- Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto*. En Jordan y Simioni. Comps, CEPAL, Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana.
- Rodríguez, Jorge, *Población, medio ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CELADE, artículos sobre población, medio ambiente y desarrollo en América latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1995.
- Salinas, Jorge, *La gestión local: su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, departamento de La Paz, Bolivia*, CEPAL, en Serie medio ambiente y desarrollo, #40, 2001, Santiago de Chile.
- Seminario Colombia siglo XXI, *Colombia siglo XXI: recursos y desarrollo*, FES, Bogotá, 1987.
- Seminario de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria y ENDESA, Valladolid, 1994.
- Utría, Rubén D., *Ordenamiento territorial: Hacia un enfoque conceptual*, en Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, #34, Bogotá, 1995.
- Vega U, Silvia, *Hogares urbanos y medio ambiente: buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*, Sépales, Quito, 1997.
- Villa, Miguel, *Distribución espacial y migración en América Latina*, en D. Celton (coord.) *Migración, integración regional y transformación productiva*, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1996.
- Población y medio ambiente en América Latina y el Caribe*, CELADE: artículos sobre población, medio ambiente y desarrollo en América latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1995.



APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN ENTRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE

en el marco del ordenamiento territorial



Claudia Cano Correa

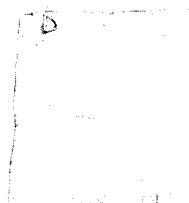
INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es proponer algunas bases para la construcción de un modelo general que permita explicitar las interrelaciones entre los componentes de asentamientos humanos en una dimensión socio-espacial y económica; los efectos de presión que ejercen las aglomeraciones humanas sobre el sistema físico-natural, y las amenazas que generan las dinámicas propias del medio ambiente físico sobre los asentamientos humanos, todo ello en el marco de un ordenamiento ambiental del territorio.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Hábitat definió en 1995 que los asentamientos humanos “son la expresión física de las interacciones sociales, económicas y políticas de las personas que viven en comunidades, tanto si son urbanas o rurales; su desarrollo supone una transformación del entorno natural y su conversión en un entorno construido por el hombre”.¹

Si partimos del supuesto que el ser humano sea el centro de las preocupaciones del desarrollo sostenible, es necesario incorporar en el análisis de las interrelaciones entre asentamientos humanos y medio ambiente cinco conceptos básicos de la sostenibilidad: el ambiental, por medio del cual se reconoce el acceso y uso del hombre de los recursos naturales bajo la regla de la preservación de los mismos; el social, que promulga igualmente que la sostenibilidad pasa necesariamente por la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales entre los seres humanos; el cultural, en cuanto se refiere a la preservación de valores, prácticas y símbolos de identidad de todos los pueblos que conforman la humanidad; el político, que promueve formas de gobierno que garantizan la participación de todos los actores sociales en la toma de decisiones, y el ético, por medio del cual se reconoce que todas las acciones humanas deben estar en concordancia con las leyes que rigen el funcionamiento de los sistemas naturales, el respeto a la dignidad humana y la mejora de la calidad de vida².

Entendida la sostenibilidad de esta manera, el conocimiento de la relación entre asentamientos humanos y medio ambiente pasa por el estudio de una trama de relaciones que tienen que ver con las características demográficas de la población, las formas de organización social de la misma, el entorno natural y construido y sus procesos históricos, la tecnología, los valores culturales y los patrones de consumo.



¹ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Hábitat, *El pueblo, los asentamientos, el medio ambiente y el desarrollo*, Nairobi, Kenia, 1994.

² Roberto Guimarães, *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*, CEPAL. ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 39, Santiago de Chile, Chile, 2001, pág. 16.



UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

De una manera general, se podría afirmar que la población que habita en los asentamientos humanos, dadas sus características sociodemográficas (tamaño, estructura, dinámica) y socio-económicas (ingresos, calidad de vida, ocupación, etcétera), y de acuerdo con sus patrones culturales y de consumo, demanda bienes (suelo, alimento, vivienda, etcétera) y servicios (acueducto, alcantarillado, energía, recolección de basuras, transporte, salud, educación y recreación), transforma el espacio y genera residuos (sólidos, vertimientos y emisiones).

La forma histórica como el hombre se apropia de los recursos necesarios para producir los bienes y servicios que satisfagan sus necesidades, y el uso y manejo que hace de ellos, pueden provocar una presión negativa sobre los recursos naturales (agua, suelo, bosque, combustibles fósiles, minerales, etcétera), contribuyendo en muchos casos a su deterioro, degradación y/o escasez, con respecto a la disponibilidad y capacidad de regeneración del recurso.

Esta degradación y/o escasez no depende solamente de la interacción y peso específico que adquieren en un espacio y tiempo determinado los factores demográficos y socioculturales antes mencionados, depende fundamentalmente de su interacción con factores económicos y tecnológicos establecidos por el modo de producción imperante.

Por otro lado, los cambios de la naturaleza derivados de la acción antrópica o natural (fenómenos naturales) pueden provocar impactos negativos en la población y en los asentamientos humanos, ocasionando cambios en la dinámica y distribución de la población en el espacio, en la estructura ocupacional, en la salud, etcétera.

La magnitud y gravedad de los impactos sobre la población y la infraestructura física y social de los asentamientos dependen de la sensibilidad del sistema a dichos eventos. La localización de los asentamientos humanos y de la población, la distribución de la población, sus condiciones de vida, las características de las viviendas y de su entorno, el acceso a servicios públicos domiciliarios en función de su calidad y cantidad, así como diversos factores culturales, pueden acentuar, mitigar o facilitar la adaptación de la población a los eventos naturales (inundaciones, deslizamientos, fenómenos de remoción en masa, cambios climáticos, etcétera)³.

³ IDEAM, *Modelo conceptual para el análisis de las relaciones entre población y medio ambiente*, Bogotá, 1999, inédito.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA TERRITORIAL

La interacción entre asentamientos humanos y medio ambiente “se concibe inserta en un sistema territorial, cuya estructura está conformada por un conjunto de subsistemas que se pueden clasificar en siete categorías básicas: humano, cultural, tecnológico, económico, espacial, político y ecológico. Estas categorías mantienen entre sí nexos de interacción y campos de acción-alteración del sistema para configurar una matriz funcional del sistema territorial en el cual la noción de territorio redimensiona su significado singular de interacción entre organización social, política y económica como la base fundamental del ordenamiento del espacio. De esta manera, el territorio aparece como un conjunto dinámico y finito en el que se desarrollan actividades diversas enmarcadas en los diferentes sistemas de acción socio-físico y económico-espacial”.⁴

Este modelo⁵ explicita que los procesos de transformación, distribución y consumo de bienes y servicios necesarios para la satisfacción de necesidades humanas mediante la utilización de recursos productivos, al igual que los grupos sociales que controlan esos recursos en forma diferenciada (fuerza de trabajo, capital, tecnología y recursos naturales existentes) en un sistema ecológico, participan del llamado subsistema socioeconómico que tiene múltiples manifestaciones espaciales en los asentamientos humanos.

Los subsistemas espacial y ecológico proporcionan al conjunto del sistema la materia y la energía necesarias (agua, aire, tierra, biota, minerales, etcétera) para el funcionamiento conjunto del mismo. A su vez, la interacción entre estos subsistemas en un sistema social permite definir un sistema más general socio-físico que incluye, además los valores y campos simbólicos, las instituciones, las prácticas y consumos culturales de los diferentes grupos de la sociedad. De esta manera, todos los subsistemas son resultado de procesos culturales socio-históricos, construidos simbólicamente y, por tanto, con referencias valorativas implícitas.

⁴ IDEAM-CIDSE, *Diagnóstico social de la cuenca Magdalena-Cauca*, Bogotá, 2001, inédito.

⁵ Este modelo analítico fue desarrollado por el Centro de Documentación e Investigación Socioeconómica (CIDSE) de la Universidad del Valle en conjunto con la Subdirección de Población y Asentamientos Humanos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en el marco de un estudio sobre las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca.



El énfasis ambiental sobre los asentamientos humanos del modelo referido estaría centrado en el conocimiento de las formas de interacción entre los diversos subsistemas, que se manifiestan como presiones que se ejercen sobre los distintos componentes del medio físico natural, para determinar la vulnerabilidad de la población y de los asentamientos humanos derivada de amenazas naturales o por acción antrópica sobre el medio físico.

Los actores sociales, al transformar la naturaleza por medio de las diversas prácticas culturales de los individuos o de las comunidades humanas, generan oportunidades o inoportunidades que alteran la sustentabilidad y la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

La magnitud de los impactos o efectos externos de la actividad humana sobre el medio ambiente se asocia a otras características como: la magnitud y densidad de los asentamientos humanos, la forma de las aglomeraciones urbanas y de los procesos de metropolización, la concentración de las actividades económicas y su intensidad en el uso de recursos, las tasas de utilización de materias primas, combustibles, energía, agua, entre muchas otras.

El tamaño de las aglomeraciones urbanas y la constitución de redes articuladas a las dinámicas socio-demográficas (movilidad espacial de la población), el tamaño de los mercados regionales, las densidades de población y las estructuras de consumo configuran efectos de demanda sobre el conjunto del subsistema físico-natural.

En las formas de demanda de los recursos naturales (agua, suelos, aire, vegetación, fauna, etcétera) y de generación de residuos de diferente clase están presentes modalidades de consumos culturales y valoraciones sobre esos recursos. Así, los aspectos culturales en el uso del entorno sociogeográfico determinan las diversas modalidades de asentamientos humanos, los diferentes grupos de población que los constituyen y las prácticas productivas de pobladores y comunidades.

EJES DE ANÁLISIS DE UN SISTEMA TERRITORIAL

El modelo analítico anteriormente expuesto propone que el estudio de los asentamientos humanos en su relación con el medio natural debe tener en cuenta, por lo menos, las siguientes dimensiones en sí mismas y en su interacción:

LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Este aspecto busca identificar formas concretas que tienen las poblaciones para localizarse en un territorio determinado a lo largo del tiempo y sus principales rasgos sociodemográficos. Sus elementos más importantes están relacionados con la historia de la distribución espacial de la población, de sus patrones de asentamiento, de las dinámicas de crecimiento poblacional y de urbanización, de los procesos de movilidad espacial, de las dinámicas de las aglomeraciones humanas y de las estructuras demográficas.

LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Se refiere al conocimiento detallado de las características de los procesos de producción, consumo y distribución que llevan a cabo los habitantes de las diferentes regiones y ciudades. Sus elementos más importantes tienen que ver con las oportunidades de empleo, los niveles de ingreso, las ventajas de localización de actividades económicas, la dotación de infraestructura urbana de equipamiento y servicios, los niveles de consumo de los hogares, y los procesos de producción de bienes y servicios. Estos procesos se constituyen en verdaderos "atractores" de población hacia determinadas zonas.

En el análisis de la problemática ambiental de las actividades productivas en el territorio, es necesario reconocer que éstas afectan la capacidad de carga de los ecosistemas urbanos y naturales. Sin embargo, el impacto es diferencial según la rama de actividad a que pertenezcan las mismas y las tecnologías usadas para su implementación: sector primario de la economía (extracción de recursos naturales: sectores agropecuario, minero energético, silvicultura, caza y pesca), sector secundario (procesos de transformación de materiales y recursos para producir bienes: sector manufacturero) y sector terciario (actividades de transporte, servicios públicos, comunicaciones, turismo, comercio y servicios del gobierno).

"En cada una de estas agrupaciones se generan problemáticas y tipos de impactos ecológicos y ambientales de diversa índole. Es evidente en el ordenamiento implícito de esta clasificación que el sector primario determina procesos masivos y amplios de intervención y transformación de los elementos y de los procesos naturales. El sector secunda-



rio, a través de sus emisiones, vertimientos y producción de residuos, genera un impacto en principio menos visible pero en muchas ocasiones más nocivo, debido a que aparecen nuevos componentes peligrosos para el ambiente o la salud humana. Finalmente, buena parte del sector terciario, a excepción del transporte, produce impactos moderados.”⁶

Los instrumentos tecnológicos usados para la producción de bienes y servicios en la economía son fundamentales para el conocimiento de los impactos de la misma sobre el medio ambiente, ya que la tecnología “entendida como la aplicación organizada, sistemática y deliberada del conocimiento al desarrollo y la utilización de herramientas, procesos, materiales y productos, es lo que capacita al ser humano para ejercer una acción local y transformar el entorno para la satisfacción de sus necesidades”⁷. La tecnología ha permitido al hombre el mejoramiento de sus condiciones de vida, pero también ha generado nuevas formas de deterioro del medio ambiente.

CALIDAD DE VIDA, DESIGUALDAD Y PERFILES DE BIENESTAR

Se refiere a las condiciones de vida de una población determinada y a los niveles de desigualdad social existentes en función de perfiles de bienestar colectivos (acceso a la educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios públicos, distribución del ingreso, etcétera), que tienen un estrecho vínculo con los aspectos sociodemográficos y económicos, y que son consecuencia de las condiciones de disparidad en el desarrollo.

En el ámbito económico los dos determinantes más explícitos de la calidad de vida de los hogares son los niveles de ingreso y de consumo. Los ingresos de los hogares dependen de las actividades laborales realizadas por sus miembros, por tanto, la calidad de vida depende directamente de las capacidades que tienen las personas para acceder a empleos remunerados y de las oportunidades efectivas para realizarlas; de ahí la importancia de la educación, que además de ser uno de los condicionantes más influyentes en la distribución de la renta dentro de las regiones, posibilita oportunidades de inserción en los mercados laborales y el aumento de los ingresos.

En cuanto al consumo, los niveles de calidad de vida y pobreza dependen del tamaño de los hogares: a mayor tamaño del hogar menor calidad de vida o mayores necesidades

⁶ IDEAM, *El medio ambiente en Colombia*, Bogotá, 1998, pág. 387.

⁷ Ibid, pág. 386.

básicas insatisfechas. Las cantidades consumidas de los diferentes tipos de bienes, particularmente alimentos, son los determinantes fundamentales del *status* nutricional, de la salud y de la expectativa de vida, lo cual se asocia con mayores productividades laborales.

En el ámbito social, la calidad de vida está relacionada, además de los factores anteriormente nombrados, con el acceso a servicios públicos de calidad, a la educación, a la recreación y la cultura, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda adecuada, etcétera. Estos factores igualmente están sujetos a las condiciones socioculturales, demográficas y económicas de las poblaciones que los demandan.

Un aspecto importante de la calidad de vida es el relacionado con el medio ambiente natural y construido en el que viven las poblaciones. “Las condiciones de los lugares de habitación y del entorno físico inmediato, las prácticas de disposición de los desechos generados por los conglomerados humanos, el estado de los recursos naturales como el agua y el aire que afectan de manera directa la salud de las personas, la disponibilidad de espacio natural para los pobladores urbanos y las posibilidades de acceso a éstos, la degradación del suelo como factor de producción”⁸, son algunas de estas formas de relación entre la calidad de vida y el ambiente natural y/o construido, en el que viven los seres humanos.

La inclusión del medio ambiente en los indicadores sociales tendientes a evaluar el desarrollo humano sostenible implica diferenciar tres perspectivas de la relación entre calidad de vida y medio ambiente⁹.

En primer lugar, se encuentra la perspectiva que asegura que el medio ambiente es un factor intrínseco de la calidad de vida, es decir, que factores ambientales como las condiciones del aire y el agua forman parte del bienestar humano o que las características del medio físico deben garantizar seguridad a la vida social. “La evaluación de estas circunstancias implica tomar en cuenta la capacidad tecnológica para afrontar las condiciones adversas. El clima, el relieve, los riesgos naturales forman parte de un entorno que es

⁸
DNP-PNUD, *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*, versión preliminar, Bogotá, 2000, pág. 181.

⁹
Oscar Fresneda, *Indicadores de calidad de vida y medio ambiente. Informe del contrato de prestación de servicios 069 de 2000 del IDEAM*, Bogotá, 2001, pág. 11, inédito.



difícilmente transformable pero que puede ser tratado para alcanzar mayor o menor bienestar y para mitigar el riesgo ante amenazas naturales.”¹⁰.

La segunda dimensión es la que considera al medio ambiente como recurso. En las formas de utilización de las condiciones del entorno natural, hay factores ambientales que son más propicios que otros para el logro la productividad y de la calidad de vida. “Igualmente, en cada contexto tecnológico, puede ser más o menos eficiente, en términos de productividad, la habitación y producción, dependiendo de las condiciones ambientales. Así, puede ser más o menos costoso lograr el mismo bienestar, o las mismas capacidades, en distintos ambientes físico naturales y puede haber en ellas diferencias importantes en la productividad, con iguales dotaciones de factores.”¹¹

La tercera dimensión tiene que ver con la sostenibilidad y la equidad con las generaciones futuras. En este sentido, la dimensión ambiental amplía su significado dentro de la concepción de desarrollo humano e incorpora la consideración de equidad con las generaciones futuras y de responsabilidad con el medio ambiente.

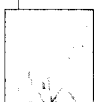
La calidad de vida es, además, una construcción cultural. Las culturas con identidad étnica han estado sometidas a procesos de dominación por parte de la cultura occidental y en esa medida presentan índices de calidad de vida inferiores a los de la población mestiza, que indican la existencia en estos grupos de un gran número de necesidades insatisfechas. Sin embargo, es preciso anotar que si bien estas comunidades están en los niveles más bajos de pobreza se requiere una mirada diferente y acorde con sus particularidades culturales, para definir su estado de calidad de vida.

DIMENSIONES CULTURALES

Se refiere al cuerpo de conocimientos, valores, prácticas, símbolos y derechos territoriales de los pueblos con una identidad propia, que generan acciones e impactos diferenciados culturalmente sobre la naturaleza.

Además del reconocimiento territorial de la propiedad de la tierra por parte de estos grupos en el marco del ordenamiento ambiental del territorio, es necesario reconocer

¹⁰
Ibid, pág. 11.
¹¹
IDEAM, op. cit., pág. 12.



que uno de los bagajes culturales de mayor riqueza que se encuentra en el país, y que sería de gran utilidad para la consolidación de la visión sostenible del desarrollo, es el manejo del medio ambiente que han logrado las comunidades indígenas de todo el país y algunas comunidades afrocolombianas del Pacífico. "Estos pueblos ostentan un cuerpo enorme de sabiduría, acopiado durante sus largos períodos de convivencia estrecha con el medio, que parte, entre otros, del conocimiento de los astros, de las estaciones de cultivo regidas por éstos, de las épocas de caza y pesca acordes con los ciclos de la naturaleza, de la afectación de las plantas, animales y hombres por estos mismos y de los estados de equilibrio y desequilibrio de la energía de la tierra."¹²

Este inmenso cuerpo de sabiduría les ha servido a los pueblos indígenas y afrocolombianos de fundamento para la solución de problemas alimentarios, medicinales, técnicos y rituales y les ha permitido sobrevivir aun a pesar de las condiciones naturales y sociales hostiles. Desde luego, la sabiduría ambiental entre estos pueblos está fundamentada en sus cosmovisiones sobre la vida, la muerte y el devenir del mundo y en una concepción que privilegia "la idea de que la vida y los intereses individuales y grupales son exitosos en la medida que se consulte y se respete el querer de la naturaleza".¹³

PRESIÓN SOBRE EL MEDIO FÍSICO NATURAL Y VULNERABILIDAD A EVENTOS NATURALES

Estas dos dimensiones se encuentran en permanente retroalimentación con las cuatro anteriores y resumen vectorialmente los efectos externos e internos generados por las condiciones socioeconómicas, demográficas, culturales y ecológicas, estructuradas por medio de relaciones oferta-demanda, uso de recursos hídricos y de suelo, coberturas vegetales, vulnerabilidad en zonas inundables, desertificación y zonas de recuperación. La vulnerabilidad de la población y de los asentamientos humanos derivada de eventos naturales está mediada también por relaciones de poder sobre el territorio, es así como en muchos casos las áreas con mayores amenazas naturales concuerdan precisamente con aquellas en donde las condiciones socioeconómicas y de calidad de vida son más deficientes.

¹² Claudia Cano; Lucero Zamudio y Silvia Arbeláez, *El futuro de las sociedades multiculturales. Encuentros y desencuentros culturales en Colombia*, Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social, CIDS, Universidad Externado de Colombia, 1999, inédito.

¹³ Camilo Arbeláez, *Las plantas medicinales: una mirada a lo invisible*, Bogotá, 1992, inédito.



DIRECCIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL

La dirección de la acción social tiene que ver con la orientación resultante de que los diferentes actores sociales, que defienden intereses particulares en un ámbito político determinado, participen en igualdad de condiciones en la toma de decisiones para privilegiar el bienestar colectivo.

Esto significa que determinados actores sociales pueden generar, dependiendo de la dirección de su accionar, efectos políticos positivos o negativos sobre el medio ambiente.

El análisis de estos seis aspectos y de sus interrelaciones permite identificar la forma de la compleja trama de relaciones que configuran modelos de ocupación del territorio, cuya sostenibilidad depende del sentido que tomen esas interacciones. Basados en la evaluación de estas interrelaciones y de su impacto sobre la naturaleza y la sociedad se podrá construir una visión de largo plazo que permita trazar lineamientos sobre el ordenamiento sustentable de un territorio.

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO COLOMBIANO

LA DIMENSIÓN SOCIO ESPACIAL Y SOCIO DEMOGRÁFICA

Teniendo en cuenta el marco conceptual expuesto anteriormente, el análisis de la interacción entre los asentamientos humanos y el medio ambiente tiene que tener en cuenta, en primer lugar, la forma como el hombre ha configurado el territorio por medio de los diversos patrones históricos de asentamiento y de sus dinámicas sociodemográficas.

Se pretende aquí señalar algunas de las pautas generales del proceso de poblamiento en Colombia, con el fin de conocer determinantes históricos que han generado una forma de apropiación del territorio de amplio impacto sobre el medio natural y que ha producido grandes desigualdades en el acceso al desarrollo intra e interregionales, especialmente de la zona Andina y el eje Caribe, con respecto al resto de las regiones del país.

En Colombia, el proceso de poblamiento y de configuración regional del país ha tenido diversas fases. En la primera, antes de la conquista española, los asentamientos se fueron conformando por medio de oleadas sucesivas, cuyas fechas más antiguas datan del año 12.000 antes del presente (Reichel Dolmatoff, 1986), que permitieron que los primeros

poblamiento del territorio se dieron sobre las zonas bajas y los valles internos de las cordilleras que ofrecían mejores condiciones de vida para los pobladores.

A la llegada de los españoles, los asentamientos indígenas estaban localizados especialmente en las regiones del centro del país, en el alto Magdalena y Cauca, en la Sierra Nevada de Santa Marta y en puntos dispersos de la zona oriental del país.

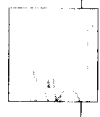
Con el desarrollo de la conquista del territorio por parte de los españoles, empezaron a consolidarse otros importantes ejes de asentamiento humano como el eje costero del Caribe, que posteriormente se extendió a lo largo del río Magdalena y penetró gradualmente sobre los costados de las cordilleras Central y Oriental. "La conexión de los principales centros de poder de la corona española, desde Caracas en el noreste hasta Lima a lo largo de los Andes, siguieron la ubicación de los principales poblamientos indígenas precolombinos y constituyeron el patrón de ocupación del territorio colombiano en el período colonial."¹⁴

La consolidación de este proceso configuró un eje de poblamiento distribuido entre las cordilleras Central y Oriental, los valles interandinos y el eje costero del Caribe que, más tarde, en el siglo XIX, consolidó la ocupación del altiplano cundiboyacense, del corredor andino oriental hasta Venezuela y del altiplano nariñense que integró la región de Popayán. Años más tarde se inició la colonización antioqueña que consolidó definitivamente la ocupación de la zona andina colombiana.

En los primeros años del siglo XX, los hechos más sobresalientes en la ocupación del territorio están relacionados con la presencia humana en las sabanas de los ríos San Jorge y Sinú, el establecimiento de ganaderías extensivas en la Orinoquia y la ocupación de la región de Urabá y del piedemonte de las cordilleras Oriental (Saráre, Catatumbo y Motilones) y Occidental (especialmente hacia el Pacífico). Este poblamiento se caracteriza de todas formas por bajas densidades de ocupación pero con un patrón de asentamiento de alto impacto, dadas las condiciones naturales de estas regiones del país.

La Amazonia ha estado ocupada desde tiempos precolombinos por grupos indígenas de diversas culturas, la mayoría de ellas dedicadas a la pesca, la caza y la recolección, con formas de asentamiento migratorio. Sin embargo, se han dado sobre esta región proce-

¹⁴ IDEAM, op. cit., pág. 278.



sos de colonización caracterizados por la ocupación con fines extractivos de recursos naturales, la ocupación colonizadora para abrir nuevas fronteras agrícolas y la ocupación de las fronteras limítrofes con otros países para el comercio internacional.

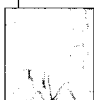
Los procesos de ocupación más recientes de la Orinoquia tienen que ver con la alta migración laboral que generan los enclaves petroleros, especialmente en Casanare y Arauca.

En términos espaciales, la distribución de los asentamientos humanos en el territorio nacional de hoy muestra que la mayor concentración de población se ubica, por un lado, en el triángulo conformado en sus vértices por las tres ciudades más pobladas del país: Bogotá, Cali y Medellín y, por el otro, en tres corredores o ejes longitudinales: el del Caribe y los de las fronteras nacionales más importantes.

“El eje del litoral Caribe es el más extenso y corresponde a la interconexión de las ciudades costeras más importantes (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta), algunas ciudades costeras intermedias, como Riohacha o Turbo y algunas ciudades intermedias localizadas más al interior de la región Caribe, como Sincelejo y Montería. El segundo eje corresponde al corredor que conecta el triángulo interior del país con la frontera venezolana, que incluye la parte norte del altiplano cundiboyacense, los asentamientos de Cúcuta y Bucaramanga y sus áreas de influencia y el corredor que conecta con el Magdalena medio a través de Bucaramanga. El tercer eje conecta igualmente el triángulo central del país con la zona de influencia de la frontera con Ecuador. Comprende el valle del río Cauca y el altiplano nariñense e incluye a las ciudades de Pasto y Popayán. Además, se puede considerar también como una zona importante de asentamientos, el corredor del valle del alto Magdalena, en el cual tienen asiento importantes centros poblados como las ciudades de Espinal, Neiva y Pitalito.”¹⁵

Además de estos ejes y núcleos poblacionales, se destacan en los últimos años en el país el eje de la Orinoquia y del Piedemonte llanero, cuyos procesos de colonización y explotación minera han contribuido al rápido crecimiento de algunas áreas, aunque aún presentan bajas concentraciones de población comparadas con las zonas Andina o Caribe.

Este proceso de poblamiento, que ha conformado una apropiación del territorio colombiano con una altísima concentración de la población en la zona Andina y en algunas zonas



¹⁵ IDEAM, op. cit., pág. 283.

del eje costero Caribe, ha generado impactos importantes sobre el medio ambiente, dadas las condiciones naturales y sociales de estas áreas del país. Los principales impactos se manifiestan en la desaparición casi total de la cobertura boscosa natural en estas zonas; la sobreutilización de los suelos, generando procesos de erosión y salinización; la ocupación urbana de suelos altamente productivos; la generación de grandes demandas localizadas de recursos naturales para la satisfacción de la necesidad de bienes y servicios; la producción de enormes cantidades de residuos (sólidos, vertimientos y emisiones), entre otros.

El resultado de la configuración histórica urbano-regional en el país ha contribuido a crear un gran desequilibrio en los niveles de desarrollo entre regiones y al interior de ellas mismas, "que ha hecho que aquellas regiones con mayor potencial adquirido incrementen sus ventajas, reproduciendo un esquema centro-periferia, basado en un patrón de dominación y subordinación espacial"¹⁶, lo que a su vez genera un desequilibrio regional desde el punto de vista ambiental, en el cual aquellas regiones ventajosas son las que más aportan al deterioro ambiental del país pero cuyos efectos afectan a la totalidad del territorio nacional.

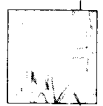
Procesos de urbanización

Según el ordenamiento administrativo de la nación, en 1997 existían en Colombia 1.084 cabeceras municipales, 1.807 corregimientos, 4.003 inspecciones de policía y 1.749 caseríos, que al sumarlos constituyen aproximadamente unos 8.643 asentamientos en todo el país (DANE, 1998). La superficie ocupada por estos asentamientos equivale aproximadamente al 0,3% de la superficie total del país, en la cual el 43% corresponde a las áreas urbanas.

La consolidación del proceso de urbanización en Colombia se ha dado en los últimos 15 años. En los años 50 la población rural sumaba el 76% de la población total, hoy este porcentaje apenas llega al 26%. Este proceso de urbanización ha ensanchado enormemente las grandes cabeceras municipales y ha producido la contracción de los pequeños asentamientos, generando una profunda transformación socioeconómica y sociocultural del país.

Buena parte del proceso de concentración urbana de la población se debe a los procesos de migración interna en el país, que por múltiples causas ha permitido que la mayoría de la población migrante se dirija a las grandes cabeceras municipales en busca de

¹⁶ IDEAM-CIDSE, op. cit.



nuevas oportunidades de trabajo, mejores ingresos, vivienda, educación y como refugio de la violencia y otros procesos sociales que se han estado viviendo en algunas zonas del país.

Este proceso de concentración urbana seguirá agudizándose en el país. Según los escenarios futuros, se proyecta que para el año 2050 la tasa de urbanización en el país llegará al 84,5%¹⁷, con una población total urbana y rural de 71'549,568 personas.

Las áreas metropolitanas, en amplio crecimiento, alcanzarán para esa fecha tasas de urbanización por encima del 95%. Así, para el año 2050, se perfila que el área metropolitana de mayor tamaño, que corresponde a Bogotá y sus municipios conurbados, concentrará el 18,8% de la población total del país, mientras que Medellín y los municipios del Valle de Aburrá lo hará con el 7,55%, el área metropolitana de Cali con el 5,7% y Barranquilla-Soledad con el 4,8%. Las cinco ciudades mayores, incluyendo Bucaramanga, concentrarán el 39,3% de la población del país (en el año 1995 estas mismas ciudades representaban el 36% de la población)¹⁸.

La alta concentración de la población en las áreas urbanas, a pesar de tener ventajas para la misma población, tales como la reducción de los costos del transporte, la localización de fuentes de empleo, la mejoría en algunos aspectos de la calidad de vida como el mejor acceso a servicios públicos domiciliarios, a mejores condiciones educativas y a un mejor ingreso, entre otros, genera también cargas mayores sobre el medio ambiente que requieren, en muchos casos, tecnologías de alto valor monetario para la protección eficaz del medio ambiente.

La emisión de gases contaminantes, la descarga de vertimientos a las aguas naturales, la generación de inmensas cantidades de residuos sólidos para ser dispuestos en la naturaleza, la demanda de suelos altamente productivos para la satisfacción de las necesidades de ensanchamiento de las ciudades, las demandas de recursos para satisfacer los altos consumos de la población, son las principales presiones que ejerce la urbanización sobre el medio ambiente.

¹⁷ Proyecciones de población CIDSE-IDEAM

¹⁸ IDEAM-CIDSE, op. cit.

Distribución urbano rural

El contraste urbano rural de los asentamientos humanos del país es muy acentuado si se tiene en cuenta que 812 municipios tienen cabeceras municipales con menos de 10.000 habitantes, un alto componente población rural y concentran el 24,48% de la población nacional, igual a la proporción de población (el 24,31%) que habita en las áreas metropolitanas de Bogotá y Medellín. Este contraste, que en muchos casos no es analizado en sus verdaderas dimensiones, obliga a una mirada particular sobre lo que en Colombia se denomina como rural, en especial en lo referente al papel que juegan estas sociedades en el marco del ordenamiento territorial.

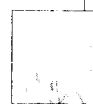
En el caso de la cuenca Magdalena-Cauca, que en buena parte configura la región Andina y parte del eje urbano de la región Caribe, el IDEAM encontró que 54 municipios (el 7,6%), que conforman las áreas metropolitanas donde se asientan los mayores centros urbanos de la cuenca, concentran el 56.7% de la población total de la cuenca (19'057.965 personas), mientras que 608 municipios albergan el 28% de la población total de la cuenca (9'431.275 personas) en cabeceras municipales que tienen menos de 30.000 habitantes y que constituyen el 85.5% de los municipios de la cuenca, con un alto componente de población rural en su territorio (5'736.996 personas).

El alto número de municipios (544) con menos de 30.000 habitantes, ubicados en la cuenca Magdalena-Cauca, que según la Ley de Ordenamiento Territorial sólo están obligados a presentar esquemas básicos de ordenamiento y no planes de ordenamiento como tales, obliga a pensar en el amplio peso de estos municipios en el manejo de la cuenca y a una mirada más profunda al concepto de lo "rural" para la toma de decisiones de ordenamiento en estos municipios.

Lo mismo es válido para otras regiones del país en las que predominan las pequeñas aglomeraciones humanas y asentamientos rurales, particularmente los casos de las regiones Pacífica, Orinoquia y Amazonia, en donde el ordenamiento ambiental del territorio tiene particularidades específicas no sólo por esta razón sino por la alta presencia en éstas de comunidades étnicas con derechos territoriales reconocidos.

Movilidad espacial de la población

Las características de la migración interna de la población colombiana han contribuido de manera sustancial en el proceso de urbanización del país, generando transformaciones en la distribución poblacional que significan cambios en la ocupación del territorio y en la



demanda de bienes y servicios, por tanto, en el uso, apropiación y manejo de los recursos naturales, en especial agua y suelo, no solo en términos de consumo sino en cuanto a las descargas al medio natural.

Como lo señalan Martínez y Rincón¹⁹, la migración es la variable demográfica que más incide en la distribución de la población y continuará siendo en el futuro el factor más decisivo en los principales procesos de urbanización en el país. Además, ciertos tipos de migración han producido asentamientos en zonas precarias y marginales de ciudades y en algunos territorios rurales, con implicaciones de orden ambiental de magnitudes considerables, especialmente aquellos derivados de los procesos de colonización y de ampliación de la frontera agrícola a lo largo de cincuenta años.

La dinámica migratoria por el fenómeno de desplazamiento forzoso a causa de la violencia, al lado de la movilidad espacial predominante por factores económicos (atracción por salarios mayores y condiciones de vida mejores, asociadas a su vez a demanda de empleos diversos en las regiones de mayor crecimiento), llevan al aumento de asentamientos en zonas de ecosistemas frágiles y generan impactos importantes sobre las zonas hacia las que se dirigen causando una fuerte demanda de recursos naturales y servicios, que éstas, en muchas ocasiones, no están en capacidad de suministrar.

La dinámica de la migración interna en Colombia sugiere la concentración de la misma en grandes áreas migratorias, en las que, por lo general, la población se moviliza en su contexto geográfico local, dominado por las cuatro metrópolis del país (Deler, 1991; Gouëset, 1993; Jaramillo, 1998). "El elevado aporte de la migración como factor determinante del crecimiento no sólo de las periferias de las áreas metropolitanas principales, sino la existencia de dinámicas crecientes de movilidad hacia otros municipios cercanos a éstas, ha implicado la transformación del entorno geográfico local adyacente a los principales epicentros por la urbanización y suburbanización de áreas rurales especialmente de la sabana de Bogotá, el valle medio geográfico del río Cauca, el Valle de Aburrá, la meseta de Bucaramanga, la altiplanicie Cundiboyacence, la zona del litoral Atlántico entre Sincelejo y Santa Marta."²⁰

¹⁹
Ciro Martínez y Manuel Rincón, "Tendencias recientes de las migraciones internas en Colombia", en *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, CENAC, Bogotá, 1997.

²⁰
IDEAM-CIDSE. op. cit.

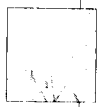
La atracción neta de población hacia áreas que presentan desarrollos económicos específicos como las zonas de economía agrícola, de colonización, de industrias extractivas y desarrollos turísticos, son otras de las características de la movilidad de la población colombiana.

El análisis del proceso de migración interna del país, basado en los datos censales y de encuestas de hogares del DANE, permite afirmar que en el período comprendido entre 1993 y 1998-1999, este proceso ha estado afectado por dos factores: el impacto de la crisis económica (sobre todo en el año 1999) y la acentuación del conflicto armado.

La importancia de conocer las dinámicas migratorias de la población es de crucial importancia para el ordenamiento del territorio. En el estudio realizado por el IDEAM para la cuenca Magdalena-Cauca, se encontró, por ejemplo, que Cartagena, más que Barranquilla o Santa Marta, se está constituyendo en el polo de atracción de población más importante del eje Caribe, lo que en términos de ordenamiento del municipio debe obligar a repensar en la forma como sus autoridades van a responder a este creciente flujo de pobladores. Igualmente, Barrancabermeja, que en los años 1988-1993 se constituía en un foco importante de atracción de población, hoy (1998-1999), por efectos de la violencia, ha mermado su atracción para los pobladores de la zona en términos de migración más estable, pero la ha aumentado en relación con la recepción de población desplazada por causas de la violencia.

De la misma manera, y teniendo en cuenta el análisis de la actividad económica futura de aquellos municipios en donde se presentarían actividades de extracción intensiva de recursos naturales (petróleo, carbón, oro, etcétera), es muy importante tener en cuenta el factor de atracción de población que generan dichas actividades, como lo confirman los casos de los municipios de Arauca, por el proyecto de Caño Limón, y los del Casanare, por el proyecto de la BP.

Una forma de movilidad espacial de la población, que aunque aún no se evidencia en grados mayores en Colombia pero sí en otros lugares del mundo como África, es aquella relacionada con el deterioro de las condiciones ambientales y que causa el fenómeno de los llamados "refugiados ambientales". El reporte de este fenómeno en Colombia se ha visto ocasionalmente cuando se presentan condiciones de extrema sequía en los territorios habitados por pobladores de la comunidad indígena Wayuu en La Guajira, en algunas zonas habitadas de las regiones del alto Patía en Nariño y de Santafé de Antioquia en Antioquia.



Dinámicas demográficas

La dinámica de los asentamientos humanos en el marco del ordenamiento ambiental del territorio tiene que ver con las dinámicas demográficas propias de la población que los habita. "Se ha demostrado que existe una interdependencia entre los procesos poblacionales y la planeación del desarrollo económico, social y ambiental, al permitir estimar demandas de bienestar social sustancialmente distintas según el peso de los diferentes grupos poblacionales; por ejemplo, la educación, salud, recreación y nutrición son vitales para los menores de edad; el crecimiento de las personas en edades productivas impone a la economía la necesidad de absorber la oferta laboral que se encuentra en expansión; el aumento del peso relativo de la tercera edad, plantea la necesidad creciente de servicios de salud y seguridad social."²¹

La incidencia de los factores demográficos en la conformación de la estructura económica de los asentamientos humanos es fundamental. El crecimiento y la estructura de la población determinan en buena parte las dimensiones y características de la oferta de trabajo en un determinado contexto territorial. Además, los factores demográficos que inciden en la composición y el tamaño de los hogares, son decisivos para la conformación de los patrones de consumo de las unidades familiares, y por ende de la economía en su conjunto.

Así mismo, tanto los niveles de bienestar y calidad de vida como los niveles educativos, derivados en parte de las condiciones económicas y ambientales, inciden sobre las tasas de mortalidad, las tasas de natalidad y las decisiones de migración de una región a otra, que son los determinantes básicos del crecimiento poblacional. Algunos de estos componentes, como es el caso de las migraciones interregionales o internacionales, dependen directamente de factores económicos, como los niveles de desocupación o los niveles relativos de ingreso per cápita.

El comportamiento de la dinámica poblacional en Colombia, en términos generales, presenta las mismas características de lo que ha sucedido y sucede en el mundo y en Latinoamérica en lo que se ha llamado procesos de "transición demográfica", mediante los cuales se manifiestan los comportamientos de la población. Hace 30 años, la población colombiana aumentaba a un ritmo de 3,2% anual, el censo de 1985 del DANE dio como resultado una baja en el crecimiento al 2,3% anual, y según el último censo (1993), esta tasa se sitúa por debajo del 2,0% anual.

²¹
 IDEAM-CIDSE. op. cit.

Este fenómeno se debe en buena parte a la transformación radical que ha experimentado Colombia en las pautas de reproducción de la población. La fecundidad en el orden nacional ha disminuido: en 1965, por ejemplo, cada mujer procreaba en promedio siete hijos, mientras que en 1975 esta cifra se aproxima a tres hijos por mujer. Entre 1985 y 1990, la tasa de fecundidad total fue de 2,9 hijos por mujer, cifra que entre 1990 y 1995 bajó a 2,7 hijos por mujer, lo que indica que existe una disminución en la tasa global. Sin embargo, se observan grandes diferencias por departamento, asociadas a los grandes desniveles en las condiciones socioeconómicas y de vida de la población y a la diversidad cultural.

El estudio diferencial por regiones y por zonas (urbana y rural) de los indicadores demográficos es crucial para los desarrollos futuros de municipios y regiones, en cuanto al ordenamiento de sus territorios. Por ejemplo, en la cuenca Magdalena-Cauca, el IDEAM observó que existen agudos diferenciales sociodemográficos cuando se mira la situación por zona de residencia urbana y rural y por regiones.

“Los diferenciales en el nivel de fecundidad entre zonas urbanas y rurales son notorios: mientras que las mujeres de las zonas urbanas de Medellín tienen 2,4 hijos, en las áreas rurales de Chaparral alcanzan a 5,6 hijos por mujer. Por regiones esta medida varía desde el nivel pretransicional (5 y más hijos por mujer) en las áreas rurales del alto Magdalena, en Pitalito y Chaparral, en Valledupar y Magangué, hasta niveles de transición avanzada, con menos de tres hijos por mujer en todos los grandes conglomerados urbanos del país.”²²

De acuerdo con los datos anteriores, parece ser que el proceso de transición demográfica es más acentuado en las zonas de influencia de las grandes áreas metropolitanas del país. Sin embargo, se presentan rezagos en algunas de ellas, como en el caso de las regiones de la Costa Atlántica, en donde factores de índole cultural pueden estar incidiendo en este fenómeno en ciudades como Barranquilla. Por otra parte, regiones con ciudades de menor tamaño como Manizales, Pereira y Tuluá presentan una dinámica demográfica en el ámbito rural que las acerca con rapidez a etapas superiores de la transición demográfica similares a los grandes centros metropolitanos.

Otro ejemplo de las importantes diferencias interregionales de los indicadores demográficos en el país se presenta en las tasas de fecundidad del departamento del Chocó

²² IDEAM-CIDSE, op. cit.

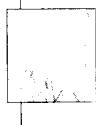
frente, por ejemplo, a las de Bogotá. Durante el período 1985-1990, la tasa más alta de fecundidad la presentó el departamento del Chocó, con 4,9 hijos por mujer; y la más baja, Bogotá, con 2,3 hijos por mujer. Durante el siguiente período, entre 1990 y 1995, se repite el mismo fenómeno: el Chocó presenta 4,4 hijos por mujer mientras que Bogotá tiene 2,1 hijos por mujer. Para el año 2000 se ha estimado una tasa global de 2,5 hijos por mujer. A nivel departamental, se ha proyectado que el Chocó seguirá con la tasa de fecundidad más alta, 3,9 hijos por mujer, mientras que Bogotá continuará con la más baja, 2,0 hijos por mujer.

Al igual que el comportamiento diferencial del indicador de tasa de fecundidad, los demás indicadores demográficos (mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución por edades, tamaño de hogares, educación, salud) presentan en Colombia importantes disparidades urbano rurales, socioeconómicas y regionales que es necesario entrar a analizar específicamente y que indican que en el país subsisten amplias brechas sociales, demográficas y económicas, que inciden igualmente de manera diferencial sobre el medio ambiente.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA

El conocimiento de la organización espacial de la actividad económica y de su dinámica en el territorio permite la identificación de los factores que inciden en el desarrollo regional y podría contribuir al fortalecimiento del sistema de planeación territorial, en la medida en que permite identificar subregiones para la adopción de programas o proyectos específicos de desarrollo integral, elemento crucial para el ordenamiento del territorio. La organización espacial de la actividad económica en el país ha demostrado el refuerzo constante de aquellas regiones que históricamente han presentado ventajas competitivas de diversos órdenes. Así se ha privilegiado el desarrollo económico de ciertas áreas del país, en especial, los grandes centros urbanos, en detrimento de las demás regiones, que por sí mismas no logran despegar en su desarrollo.

El modelo de apertura económica del país, adoptado en los años 90, perfilaba la posibilidad de una reducción en los desequilibrios territoriales por el cambio de estrategia hacia los mercados externos, que hacía pensar que aquellas regiones con ventajas competitivas para la internacionalización de la economía, como las ciudades costeras o las de las áreas fronterizas, despegaran. Sin embargo, este proceso no se dio. "El cambio de estrategia hacia los mercados externos en lugar de contribuir a estimular el crecimiento y el desarrollo de las regiones fronterizas o con ventajas de localización hacia los puertos, en los



conglomerados industriales de la costa Atlántica y la zona Occidental, por el contrario polarizó aún más el desarrollo regional en Colombia y reprodujo un patrón de dominación y subordinación espacial en el que predominaron actividades no transables que llevaron rápidamente al país a una crisis sin precedentes en la segunda mitad de este siglo.”²³

El resultado: Bogotá tuvo el mayor crecimiento en el ingreso, por encima del promedio nacional, más del 30% de los municipios vieron disminuidos sus ingresos por habitante con relación al nivel alcanzado hace un cuarto de siglo. Esto, unido a “la inestabilidad sociopolítica, la crisis de las finanzas públicas de las entidades territoriales, la diferencia y la distribución desigual en el acceso y calidad de la educación, así como los obstáculos de los grupos vulnerables de las regiones pobres para acceder a las fuentes de financiación de vivienda, acentuaron las disparidades del desarrollo regional de tal forma que un hogar promedio en las zonas más desarrolladas del país duplica y en otros casos triplica los ingresos de los hogares localizados en las áreas menos desarrolladas”²⁴.

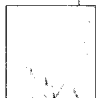
Esta organización espacial de la actividad económica en la que la concentración de las oportunidades de empleo, de los niveles de ingreso, de las ventajas de localización y de la dotación de infraestructura urbana de equipamiento y servicios, afecta sustancialmente el tamaño de las aglomeraciones humanas y aumenta la demanda de bienes y servicios que, en buena parte, se satisface por medio de la extracción de recursos naturales.

El conocimiento del impacto diferencial de la actividad económica sectorial sobre el medio ambiente y los flujos territoriales que se derivan de la misma, de la localización espacial de las actividades económicas en relación con la carga que generan sobre la naturaleza y de los procesos de concentración de las oportunidades de empleo y de ingresos son determinantes de gran importancia para el desarrollo de los planes de ordenamiento ambiental del territorio.

LA DIMENSIÓN DE CALIDAD DE VIDA, DESIGUALDAD Y PERFILES DE BIENESTAR

La calidad de vida determina el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población y la capacidad para desarrollar las potencialidades del ser humano. Estas necesidades básicas varían, fundamentalmente, de acuerdo con las características culturales y con las expectativas sociales y económicas de una población en un tiempo determinado.

.....
²³ IDEAM-CIDSE, op. cit.
.....
²⁴ IDEAM-CIDSE, op. cit.



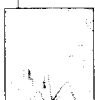
La calidad de vida de los habitantes de una determinada región está marcada por los procesos de interacción población actividad económica, población cultura, población sociedad y población naturaleza.

En Colombia se presentan profundas disparidades en la calidad de vida entre regiones y entre grupos sociales. Es claro que la disparidad urbano rural de la calidad de vida es una de las grandes formas de inequidad de la sociedad colombiana. La desigualdad en el acceso a la educación, a los servicios de salud, a los servicios públicos, a la distribución equitativa del ingreso, etcétera, muestra la enorme brecha social que existe en Colombia frente a estos grupos humanos.

Por otro lado, existen profundas desigualdades en los índices de calidad de vida entre regiones, concentrándose el bienestar en aquellas en donde se encuentran asentados los grandes conglomerados urbanos, lo que de nuevo indica los enormes desequilibrios regionales que existen en el país, que se han acentuado de manera dramática en los últimos años. Tanto los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Calidad de Vida (ICV) como los de pobreza, indican que "se aprecia un estancamiento en el mejoramiento de las condiciones de vida en los dos últimos años (se refiere a 1997 y 1998). El promedio nacional del ICV que había aumentado de 70,8 a 72,3 entre 1993 y 1996, avanza a 73,2 en 1997 y se mantiene igual en 1998. Por zonas, el estancamiento es claro en la urbana, y en la rural incluso disminuye en 1998".²⁵

Lo mismo sucede con los indicadores educativos, en los cuales se aprecian grandes desigualdades urbano rurales. La tasa total de analfabetismo disminuye de manera constante (el 0,3 puntos anuales) en el país, pero la diferencia por zonas va en aumento: mientras en 1985 el analfabetismo rural era 3,1 veces, el urbano, en 1997, es 4,1 veces mayor.

La evolución de la esperanza de vida en el país, a pesar de su tendencia positiva, muestra la existencia de un grave problema para la calidad de vida de los habitantes, el de la violencia, que no permite un adecuado crecimiento del índice a causa de la mortalidad por homicidios que afecta especialmente a los hombres entre 25 y 50 años. "Mientras que el porcentaje de muertes violentas frente al total de defunciones en 1985 era de 9,4%, para el año 1991 se incrementó en nueve puntos (18,4%), de estos últimos el 92% co-



²⁵ DNP-PNUD, *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999, versión preliminar*, Bogotá, 2000, pág.77.

responde a defunciones masculinas. A partir de 1992, la tasa de muertes violentas empieza a disminuir hasta alcanzar el 15,5%; de esta forma, se comienzan a vislumbrar mejoras en la esperanza de vida masculina, pero la tasa de homicidios se mantiene excesivamente alta.²⁶

La trama de relaciones entre calidad de vida y las dimensiones analizadas anteriormente, permite de nuevo concluir que la disparidad regional y zonal en Colombia es uno de los elementos clave a tener en cuenta en el ordenamiento del territorio.

LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LOS ASENTAMIENTOS

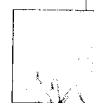
En la configuración de los asentamientos humanos en Colombia y de apropiación histórica del territorio merecen especial atención aquellos grupos humanos conformados por las etnias indígenas y por las comunidades afrocolombianas. La presencia en algunas regiones de estas poblaciones que históricamente se han constituido como grupos étnicos, basados en atributos culturales, reconocidos además constitucionalmente a partir de 1991, es un factor que pesa considerablemente en los patrones de asentamiento de esas regiones y en el ordenamiento territorial de las mismas.

Como un gran tronco de la diversidad cultural de Colombia, las etnias indígenas conforman hoy, según los últimos datos censales, analizados por la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, con ajustes a junio de 1997, una población de 701.860 personas, aproximadamente el 1,75% de la población total colombiana. Estos pueblos indígenas tienen derechos territoriales reconocidos sobre 279.487 kilómetros cuadrados, es decir, el 24,5% del territorio nacional.²⁷

La población indígena está compuesta por 81 grupos étnicos, pertenecientes a múltiples familias macro lingüísticas, entre las que sobresalen la chibcha y la arawak. Estos grupos habitan prácticamente en todas las regiones del país; viven en diferentes paisajes, desde las áridas tierras de la Península de La Guajira hasta las altas montañas en el sur de la Cordillera de Los Andes, pasando por los litorales Atlántico y Pacífico, y siguiendo a las selvas de la Amazonia y las planicies de la Orinoquia. Estos pueblos hablan 64 lenguas diferentes, además del castellano, junto con un número superior a los 1.100 dialectos lingüísticos.

²⁶
DNP-PNUD, op. cit., pág. 10.

²⁷
Raúl Arango y Enrique Sánchez, *Los pueblos indígenas de Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.



El otro gran tronco de la multiculturalidad de Colombia encuentra su origen en la llegada de los primeros esclavos, procedentes de África, después de la segunda mitad del siglo XVI, y que luego de numerosos procesos han conformado un conjunto de pueblos afrocolombianos que se ha caracterizado, en el marco de la sociedad colombiana, por su "visibilidad como poblaciones excluidas y por su invisibilidad cultural como etnias"²⁸. Este proceso se empieza a romper con la Constitución de 1991, mediante el artículo 55 transitorio, el cual otorga reconocimientos étnicos a las comunidades asentadas desde tiempos ancestrales en el territorio de la costa Pacífica, lo que significa la adjudicación de grandes extensiones colectivas de tierra para su uso, cuidado y administración política.

Estas comunidades afrocolombianas tienen su origen en numerosas etnias africanas y, en su mayoría, han adoptado a lo largo de los siglos patrones de asentamiento y adaptación cultural y tecnológica de los grupos indígenas de las regiones en donde viven. A pesar del reconocimiento constitucional a los derechos de las comunidades negras, la Constitución de 1991 restringe el apelativo de comunidades afrocolombianas a los habitantes de las islas de San Andrés y Providencia y a la población rural de la región del Pacífico, con lo cual se excluye de asignación territorial a otros agregados de población negra que habitan en las ciudades del interior del país, a los habitantes de la costa Atlántica continental, en su gran mayoría negros, y a la población urbana de la costa Pacífica, que se concentra en gran proporción en Tumaco, Buenaventura y Quibdó.

En ese contexto, hasta el año 2001, a solicitud de quienes han sido elegidos como presidentes de los respectivos consejos comunitarios de las comunidades afrocolombianas del Pacífico colombiano, el INCORA ha otorgado, por resolución de titulación colectiva, veintiseis (26) territorios con un área total de 1'260.872,7 hectáreas para una población de 66.275 habitantes afrocolombianos y se encuentran en trámite más de dos millones de hectáreas adicionales.

De acuerdo con los estimativos de la Dirección General de Apoyo a las Comunidades Negras del Ministerio del Interior, basados en el censo del DANE 1993, la población afrocolombiana en Colombia representa entre el 25% y el 30% de la población total, para un estimativo de 10'096.040 habitantes afrocolombianos rurales y urbanos en 1993.

²⁸ Cano, et al., op. cit.

No todas las poblaciones afrodescendientes cuentan con territorios en los que se aplique la ley 70 de “comunidades negras”, la cual está restringida al Pacífico colombiano. “Pero lo más significativo es que (estas poblaciones) en su gran mayoría son poblaciones urbanas en aglomeraciones superiores a los 500.000 habitantes (Urrea y Viáfara, 2000). Esto lleva a que sus prácticas sociales sean típicamente urbanas sin que pueda establecerse una diferencia “cultural” específica con respecto a los consumos y modalidades de uso del territorio urbano en relación con el resto de la población. Más bien, aquí la problemática tiene que ver con fenómenos de discriminación racial; es decir, que para la población negra urbana puede pesar más el elemento del color de piel en las limitaciones para adquirir una ciudadanía plena, debido a factores de segregación urbana para las clases populares negras y obstáculos de movilidad social para las clases medias negras.”²⁹

La dimensión cultural del análisis del sistema territorial debe tener en cuenta también las prácticas tradicionales de producción y consumo de muchas de las sociedades campesinas del país, que han construido una forma particular de apropiación del territorio en el que habitan, que a pesar de no tener una clara identidad étnica, sí generan procesos culturales de gran importancia para el ordenamiento ambiental del territorio.

LA DIMENSIÓN DE LA PRESIÓN Y DE LA VULNERABILIDAD

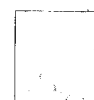
La presión que ejercen los asentamientos humanos sobre el entorno comprende diversos aspectos: su uso directo como fuente de materiales y energía, el consumo de productos transformados, la ocupación del espacio y la generación de residuos.

En los análisis de las dimensiones anteriores se ha incorporado la dimensión de la presión sobre el medio ambiente físico y la de la vulnerabilidad de la población y de los asentamientos humanos a las amenazas naturales; sin embargo, se quieren destacar aquí tres puntos esenciales de la presión de los asentamientos humanos: las demandas de agua, las descargas de vertimientos y la disposición de residuos sólidos sobre el medio, que son, a juicio de los expertos, una de las mayores fuentes de tensión en los asentamientos humanos.

Residuos sólidos

La presión que se ejerce sobre el entorno debida a los residuos sólidos de la población, se puede expresar en términos de la cantidad generada, las prácticas de manejo y la dispo-

²⁹
 IDEAM-CIDSE, op. cit.



sición final de los mismos. Los residuos sólidos de fuentes residenciales varían considerablemente en composición y cantidad, dependiendo del *status* económico, la composición étnica y los hábitos de consumo, los cuales a su vez dependen de las características geográficas y climáticas de la región.

En el país, la tasa estimada de crecimiento en la generación de residuos sólidos es de 156 mil toneladas al año, concentrándose dicha tasa en las grandes ciudades: Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Itagüí, Bello, Pereira y Bucaramanga.³⁰

Según el Inventario Nacional de Saneamiento Básico del Ministerio de Desarrollo, en 1996, los sistemas de manejo de residuos predominantes eran los botaderos a cielo abierto y los rellenos sanitarios, seguidos por el enterramiento y la incineración. En las dos regiones de mayor generación de residuos -Bogotá y Medellín-, predominaba la disposición en relleno sanitario; sin embargo, en las otras dos siguientes -Cali y Barranquilla-, el sistema más utilizado era el botadero a cielo abierto.³¹

*El Análisis sectorial de residuos sólidos en Colombia*³² indica, basado en información de las corporaciones autónomas regionales, que en departamentos como Cauca y Valle, una alta proporción de los municipios ubicados sobre la ribera del río Cauca descarga sus residuos al mismo, y que la gran mayoría de municipios ribereños del río Magdalena, lo hace a este último.

Las perspectivas futuras de reducción y manejo de los residuos sólidos para los grandes centros urbanos no son muy halagadoras. "Bogotá, aun poniendo en marcha el Plan Maestro de Residuos Sólidos, que prevé una reducción del 10% en la generación de residuos domiciliarios para el año 2015, y el incremento del porcentaje de residuos reciclados al 30%, requerirá de otro sitio de disposición final en el norte u occidente de la ciudad. Medellín se enfrenta actualmente al término de la vida útil del relleno sin que se haya logrado establecer un sitio que lo sustituya. Cali, que dispone sus residuos en el botadero a cielo abierto de Navarro, generando una fuerte presión sobre el río Cauca,

³⁰ IDEAM-CIDSE, *op. cit.*

³¹ IDEAM-CIDSE, *op. cit.*

³² OMS/OPS, *Análisis sectorial de residuos sólidos en Colombia*, Bogotá, 1996.

tampoco cuenta con un sitio alternativo. Una situación similar enfrentan Cartagena y Santa Marta.³³

*La Política para la gestión integral de residuos sólidos*³⁴ y los planes y programas locales de gestión de residuos, implementada recientemente, puede contribuir en forma positiva en la reducción del impacto que generan los residuos sólidos actualmente y el que generarán en el futuro. En su conjunto, dichos planes y programas buscan la reducción en los residuos generados; la minimización de la fracción que corresponde a residuos no aprovechables (basuras), que van a sitios de disposición final; la maximización de los residuos aprovechables, y el mejoramiento de los sistemas de disposición final de residuos.

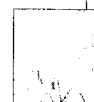
Calidad y cantidad de agua

El agua es el recurso en donde quizás se muestran con mayor envergadura los problemas de la sostenibilidad ambiental de los modelos de desarrollo. Aunque en el caso del recurso agua su cantidad se mantiene más o menos constante en la biosfera, su disponibilidad varía considerablemente en el tiempo y en el espacio, de acuerdo con las modificaciones que implica la introducción de elementos que afectan el funcionamiento del ciclo hidrológico.

El aumento de la población y el desarrollo económico hacen que la sustracción de agua para las diferentes actividades aumente y, por consiguiente, que el volumen de aguas residuales crezca. Uno de los principales problemas por este motivo es la descarga directa de aguas contaminadas de origen doméstico, industrial y agrícola, en cuerpos de agua, que a su vez son utilizados por la población para cubrir sus necesidades de abastecimiento, disminuyendo así la disponibilidad del agua por los efectos de la contaminación. Existe el riesgo de que se produzca una crisis del agua a escala mundial que se expresaría, por ejemplo, en sequías prolongadas que contribuirían a la degradación de suelos, tierras cultivables y bosques e incluso a la misma desaparición de los cuerpos de agua. Esto podría producir importantes déficit en la producción de alimentos y energía, afectando severamente la economía y la población de los países.

³³ IDEAM-CIDSE, op. cit.

³⁴ Ministerio del Medio Ambiente, *Política para la gestión integral de residuos sólidos*, Bogotá, 1999.



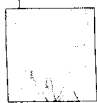
Si bien Colombia es un país con alta disponibilidad de recursos hídricos, su distribución en el territorio es muy diferenciada y su uso para abastecimiento de la población no siempre se compagina con la disponibilidad del recurso en las áreas en donde se necesita.

El Estudio Nacional del Agua³⁵ determinó que cerca de 40 municipios del país, correspondientes al 13% de la población, acusan un índice de escasez de agua alto. En particular, estos municipios serían aquellos abastecidos por quebradas y pequeños ríos en los departamentos de Boyacá, Tolima, Santander y Valle del Cauca. En las proyecciones del IDEAM sobre relaciones oferta demanda de agua, cerca del 19% de los municipios y el 38% de la población colombiana tendrían un índice de escasez de agua y de vulnerabilidad por disponibilidad superior al 20%.

"Si bien los resultados del estudio presentan la situación de abastecimiento de agua en Colombia como inferior a los niveles críticos que causan otros países del mundo con ofertas hídricas muy limitadas, las evidencias allí presentadas muestran síntomas ya preocupantes, que invocan a una creciente atención de las autoridades nacionales, regionales y locales y de todos los organismos involucrados en la definición de políticas, en la planificación, manejo y utilización de nuestros recursos naturales, en general y, en particular, del recurso hídrico."³⁶

La oferta hídrica experimenta en la actualidad en Colombia una reducción progresiva a causa de las limitaciones de uso que implican la alteración de la calidad del agua por contaminación, debida a los procesos de la actividad socioeconómica, los cuales vierten, por lo general, las aguas residuales sin tratamiento. Del total de municipios del país, sólo 154 tienen sistemas de tratamiento de aguas residuales, de los cuales 99 corresponden a la cuenca Magdalena-Cauca.³⁷

Los elementos de demanda de agua, generación de vertimientos y disposición de residuos sólidos son una de las prioridades para estimar los escenarios actuales y futuros del impacto que generan los asentamientos humanos sobre el medio ambiente. Los ejercicios



³⁵ IDEAM, *Estudio Nacional del Agua*, Bogotá, 1998.

³⁶ IDEAM-CIDSE, *op. cit.*

³⁷ Ministerio de Desarrollo Económico, *Inventario nacional del sector de agua potable y saneamiento básico - SIAS*, Bogotá, 1998.

de planificación futura, como claramente lo son los planes de ordenamiento territorial, deben incorporar en sus desarrollos estos elementos, particularmente la dimensión prospectiva de los mismos.

Otro aspecto de crucial importancia es el de la vulnerabilidad de la población y los asentamientos humanos frente a las amenazas de diversa índole que genera el medio natural. La magnitud de la vulnerabilidad está mediada no sólo por las características propias del medio natural en el que se localizan las comunidades y por el tipo de evento natural, sino que depende especialmente de las características sociales, económicas y culturales de la población que se podría ver afectada.

Numerosos análisis afirman que el mapa de la pobreza de un país se asocia casi directamente con el mapa de zonas de alto riesgo por amenazas naturales, lo que determina la existencia de una vulnerabilidad social de la población, elemento de análisis que es necesario empezar a introducir en los estudios de evaluación de amenazas, susceptibilidad y vulnerabilidad en los planes del ordenamiento territorial.

La vulnerabilidad derivada de efectos adversos de la naturaleza en Colombia ha estado marcada por los fenómenos de mayor ocurrencia e impacto en el país: inundaciones y fenómenos de remoción en masa, que dadas las características naturales del territorio y el patrón de asentamiento poblacional son de gran frecuencia y afectan a gran número de personas.

Sin embargo, en el contexto de los fenómenos mundiales, es necesario empezar a analizar otro tipo de fenómenos como el cambio climático que es probable que tenga gran impacto en los asentamientos humanos. El posible aumento del nivel del mar como consecuencia de este fenómeno puede llegar a tener efectos adversos sobre la población que habita en las zonas costeras y particularmente sobre los habitantes raizales de las islas colombianas del Caribe. Igualmente, el cambio climático posiblemente incida en los patrones de distribución de enfermedades, especialmente aquellas transmitidas por vectores, produciendo un aumento de las zonas aptas para el desarrollo de parásitos y vectores que afectarán a nuevas poblaciones que no tienen las mismas "defensas" de índole biológica o de acceso a servicios especializados de salud que las poblaciones que tradicionalmente han convivido con estas enfermedades.

LA DIMENSIÓN DEL ACCIONAR SOCIAL

La dirección de la acción social tiene que ver con la orientación de los actores sociales hacia actuaciones políticas que privilegien el bien común, incorporándolos en igualdad de condiciones en la toma de decisiones. Esto significa que los actores sociales pueden generar, dependiendo de la dirección de su accionar, efectos políticos positivos o negativos sobre el medio ambiente.

Es por excelencia el campo de estudio de las relaciones de poder entre los hombres, las clases sociales y los sectores de clase al interior de una sociedad determinada y de las formas sociales y simbólicas asociadas.

El ejercicio del ordenamiento ambiental del territorio es esencialmente un ejercicio de poder que busca orientar a la sociedad entera hacia una dirección determinada. Sin embargo, como en todo proceso, existen diferentes actores que luchan y buscan imponer modelos que privilegien sus intereses particulares. Todos los actores sociales en el mundo de hoy reconocen la importancia de la sostenibilidad, sin embargo, la forma de entenderla es en función de unos intereses globales determinados.

El reto se encuentra en generar procesos de acceso igualitario a la información y de amplia participación social en la que todos los actores estén en igualdad de condiciones de poder, para generar la discusión y el debate y para tomar decisiones que, en última instancia, beneficien a todos y que proyecten un norte claro para la sociedad y para la naturaleza, bajo los criterios que rigen la sostenibilidad ambiental, social, económica, política, ética y cultural.

CONCLUSIONES

El resultado de la configuración histórica de los asentamientos humanos en el país y de la estructura de las múltiples tramas de relaciones del sistema territorial colombiano, muestra la necesidad de buscar una nueva perspectiva en el ordenamiento del territorio, que permita que el desarrollo equilibrado de las regiones que conforman el territorio nacional, en términos de sus viabilidades económicas, sus particularidades culturales y sus equidades sociales, siempre teniendo en cuenta el manejo sostenible de los recursos naturales.

De esta manera, se hace necesario diseñar instrumentos de planificación nacional y local que permitan un equilibrio en la oferta y demanda de los servicios ambientales necesarios en el proceso de interacción sociedad naturaleza. Estos instrumentos deberían propiciar un modelo de ocupación del territorio que regule el sistema de asentamientos humanos, en función de la generación de oportunidades económicas y sociales, en concordancia con la disponibilidad y potencialidades de uso de los recursos naturales, con una visión que garantice el bienestar y los derechos de las generaciones futuras.

El análisis detallado de las condiciones naturales particulares del territorio, tales como las aptitudes agrológicas, topografía, erodabilidad, inestabilidad, biodiversidad, coberturas vegetales, oferta hidrológica, aire, clima, articuladas a las dinámicas sociodemográficas y económicas y a las particularidades culturales, es fundamental para poder diseñar marcos regulativos del uso del suelo y de los recursos, basado en el conocimiento de las formas de uso humano que causarían el menor impacto sobre el medio natural.

Las presiones generadas por los asentamientos humanos, la movilidad espacial de la población, la dotación de infraestructura urbana, los índices de urbanización, el proceso de industrialización y la modificación en los patrones de consumo, las desigualdades sociales, la vulnerabilidad de la población y la generación de empoderamiento de actores sociales, configuran el conjunto de puntos críticos sobre los cuales hay que actuar por medio de un modelo de intervención que garantice un desarrollo territorial sostenible con mejores condiciones de vida para las generaciones actuales y futuras.

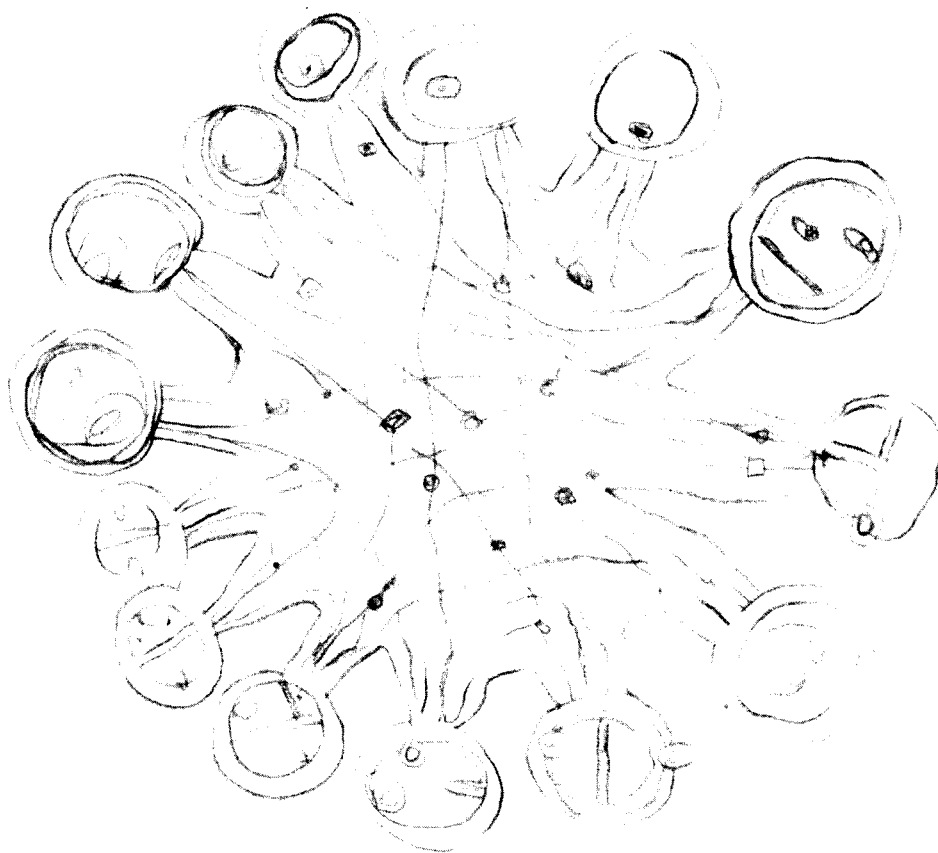
BIBLIOGRAFÍA

- Alberti, Marina y Bettini, Virginio, "Sistemas urbanos e indicadores de sostenibilidad.", en *Elementos de Ecología Urbana*, Editorial Trotta, 1998.
- Anand, Sudhir y Sen, Amartya, *Sustainable Human development: concept and Priorities*, PNUD, HDRO, Occasional Papers, Nueva York, 1994.
- Arango, Raúl y Sánchez, Enrique, *Los pueblos indígenas de Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.
- Arbeláez, Camilo. *Las plantas medicinales: una mirada a lo invisible*, Bogotá, 1992, inédito.
- Bettini, Virginio, *Elementos de ecología urbana*, Editorial Trotta, España, 1998.
- Cano, Claudia; Zamudio, Lucero y Arbeláez, Silvia, *El futuro de las sociedades multiculturales. Encuentros y desencuentros culturales en Colombia*, Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social, CIDS, Universidad Externado de Colombia, 1999, inédito.
- Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos-Hábitat, *El pueblo, los asentamientos, el medio ambiente y el desarrollo*, Nairobi, Kenia, 1994.
- Cuervo, Luis Mauricio, *Cambio económico. Reestructuración espacial en América Latina. Cuestiones de teoría, método y perspectiva*, Ponencia presentada al V Encuentro del grupo latinoamericano de investigadores urbanos y al I seminario de investigación urbano-regional en Colombia, 1993.
- Cuervo, Luis Mauricio, *Cambio económico y primacía urbana en América Latina*, Colección cuadernos ocasionales N°8., Cider-Uniandes, 1° Edición, 1994.
- Cuervo, Luis Mauricio y González, Josefina, *Industria y ciudades: en la era de la mundialización. Un enfoque socio espacial*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997.
- DANE, *Indicadores sociales y de gestión*, Bogotá, 1995.
- DANE, "Migración interna y el proceso de concentración de la población de los departamentos 1964-1973", en *Boletín mensual de estadística N°314*, Bogotá, 1977.
- DANE, "Las migraciones internas en Colombia 1988-1993", en *Serie Estudios Censales N°13*, Bogotá, 2000.
- Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, *Planeación Regional No. 7*, Bogotá, 1979.
- Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, *Indicadores de desarrollo sostenible. Marco y Metodologías*, 1997, policopiado.
- DNP-CID-Presidencia de la República, *Sistemas de seguimiento y evaluación*, Bogotá, 1993.
- DNP-FNUP, *Memorias del Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo*, Comité técnico preparatorio de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, Girardot-Colombia, 1994.
- DNP-FONADE, *Determinación de consumos básicos de agua potable en Colombia*, Estudio realizado por la firma ASES & CIA., Bogotá, 1991.
- DNP-Misión Social, *Índice de condiciones de vida (ICV), según municipios del 1993*, Bogotá, 1996.
- DNP-PNUD, *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*, versión preliminar, Bogotá, 2000.

- Dureau, Françoise et al., *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá*, Documento de trabajo No 1: Análisis de los datos existentes, CEDE-ORSTOM, Bogotá, 1993.
- Dureau, Françoise y Flórez, Carmen Elisa, *Dinámicas demográficas colombianas: de lo nacional a lo local*, CEDE, Documento 96-01, Bogotá, 1996.
- Flórez, Carmen Elisa, *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá*, CEDE, Bogotá, 1994.
- Fresneda, Oscar, *Índice de calidad de vida para Bogotá*, Observatorio de Cultura Urbana, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 1998.
- Fresneda, Oscar, *Indicadores de calidad de vida y medio ambiente. Informe del contrato de prestación de servicios 069 de 2000 del IDEAM*, Bogotá, 2001, inédito.
- Fundación Social, *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, 1998.
- Giraldo, Fabio, 1996. "Ciudades y Ciudadanía: La política urbana en el Salto Social". En: *Revista Foro Económico*, Bogotá.
- Goueset, Vincent, *La concentration urbaine en Colombie: de la quadricephalie a la primatie de Bogotá*, tesis de doctorado de la Universidad de Burdeos, Francia, 1992.
- Goueset, Vincent, *Bogotá, nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.
- Guimarães, Roberto, *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*, CEPAL, ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 39, Santiago de Chile, 2001.
- IDEAM, *El Medio Ambiente en Colombia*, Bogotá, 1998.
- IDEAM, *Estudio Nacional de agua. Balance hídrico y relaciones oferta-demanda de agua en Colombia. Indicadores de sensibilidad proyectados al año 2016*, Bogotá, 1998.
- IDEAM, *Modelo conceptual para el análisis de las relaciones entre población y medio ambiente*, Bogotá, 1999, inédito.
- IDEAM-CIDSE, *Diagnóstico social de la cuenca Magdalena-Cauca*, Bogotá, 2001, inédito.
- Jaramillo, Samuel y Cuervo Luis Mauricio, *Urbanización Latinoamericana. Tendencias recientes*, Escala Editores, Bogotá, 1993.
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis Mauricio, *La configuración del espacio regional en Colombia*, CEDE, Bogotá, 1986.
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis Mauricio, *La configuración del espacio regional en Colombia: Tres ensayos*, CEDE-Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.
- Jaramillo, Samuel, "Migraciones e interacción regional en Colombia. 1973-1993", en *Revista Territorios*, Bogotá, 1998.
- Jaramillo, Samuel e Ibáñez, Marcela, *Territorio y Migración en Colombia. Análisis de la estructura territorial de Colombia a partir de los flujos migratorios*, Propuesta de investigación, CEDE, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2000.
- Orjuela, Luz Consuelo, "Estimación de la afectación en el balance de oxígeno causada por la contaminación orgánica biodegradable, en diferentes tramos de la Cuenca

- Magdalena-Cauca”, tesis de grado, Universidad Nacional-IDEAM, Bogotá, 2001.
- Machado, Absalón y Suárez, Ruth, *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?*, CEGA-IICA, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- Martínez, Ciro y Rincón, Manuel, “Tendencias recientes de las migraciones internas en Colombia”, en *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, CENAC, Bogotá, 1997.
- Martínez, Ciro y Rincón, Manuel, *Migraciones internas según censo 1993. (Avance de resultados sobre tendencias recientes y consecuencias)*. DNP-División de Indicadores y orientación del Gasto Social, Bogotá, 1996.
- Max-Neef, Manfred et al., *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*, Cepaur, Fundación Dag Hammarskjold, 1986.
- Medellín, Fernando, “Patrones de asentamiento poblacional: reflexiones en torno al entorno”, en *Población, Medio Ambiente y Desarrollo*, CCRP, Bogotá, 1993.
- Ministerio de Desarrollo Económico-CENAC, “Magnitud del déficit habitacional en Colombia”, en *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, N° 3, Bogotá, 1997.
- Ministerio de Desarrollo Económico, *Inventario nacional del sector de agua potable y saneamiento básico*, Bogotá, 1998.
- Ministerio de Medio Ambiente y Energía de Dinamarca, *The State of Environment in Denmark*. Copenhagen, 1997.
- Ministerio de Medio Ambiente - Universidad de los Andes, *Manejo integrado de cuerpos de agua*, Bogotá, 1998.
- Ministerio de Salud, *Inventario del agua y saneamiento*, Bogotá, 1997.
- Molina, Carlos et al. *Análisis del Sistema Nacional de Ciudades: Aportes para una Nueva regionalización del Territorio Colombiano*, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, mimeo.
- Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comp.), *La calidad de vida*, FCE, México, DF, 1996.
- Ordóñez Miriam y Jaramillo, Leticia, *La fecundidad en Colombia según el Censo de 1993. Estimaciones departamentales y municipales*, Colecciones Estudios Censales N°3, DANE-PROFAMILIA, Bogotá, 1998.
- PNUD, *Desarrollo Humano, Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.
- PNUD, *Índice de progreso social. Una propuesta*, PRSP, Bogotá, 1992.
- PNUD, *Desarrollo humano. Informe 1992*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.
- PNUD, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- Siabato, Tarcisio, *Propuesta de Regionalización: Documento para discusión*, Ministerio de Agricultura, Bogotá, 1977, mimeo.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, “Análisis sectorial para acueducto, alcantarillado y aseo”, en *Revista* N° 2. Año 2, Bogotá, 1998.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, “Estratificación socioeconómica”, en *Revista* N° 1. Año 1, Bogotá, 1998.
- Zambrano, Fabio y Bernard O., *Ciudad y Territorio. El proceso de poblamiento en Colombia*, Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos, Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia, Bogotá, 1993.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO



Ernesto Parra

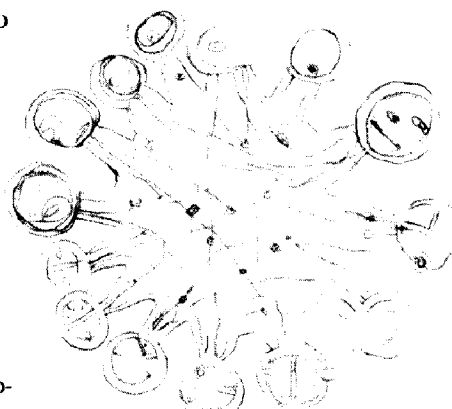
INTRODUCCIÓN

Ordenamiento territorial y desarrollo económico son dos momentos complementarios dentro del proceso global de desarrollo del municipio, en la medida en que ambos promueven mejores condiciones económicas, sociales y ambientales para cada entidad territorial, en armonía con las características y exigencias físicas de su territorio.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, están concebidos como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento municipal, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Deben proponer y poner en práctica un uso integral del territorio, proyectando espacialmente los aspectos sectoriales (políticas ambientales, sociales, culturales y económicas) y los aspectos territoriales (uso y ocupación), tomando en cuenta las potencialidades, limitantes y conflictos, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de uso múltiple. Son el instrumento racional de la toma de decisiones sobre los procesos de uso y ocupación del territorio, que brinda una estrategia de desarrollo ambiental, económico, social y cultural.

Por su parte, los planes de desarrollo económico y social deben procurar el desarrollo económico, social, ambiental y cultural del municipio, direccionando estrategias, políticas, programas y proyectos que hagan posible el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en términos de equidad y sustentabilidad con el medio ambiente y los patrones sociales y culturales desarrollados sobre el mismo.¹

El objeto de la economía consiste en el aprovechamiento de los escasos recursos físicos y humanos necesarios para producir los bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades humanas. La relación con el ordenamiento territorial es evidente y podría esbozarse afirmando que los POT establecen las condiciones físicas y poblacionales básicas para procurar el desarrollo económico del municipio en su entorno regional. Economía, medio ambiente y población (con su componente demográfico) aparecen entonces íntimamente ligados al ordenamiento territorial. Las páginas siguientes están destinadas a discutir estas relaciones y proponer aspectos centrales que debería incluir una política de ordenamiento territorial mirada desde la perspectiva económica.



¹ Procomún. *Guía para la gestión municipal*. Giro Editores, Bogotá, 2001, p. 103).

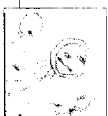


EL CONCEPTO DE DESARROLLO

En los años noventa del siglo veinte, el concepto tradicional de desarrollo, entendido exclusivamente como desarrollo económico centrado en el crecimiento del Producto Interno Bruto, a partir de la acumulación de capital físico creado mediante el proceso de inversión que eleva progresivamente la productividad, fue superado en las visiones más acogidas en el mundo, gracias a que se recogieron las propuestas de economistas como Amartya Sen², que buscarán abrir el concepto y centrarlo en la persona humana.

Entre estas visiones se destaca la concepción del desarrollo como Desarrollo Humano Sostenible propuesta por las Naciones Unidas. El desarrollo se define como el proceso de ampliar la gama de acción de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.

Por su parte, el BID y el Banco Mundial introdujeron en el concepto de desarrollo el capital humano, el capital natural y el capital social como constitutivos del desarrollo. El capital humano, resultado de la educación, la cualificación, la salud y la alimentación, es reconocido como el factor de creación de riqueza de mayor importancia. De igual significación estratégica es la riqueza (capital) natural, expresada en recursos naturales, variedad biológica y servicios de preservación ambiental (aire con contenido de oxígeno, protección de rayos ultravioleta, etcétera), como base para mejorar el nivel de vida de la población a largo plazo. El capital social, entendido como el conjunto de instituciones y redes sociales, así como de reglas y normas de comportamiento colectivo, como marco que permite y favorece el actuar cooperativo. El capital físico, consistente en maquinaria e infraestructura física, resultado de la inversión pública y privada, pasa a ocupar un lugar secundario al lado de estas tres formas de capital, pero sigue siendo de la mayor importancia porque en buena parte crea las condiciones para que sea posible el desarrollo de aquéllas. (Determina la producción, fuente inmediata de empleo e ingresos con los cuales se financia la inversión pública y privada.) A continuación se analiza la relación de cada uno de estos capitales con las variables en estudio: ordenamiento territorial, demografía, medio ambiente.



²
Amartya Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CAPITAL FÍSICO

La producción de bienes y servicios es la fuente inmediata de empleo e ingresos en la economía y sigue siendo válido que el capital físico determina, en buena parte, la productividad del proceso productivo. Debido a ello, los primeros modelos de desarrollo a finales de la década de los 40 identificaron simplemente desarrollo con crecimiento de la producción de bienes materiales, que en términos económicos es equivalente al crecimiento del ingreso per capita y postularon que esta sola variable puede caracterizar a toda la sociedad (Lewis, Baran, Rostow).

Las variables y relaciones fundamentales, en la mayoría de los modelos de desarrollo de la época, comprenden el crecimiento del ingreso como una función de la tasa de acumulación del capital, esto es, de la inversión. La inversión depende del ahorro, y el ahorro es función del ingreso. Por tanto, el crecimiento del ingreso depende de la ampliación del capital y la evolución de este depende del aumento del ingreso. De allí se deriva la teoría del círculo vicioso de la pobreza y el estancamiento: el bajo nivel de ingreso impide la formación de capital necesario para la elevación del ingreso. El desarrollo se logra elevando la inversión, para la cual se financia aumentando los niveles de ahorro, ahorro que por fuerza proviene de los grupos de más altos ingresos, por lo que se prescinde de consideraciones de distribución y se espera simplemente que el aumento generalizado del ingreso promedio (per capita) de la población lleve a la elevación de los ingresos de los grupos menos favorecidos y a la reducción de la pobreza.

Como se ha indicado, estas tesis han sido superadas ampliamente por las nuevas teorías del desarrollo, pero mantienen una parte de validez en el sentido de que para elevar el ingreso global de la población se requiere elevar la producción, de que la elevación de la producción necesaria para satisfacer las necesidades de una población creciente requiere la elevación de la productividad y de que esta exige la inversión en maquinaria e infraestructura, inversión que por fuerza tiene que provenir del ahorro.

Hablar de producción implica necesariamente hablar de mercado. La elevación de la productividad y de la producción postulada en estos modelos, solo es posible si la producción ampliada encuentra salida en el mercado; parte, gracias a la elevación del nivel de consumo de la población local, lo cual evidentemente tropieza con límites naturales infranqueables, y parte, por medio de la penetración de otros mercados que reciban la producción ampliada que no puede absorber el mercado local.

Y cuando se habla de mercados, se está hablando de competitividad, es decir de la capacidad de un municipio o de un país de producir bienes y servicios en igualdad de condiciones de precio, calidad y servicio que otros municipios y países. Esa capacidad implica un nivel de productividad similar al de la competencia, y la posibilidad de escalas de producción suficientemente grandes para asegurarla, y además para cumplir con las cantidades, por lo general considerables, que suelen demandar los mercados que sobrepasan el ámbito municipal, tanto el mercado nacional como, principalmente, el internacional.

El ordenamiento territorial es un instrumento básico esencial para la creación del capital físico por la vía indicada del ahorro y la inversión, y de la creación de las ventajas competitivas que garantizan al municipio la competitividad indispensable para llevar su producción a los mercados.

La elaboración participativa de los POT exige que esta parta de una visión de largo plazo del municipio, en la cual sus habitantes definan el futuro deseado basados en la identificación de la vocación económica del mismo: qué sectores productivos y en qué medida es posible desarrollar en él teniendo en cuenta tanto las condiciones naturales como las condiciones que es posible crear con el esfuerzo colectivo.

Las primeras, que se dan en cualquier municipio por pobre que se lo suponga, proporcionan a cada municipio las ventajas comparativas en el sentido de D. Ricardo, que han constituido el fundamento teórico de la división internacional del trabajo imperante hasta épocas recientes. Las segundas, son origen de las llamadas ventajas competitivas que inspiran las visiones más modernas de dicha división. La identificación de las ventajas comparativas y la decisión sobre qué ventajas competitivas se van a crear, son decisivas para el futuro económico de cada localidad.

Esta definición básica debe indicar en qué productos agropecuarios para el consumo local y para el mercado externo de municipios vecinos, del nivel departamental, nacional o internacional, se van a concentrar los esfuerzos; qué procesos agroindustriales se van a acometer; si se va a fomentar la producción manufacturera, con qué productos y en qué escalas; qué importancia va a jugar el comercio hacia adentro y hacia afuera del municipio; qué servicios merecen ser impulsados en las áreas ecológica, turística, personal, financiera, etcétera.

Definida la visión de largo plazo, el POT tiene que tomar decisiones sobre variables que van a ser determinantes de esa competitividad: el uso y la forma de ocupación de la tierra,

que debe asegurar que cada zona se destine a la actividad en que, según sus condiciones naturales o creadas, va a ser más productivo; las inversiones en vías de comunicación que van a determinar el acceso a los mercados de insumos, materias primas y productos finales y, a través de él, igualmente productividad y competitividad.

En el contexto de mercados, es preciso definir si en el municipio se puede lograr la escala de producción necesaria para asegurar la productividad requerida y los volúmenes críticos exigidos por el mercado. Como esto no es lo corriente, el POT debe abrir su mirada para abarcar un ámbito regional, intermunicipal, provincial o departamental, con el fin de lograr una escala capaz de permitir una inserción favorable en los mercados.

Un POT que incluya todas estas decisiones constituye una base poderosa para impulsar el desarrollo del capital físico en el municipio.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Al finalizar la década de los 60, el optimismo que había hecho pensar en una rápida superación de la pobreza gracias al crecimiento de la producción y el ingreso, dio paso a un marcado desencanto al comprobar que el rápido crecimiento de la economía había ido acompañado de grandes desigualdades y del incremento de la pobreza en vastas zonas del planeta. Los teóricos del desarrollo empezaron entonces a introducir la dimensión social como componente imprescindible del desarrollo y a preocuparse por los problemas de la pobreza, la distribución del ingreso, los conflictos rurales, el desempleo y la informalidad.

Y, a la vez, se empezó a registrar una mayor preocupación por la calidad de vida, que incluía disfrutar de un ambiente sano y, por tanto, a ocuparse de los problemas relacionados con la contaminación ambiental y, en general, con la destrucción de la naturaleza. Se empezó a caer en cuenta de que la forma como se venían explotando los recursos naturales en busca del desarrollo del capital físico hacía insostenible el modelo económico en el tiempo. El dilema subyacente se expresa en la obtención de alta productividad y rentabilidad en el corto plazo con efectos degradantes del medio ambiente y la insostenibilidad del modelo económico en el largo plazo, o la búsqueda de nuevas alternativas económicas, nuevas tecnologías apropiadas para preservar los recursos naturales y asegurar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, asegurando la sostenibilidad del modelo en el tiempo.

Efectivamente, en todo el mundo, y particularmente en los países en desarrollo, se venía dando la disminución de las aguas y la extinción de la flora y la fauna por efectos de la deforestación; la contaminación de los litorales y fuentes de agua; el deterioro de los suelos agrícolas por la erosión, el agotamiento de nutrientes, y la salinización y compactación de los suelos. Todo ello por un inadecuado uso de las aguas, por una inapropiada eliminación de excretas, por la contaminación atmosférica, la inadecuada disposición de residuos industriales, la ocupación de espacios inadecuados para la habitación y la falta de sistemas preventivos para evitar los males ocurrientes.

Como causas de estos fenómenos, se deben mencionar la subvaloración económica de activos y servicios o funciones ambientales, que hace sobrevalorar la existencia de recursos naturales y las posibilidades de explotación de los mismos; la práctica consecuente de no incorporar los costos ambientales derivados del uso de los recursos en el cálculo de los costos de producción de bienes y servicios; la costumbre de sobrevalorar los costos de prevención y descontaminación; la falta de conocimientos y de tecnologías apropiadas para una explotación adecuada de los recursos naturales; los costos aún comparativamente altos de las tecnologías limpias en el sector agropecuario; las políticas indiscriminadas (desde el punto de vista ambiental) de colonización y otorgamiento de tierras baldías para el desarrollo ganadero; la costumbre de otorgar en forma permanente subsidios a los servicios públicos, que quita a las empresas responsables todo incentivo para innovar en tecnología limpia y ahorrar recursos naturales³.

Desde un punto de vista conceptual, estos problemas reflejan el clásico problema de la discrepancia entre intereses privados e intereses públicos y entre costos privados y costos sociales. Existen fallas de tres categorías que llevan a subvalorar los activos y servicios ambientales. En primer lugar, fallas institucionales, que se manifiestan en la falta de claridad sobre el alcance de los derechos de propiedad, que hacen que los propietarios extiendan ese derecho a lo ambiental. En segundo lugar, fallas de mercado, consistentes en el hecho de que, al no ser clara la diferencia entre costo privado y costo social, los precios de mercado no reflejan la escasez relativa de activos, bienes y servicios ambientales, y por eso no brindan incentivos para la gestión, uso y conservación de los mismos. Lo más

³ José Antonio Ocampo, *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ponencia presentada en la V Conferencia Bienal de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica, Santiago de Chile, 1999.

grave aquí son las discrepancias intertemporales, que llevan a un problema de ética intergeneracional, en el sentido de que nadie se apropia de representar las preferencias de los futuros consumidores. En tercer lugar, problemas de políticas, en el sentido de que si estas no son explícitas y adecuadas, y gestionadas por instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, dichos problemas son insolubles.

Lo dicho demuestra que, en lo ambiental, el mercado y el desarrollo institucional son indisolubles. Felizmente, la experiencia de los últimos años ha llevado al desarrollo de un instrumento de regulación tanto directa como indirecta, que ya presenta resultados. Los dos tipos de instrumentos son complementarios, pero se ha detectado que en las primeras etapas son más efectivos los primeros. Son instrumentos de regulación indirecta o instrumentos económicos los mecanismos fiscales como subsidios o exenciones de impuestos, los incentivos financieros crédito y capital semilla, los derechos de propiedad y uso, cuotas o derechos negociables. Los de regulación directa consisten en la normatividad sobre el tema, e incluyen las normas de conservación, las normas técnicas para desarrollo de procesos y productos con atención al impacto ambiental, las licencias de extracción y uso de los recursos, y el ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es indudablemente el principal instrumento de regulación directa y en una visión estructural de largo plazo, es el instrumento clave que determina la aplicación de todos los demás instrumentos, pues en él se trata de establecer la forma de utilización del territorio, teniendo en cuenta todos los factores que se acaban de mencionar como relevantes desde el punto de vista ambiental, además de los factores ligados a la población, tales como formas y lugares de asentamiento que, como se precisa a continuación, determinan las actividades humanas que van a repercutir de manera inmediata sobre los ecosistemas.

En otro orden de cosas, en el campo social, la pobreza aparece cada vez más como una causa del deterioro ambiental, porque fuerza a muchos pobladores a prácticas antiecológicas como son, en el agro, la apropiación inadecuada del patrimonio natural a través de formas de colonización depredadora que ocupa, para la producción campesina, ecosistemas frágiles o zonas de bosques de alto valor ecológico, el uso de la leña como combustible, la caza y la pesca con técnicas devastadoras de la población íctea y, en las zonas urbanas, la sobrepoblación de espacios y la ocupación de suelos inestables, que llevan a serios problemas de contaminación y a catástrofes por la dificultad de construir una infraestructura adecuada de alcantarillado, contención de tierras y protección en general.

En este lugar se encuentran necesariamente sustentabilidad y población. Las tendencias demográficas influyen por fuerza las exigencias mencionadas del desarrollo sostenible de mantener equilibrios ecosistémicos y preservar la base de recursos naturales que satisfagan las necesidades de futuras generaciones. Es evidente que los efectos ambientales derivados de la dinámica demográfica dependen de aquellas actividades que desarrolla la población, que requieren del uso de los ecosistemas para extraer recursos como materias primas y para depositar los residuos que dejan las actividades industriales.

En concreto, la preservación de los ecosistemas depende de factores demográficos relacionados con la localización de la población en el espacio, según este sea apropiado o no para tal fin, la cual define los ecosistemas afectados directamente por el asentamiento humano, la cantidad de población, la cual define la demanda de recursos que se va a hacer a los ecosistemas, los rasgos sociodemográficos de la población, tales como edad, condición rural o urbana, patrones migratorios, los cuales influyen el tipo de actividades que se van a desarrollar y sus repercusiones ambientales.

Hay que tener en cuenta, además, otros factores que inciden en la forma específica que toman las relaciones entre sostenibilidad y población, entre los cuales se destacan las condiciones iniciales de los ecosistemas, las modalidades de consumo y producción de la población, el tipo de tecnologías que utiliza para los procesos productivos, la disponibilidad de infraestructura física y social, el grado de conciencia ecológica de la población, la voluntad y la capacidad política de las autoridades para resolver los problemas ambientales y el marco institucional con que se cuenta en cada localidad para enfrentar con éxito dichos problemas. Todos estos aspectos que, de nuevo, tocan directamente a un ordenamiento territorial consciente de la necesidad de una disposición física del territorio que los tenga en cuenta de acuerdo con la importancia que acabamos de atribuirles.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y POBLACIÓN

Las relaciones entre las variables de población y el proceso de desarrollo económico y social han experimentado una evolución paralela a la vivida por el concepto de desarrollo. En los años 60 del siglo pasado, el impacto de la población sobre el desarrollo se miraba casi exclusivamente desde la variable crecimiento demográfico y se ignoraba el vínculo entre el comportamiento demográfico y la trayectoria de vida de las personas y comunidades que en forma recíproca involucra las variables socioeconómicas.

No obstante la estrechez de esta visión, los trabajos adelantados desde esa perspectiva dejaron aportes que conservan validez y que no pueden desecharse en una consideración integral y comprehensiva de la problemática ambiental. Desde entonces, se identificaron interacciones entre el cambio demográfico y las transformaciones económicas y sociales; se empezaron a identificar los desafíos y potencialidades para el desarrollo que implica un crecimiento demográfico rápido para el desarrollo, superando la estrechez del malthusianismo que reducía el «problema de la población» a la disponibilidad de alimentos; se identificaron las repercusiones del proceso de desarrollo económico y social sobre las tendencias demográficas, en particular sobre los procesos de reproducción y asentamiento de la población, y se constató la relación de dependencia que existe entre los cambios en las tendencias demográficas y el estrato socioeconómico, la zona de residencia y otras segmentaciones socioeconómicas.

La discusión actual ha avanzado en nuevas dimensiones que configuran una visión mucho más amplia de la problemática. El debate se ha sacado de la discusión meramente en torno al crecimiento demográfico, para incorporar los temas de recursos humanos, equidad social, sustentabilidad ambiental, gobernabilidad. Se ha incorporado la población de manera transversal a través de la discusión sobre empleo productivo, pobreza y género. Se ha ampliado el espectro de las variables de análisis, introduciendo todo el conjunto de las variables demográficas, la realidad macrosocial, la dinámica de las comunidades, las familias y las personas. Y, finalmente, se ha avanzado en identificar nuevas formas de incorporación de las variables de población en la gestión pública.⁴

Quizás el aporte principal ha sido la introducción de la perspectiva de recursos humanos como factor clave del desarrollo económico. La productividad se basa en la incorporación creciente del progreso técnico a los procesos productivos, la cual constituye la principal fuente de competitividad a largo plazo. Por su parte, el progreso técnico es un proceso sistémico, resultado de la búsqueda deliberada del mismo por parte de diversos factores entre los que se destacan las empresas, los centros de investigación, las universidades y los organismos estatales de fomento. El cambio tecnológico no se presenta solamente incorporado en la maquinaria y equipo, sino también en la transformación de la organización de la producción, comercialización y financiamiento. Todos estos son procesos basados en el recurso humano.

⁴
Reginaldo Bajraj, Miguel Villa y Jorge Rodríguez, *Población y desarrollo en América Latina: un desafío para las políticas públicas*, CEPAL, Celade, Santiago de Chile, agosto 2000, págs. 9 - 10.

La formación de los recursos humanos, es decir la creación de capital humano, es condición ineludible del aumento de la productividad. Sin una calidad suficiente de los recursos humanos ningún cambio tecnológico resulta aplicable eficazmente. Los recursos humanos son cruciales para el desarrollo económico, de tal manera que cualquier tipo de debilidades en sus capacidades técnicas y sus condiciones biológicas, sus conocimientos, destrezas y actitudes constituyen obstáculos fundamentales para el mismo.

Por otra parte, los recursos humanos hacen sinergia con los recursos de capital físico y los recursos naturales para producir aportes significativos al desarrollo económico y social. Si el capital físico es creciente, el crecimiento de la fuerza de trabajo y, sobre todo, el crecimiento de la población económicamente activa, puede ser un estímulo para el crecimiento económico. A su vez, cambios en el comportamiento sociodemográfico, en particular en variables como la fecundidad, la morbilidad, la mortalidad, las migraciones y la estructura familiar, repercuten sobre el uso y la formación de los recursos humanos en los hogares y las comunidades.

Así mismo, las migraciones, como variable demográfica de la mayor importancia en el mundo moderno, inciden en el desarrollo socioeconómico positivamente, cuando se trata de recursos calificados y, además, cuando actúan como un mecanismo dinámico, elevando la movilidad de la fuerza de trabajo que incrementa la productividad de la misma. En otros casos, lo hacen planteando difíciles retos como el incremento de la demanda por capacitación y el empleo, como sucede con la expulsión forzosa de población por degradación de suelos o como desplazamiento motivado por conflictos políticos militares. Experiencias positivas han enseñado la forma de convertir los retos en oportunidades de desarrollo, básicamente enfrentándolos como creación de capital humano y como resultado del mismo crecimiento económico.

En este lugar nos encontramos con la exigencia de equidad, en el sentido de ofrecer a todos igualdad de oportunidades de formación, empleo e ingreso. Frente a visiones pasadas que consideraban inexorable la agudización de las desigualdades en las primeras fases del desarrollo, se ha comprobado que las desigualdades heredadas que tienden a perpetuarse son fuente de ineficiencia para el sistema productivo, pues significan un desperdicio de las potencialidades de los grupos menos favorecidos y traen como consecuencia la introducción de eslabones poco productivos en las cadenas de producción, los cuales impiden la generación e incorporación sistémica del progreso técnico y merman la competitividad de todo el proceso.

Hay acciones que benefician a la vez la equidad y el crecimiento económico como son las inversiones en recursos humanos, así como inversiones en acciones sociodemográficas que contribuyen a eliminar en los grupos más pobres impedimentos que atentan contra sus posibilidades de formación, como son la sobrefertilidad, la sobremorbilidad, etcétera.

Y, finalmente, la distribución espacial de la población, que ya identificamos como variable de alta incidencia sobre el medio ambiente, aparece aquí como factor importante desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta que dicha distribución guarda relación estrecha con las actividades económicas que desarrolla la población y con la posibilidad de lograr un proceso eficiente de formación de recursos humanos, ambos elementos que, como se acaba de exponer, repercuten de manera determinante sobre el crecimiento de la economía.

Formación de recursos humanos, dinámicas sociodemográficas que inciden en el tamaño y composición de la población, migraciones y distribución espacial de la población, son todos procesos que guardan una relación inmediata con el espacio físico, por lo que una distribución adecuada del mismo por medio de un proceso concienzudo de ordenamiento territorial aparece como base que crea condiciones para que aquellos se desarrollen de la manera más favorable, con el resultado de estimular el desarrollo, tanto en su componente de crecimiento de la producción y los ingresos, como en su componente de sostenibilidad ecológica y en su componente social de calidad de vida y equidad.

BIBLIOGRAFÍA

Procomún, *Guía para la gestión municipal*, Bogotá, Giro Editores, 2001, pág. 103.

Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

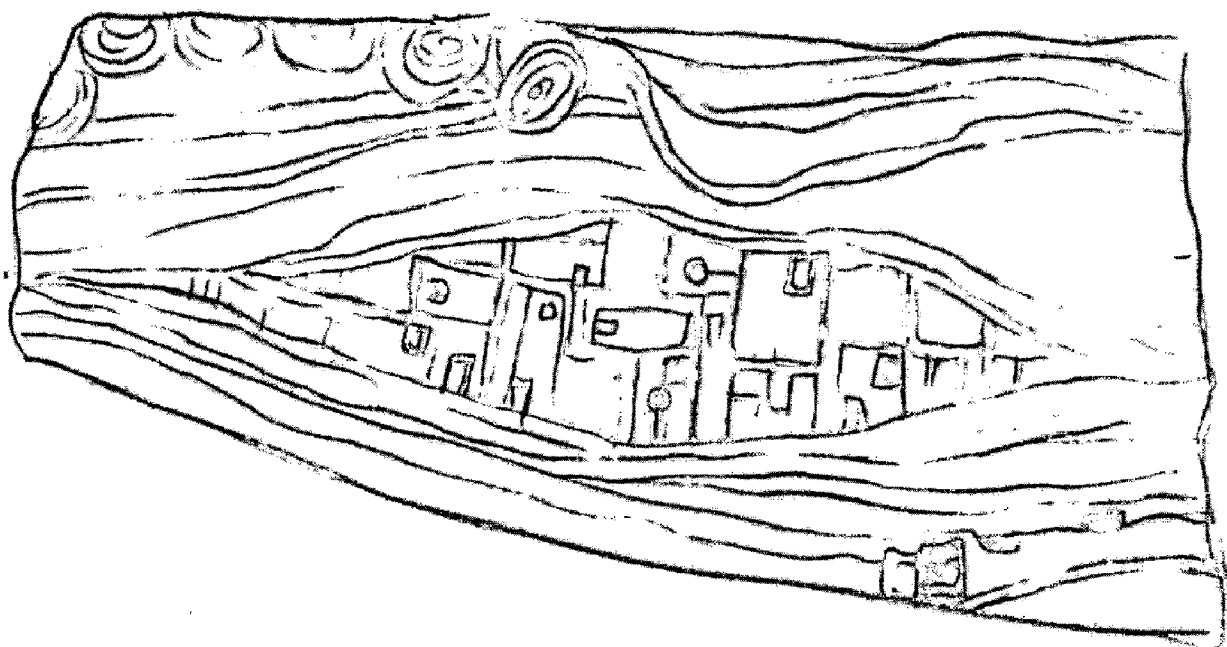
Ocampo, José Antonio, *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ponencia presentada en la V Conferencia Bienal de la

Sociedad Internacional de Economía Ecológica, Santiago de Chile, 1999.

Bajraj, Reginaldo; Villa, Miguel y Rodríguez, Jorge, *Población y desarrollo en América Latina: un desafío para las políticas públicas*, CEPAL, Celade, Santiago de Chile, agosto 2000, págs. 9 - 10.

APRECIACIONES SOBRE EL RECIENTE PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un acercamiento a lo poblacional



Carlos Córdoba Martínez

En memoria de Rodrigo Escobar Navia.

*Agradezco las conversaciones con Rodrigo
Escobar Navia, Pedro Pablo Morcillo y
Orlando Fals Borda en la elaboración de
este documento.*

“El drama propio de la modernidad es el divorcio entre ser y pensar y, colateralmente, el divorcio entre saber y creencia: el saber no explica la totalidad de los fenómenos del mundo; el saber, envuelto en la presentación, se convierte en un factor más de desencantamiento entre pensamiento y naturaleza. Y la vitrina de lo urbano, creada por el hombre, lo aleja aún más de la naturaleza”.

Edgar Garavito

INTRODUCCIÓN

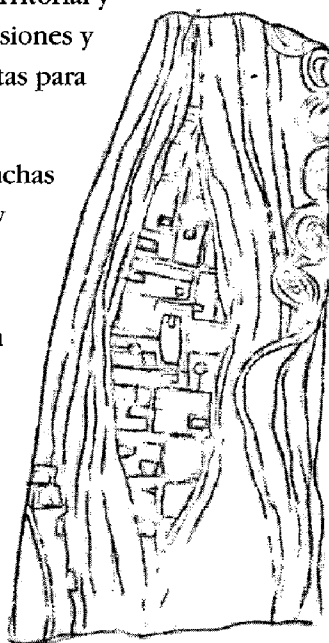
¿Un territorio es un receptáculo de población? ¿Se están teniendo en cuenta las características de la población en el intento de ordenamiento territorial en Colombia? ¿Cómo estamos poblando nuestro territorio? Son algunos de los cuestionamientos que surgen al confrontar la política de población con el manejo del ordenamiento territorial. En este escrito se pretende abordar el territorio de una forma polisémica que se amolda de acuerdo con cruces de análisis que podamos hacer espacialmente, entre ordenamiento, población y medio ambiente.

El documento está dividido en cuatro partes. En la primera, se hace una presentación general de lo que ha sido el ordenamiento y la ocupación del territorio en Colombia; en la segunda, se analizan los contenidos y resultados de la implementación de la ley 388 de 1997 y de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, en general; en la tercera parte, se comenta el proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el tema de región, y en la última, se adelantan algunas conclusiones y recomendaciones e incluso se dejan algunas preguntas abiertas para la discusión.

La primera cosa que es necesario decir, es que no existen muchas evaluaciones que den cuenta de la relación entre población y territorio en el actual proceso de ordenamiento territorial.

Cuando se introduce la población en el análisis del ordenamiento territorial, se hace como una variable más y en condiciones de pasividad o inerciales, no existe una concepción dinámica de la actuación, usos y relación de la población con el territorio y con el medio ambiente.

Por esto, el objetivo es contribuir a iniciar la discusión sobre la necesidad de articular de una forma dinámica lo poblacional, lo ambiental y el ordenamiento territorial.



CUADRO GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

Colombia es el corazón del hemisferio, cuenta con un territorio diverso, complejo, con una extensión que supera los 2 millones de kilómetros cuadrados, si a los 1'138.910 de territorio continental le sumamos la plataforma marítima. Un territorio más grande que todo Centro América y el Caribe juntos, con acceso a dos océanos, colindando con la llamada "isla continental" del amazonas brasilero y ubicado sobre el trópico ecuatorial. El país está localizado estratégicamente en términos económicos y geopolíticos; es atravesado por la cordillera de los Andes, con grandes riquezas en biodiversidad y culturas, irrigado por un sistema fluvial que nos ubica como la cuarta reserva mundial de agua dulce del mundo. No es que esta información sea nueva o desconocida, solo que es pertinente recordar algunas de las características macro de nuestro territorio, para ir discutiendo sobre la complejidad que reviste intentar re-ordenarlo.

Otra importante característica del país, es que dos terceras partes de nuestro territorio están por ocupar; ha existido una tendencia a ocupar la Colombia andina, la primera Colombia, si hablamos de la República. Esta forma concéntrica de ocupar el territorio, es la que lleva a afirmar que Colombia tiene más territorio que Estado y menos nación que territorio. Ese territorio sin ocupar se ha vuelto tierra de nadie, sin dueño ni doliente, no hay un proyecto de ocupación del territorio, no hay, como lo llaman los franceses, un "apetito de territorio".

Colombia es un país archipiélago, los colombianos no tenemos un propósito territorial. Históricamente, todos los países del mundo lo han tenido, Francia, China, Rusia misma y de nuestro continente basta ver lo que hizo Estados Unidos y los proyectos que se han desarrollado en Brasil. Todos los países no dejan de soñar con su ocupación plena, mientras que Colombia se ha resignado a ocupar una parte relativamente modesta de su enorme extensión territorial.

Sin una estrategia de ocupación plena del territorio, Colombia no tiene un proyecto de nación, de país. Colombia se cerró sobre su centralismo y dejó de lado el resto del territorio. Para algunos expertos, es posible que esto haya sido lo que causó la pérdida de Panamá; mientras el mundo entero tenía los ojos puestos en la necesidad del canal, en los centros de decisiones de Bogotá, el tema no tenía mayor importancia para nuestros gobernantes. Incluso tuvimos un presidente que manifestaba que quería morir sin que sus ojos hubieran visto el mar. Casi podríamos afirmar que fue el mundo y no solamente los Estados Unidos el que nos quitó a Panamá.



PLANEACIÓN Y OCUPACIÓN HUMANA DEL TERRITORIO

Por otro lado, es importante destacar que en los más de cincuenta años de planeación formal¹ en Colombia, los planes de desarrollo no se han ocupado de manera consistente del ordenamiento territorial, en ninguno de los planes han existido lineamientos concretos con respecto al tema de la ocupación del territorio, salvo alguna propuesta que impulsó el presidente López Pumarejo y otras contenidas en el plan del presidente Betancourt. Esto ha llevado a la inexistencia de unas políticas que consideren estratégicamente al territorio, y al vacío en las directrices a las entidades territoriales, para la formulación de sus planes de desarrollo.

Para entender la ocupación actual, es necesario conocer cómo se ha ocupado el territorio. Las primeras ocupaciones fueron de indígenas que en gran medida habitaron las zonas andinas, el porcentaje de población indígena en los otros territorios siempre fue menor. Los españoles llegaron obsesionados con la leyenda de El Dorado, lo que los motivó a adentrarse en el territorio y conquistar el interior; adicionalmente, les interesaba explotar la mano de obra indígena y era más sencillo hacerlo donde ellos estaban ubicados. Con la colonia continuó esta tendencia y los centros poblados se fueron consolidando en el centro del país.

Sería luego la producción agrícola y principalmente la explotación del café, que se convirtió en el producto de articulación de Colombia con la economía mundial, lo que continuaría marcando la pauta en la tendencia centralista de ocupación del territorio, ya que el café es un cultivo básicamente andino. A mediados del siglo pasado, con el creciente fenómeno de violencia y con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que por definición tenía como nicho el mercado interno y no el externo, se da en el país una amplia migración del campo a la ciudad y se consolida el centralismo en la ocupación del territorio.

La apertura cambia radicalmente esta concepción. En parte, es por esto que el cambio es tan brusco para el país. Desde el punto de vista de la globalización, Colombia comienza en las fronteras y termina en Bogotá; con la perspectiva de la economía cerrada, es al revés.

¹ El ejercicio técnico de la planeación data de mediados del siglo XX (Morcillo 2001). A pesar de que lecturas sociales muestran cómo la planeación en Colombia puede tener sus orígenes en épocas precolombinas (Betancourt 2001).



De hecho, Bogotá se encuentra a más de mil kilómetros del mar, distancia superior a la que hay de la capital de Bolivia a la costa más cercana.

La creciente migración hacia los centros urbanos que se dio desde los años cincuenta, nunca estuvo acompañada de una lectura estratégica para ese crecimiento urbano, por el contrario, la ocupación fue caótica y en la mayoría de los casos conflictiva. Nuestros principales centros poblados, que de hecho no contaban con mayor planeación urbana, sufrieron un crecimiento desmedido, sin las posibilidades de oferta de servicios sociales y de una inserción productiva de la población en la ciudad.

Nuestras ciudades crecieron de una forma desordenada. Esto, aunado a una reforma agraria que nunca llegó, trajo consigo un divorcio entre lo que pudo ser una articulación dinámica campo-ciudad.

LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL Y EL ORDENAMIENTO 1997-2001

La expedición de la ley 388 de 1997 desató la discusión del ordenamiento territorial a nivel local en todo el país. Para algunos expertos, la Ley se convirtió en un distractor frente al vacío en la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ordenada por el artículo 288 de la Constitución de 1991, a la cual haremos referencia más adelante.

La Ley se fija un primer objetivo complejo y bastante ambicioso: "Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la ley 9ª de 1989, con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental".

Los otros objetivos son mucho más precisos y hacen referencia a la autonomía municipal, al uso equitativo del territorio y a la utilización del suelo, entre otros. La función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, son los principios rectores de esta ley.

Dentro de la Ley encontramos las orientaciones detalladas para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos. A continuación resumiremos rápidamente las directrices generales.



¿CUÁLES SON LAS CLASES DE PLANES?

Existen tres clases de planes, dependiendo de la población del municipio:

Planes de Ordenamiento Territorial: se debían formular para municipios con más de cien mil habitantes.

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial: estos planes se debían elaborar en municipios con una población entre treinta mil y cien mil habitantes.

Esquemas de Ordenamiento Territorial: se debían diseñar en municipios con una población inferior a los treinta mil habitantes.

Además, la Ley establece los planes parciales que son los que desarrollan disposiciones del plan de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano o de expansión.

¿CÓMO SE CLASIFICA EL SUELO?

Suelo urbano: áreas del territorio dedicadas al uso urbano y con equipamiento municipal, como infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos.

Suelo de expansión urbana: es el suelo que está destinado a la expansión urbana, que es posible habilitar para este uso durante la ejecución del plan.

Suelo rural: terrenos no aptos para el uso urbano por razones de oportunidad o por su dedicación a la explotación agropecuaria y de recursos naturales.

Suelo suburbano: se refiere básicamente a las cabeceras veredales o de corregimientos, es decir, suelo donde se mezclan lo urbano y lo rural.

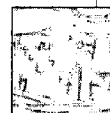
Suelo de protección: zonas que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, por sus características geográficas, paisajísticas y ambientales.

¿CUÁLES SON LOS PASOS EN LA ELABORACIÓN?

- Diagnóstico
- Formulación
- Aprobación ambiental
- Discusión en el Consejo Territorial de Planeación
- Discusión y aprobación en el Concejo

¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES?

Componente general: objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo.



Componente urbano: políticas, programas, acciones y normas en desarrollo físico urbano.

Componente rural: políticas, programas, acciones y normas para garantizar interacción entre las cabeceras municipales y los asentamientos rurales.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

La ley 388 establecía un plazo máximo de 18 meses para la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial en todo el país. La sanción a los municipios que no llegaran a tener aprobados sus planes para aquel entonces, consistía en que los alcaldes no podían otorgar licencias de construcción si no existía el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Para el 24 de enero de 1999, fecha en que se vencía el plazo, solo dos municipios en el país tenían aprobados sus Planes, estos municipios fueron Armenia, que paradójicamente aprobó su plan el mismo día en que ocurrió el sismo y, Santa Marta. En este escenario, el gobierno nacional no tuvo más remedio que ampliar el plazo, esta vez por un año, mediante el decreto 150 del 21 de enero de 1999.

Por medio de la ley 507, el plazo se aumenta hasta el 31 de diciembre de 1999, plazo que una vez más se incumplió y nuevamente fue ampliado, esta vez por la ley 546 que lo fijó en junio de 2000. Luego fue elaborado otro proyecto de ley pero no se aprobó. Posteriormente, el gobierno expidió el decreto 1686, ampliando el plazo hasta el 31 de diciembre de 2000. El Congreso, por su parte, expidió la ley 614, fijando como plazo el 31 de octubre de 2000. Por último y ante la demostración de que este plazo tampoco se cumpliría, el gobierno optó por permitir que los alcaldes expidan licencias urbanísticas con o sin POT.

Esta tediosa cronología normativa terminó restándole seriedad al proceso y desorientando a los mandatarios territoriales. Hubo momentos en que a la vez coexistían una ley y un decreto y cada uno dictaba una directriz y plazo distinto. En ese escenario, los alcaldes terminaban acogiéndose a la norma que más los favoreciera.

Uno de los más reiterados errores en la implementación de las normas, es pensar que, con el hecho de ser expedida y sancionada, todos los interesados van a estar enterados y sabrán cómo aplicarla. Nada más alejado de la realidad, sobre todo cuando de procesos territoriales se trata, es el ejemplo de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -152- o la misma Ley Agraria -160-. La ley 388 no escapó a esta lógica, la mayoría de los alcaldes terminó entendiendo de qué se trataba el ordenamiento y cuáles eran sus responsabilidades, meses después de la expedición de la Ley. Se dio el caso de municipios que, vencido el primer plazo de 18 meses después de la expedición de la Ley, ni siquiera habían iniciado



el proceso de elaboración del POT. A esto se le sumaba que la elaboración del POT era un ejercicio costoso y que los presupuestos no habían contemplado estos costos.

Planes por consultoría

En este escenario se desató en Colombia una masiva oferta de consultorías en la elaboración de los POT, incluyendo no solamente a las firmas colombianas sino españolas, argentinas y estadounidenses, lo que dio como resultado que un buen número de alcaldes se desentendiera de sus responsabilidades en el ordenamiento y contratara los servicios de estas firmas para que elaboraran los planes.

Existe toda suerte de resultados con estas experiencias, desde los ejercicios reales y de largo plazo, hasta los plagios de planes entre municipios, que se reflejó no solamente en los nombres de los municipios sino en las características biofísicas. Tenemos el caso de un municipio del Magdalena Medio donde en la primera versión de su POT se hablaba de las "adecuaciones al parque El Gallineral" que, como es de todos conocido, se encuentra en San Gil, a más de 400 kilómetros del municipio en mención. En el municipio de Zipaquirá los consultores confundieron las quebradas y en la cartografía las ubicaban en veredas donde no correspondía. En Filandia -Quindío-, unas semanas antes de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial nos dimos cuenta que la consultora no incluía por ninguna parte la ubicación de las zonas de alto riesgo². La lista de ejemplos es larga.

Otros no cometían estos errores pero tenían una visión simplista y unidimensional del ordenamiento. De todas formas, una tendencia generalizada es que la elaboración de los planes fue muy costosa para los fiscos municipales.

El estado actual del ordenamiento

A junio de 2002, según datos del Ministerio de Desarrollo, en el país se habían aprobado 552 Planes de Ordenamiento Territorial; es decir, el 51% de los municipios contaba con su POT como herramienta de planeación. 85 municipios no tenían Acuerdo pero ya poseían la resolución de aprobación de la CAR, 221 se encontraban en proceso de concertación y 101 en revisión también por la CAR. 82 estaban aún en proceso de formulación, 42 en la etapa de diagnóstico y 15 municipios apenas si estaban en procedimientos preliminares. Existían dos municipios que aún no habían iniciado el proceso.

² Vale recordar que esto sucedió meses después de que esta zona fuera azotada por un fuerte sismo.



Solo cuatro departamentos habían aprobado planes en todos sus municipios: Casanare, Quindío, Risaralda y Guainía, aunque vale destacar que este último sólo tiene un municipio. Con planes aprobados entre un 80 y un 97% de sus municipios se encontraban los departamentos de Huila, Arauca, Antioquia y Cundinamarca, donde se resalta el papel de los dos últimos por su número de municipios.

Los últimos lugares los ocupan Cauca, donde solo habían aprobado planes 2 de sus 41 municipios; Amazonas con un municipio en la etapa de diagnóstico y el otro en formulación, y Vaupés con dos planes de formulación y uno en concertación con la CAR.

Como veíamos, donde más existe "represamiento" de planes es en la etapa de concertación con la CAR, esto puede suceder por coincidencias en los procesos de un alto número de municipios, o por incumplimiento reincidente en las observaciones de las corporaciones. Se desconoce el motivo, pero la encuesta del ministerio omite los planes que se encuentran en discusión en los concejos municipales, aunque se podría inferir que estos son los que ya tiene resolución de aprobación ambiental -85-. Es difícil saber cuándo estarán aprobados estos planes, ya que están supeditados al cronograma de sesiones de los concejos municipales, es posible que una vez se tenga la resolución de aprobación ambiental, haya que esperar unos meses para presentarlo al cabildo.

Es muy curioso también que en las estadísticas del ministerio no aparezca la etapa de discusión y concepto de los consejos territoriales de planeación, a pesar de ser paso obligado, de acuerdo con la ley 388. Esperamos que no sea un desconocimiento por parte de esta autoridad del proceso de participación que debería darse en el ordenamiento.

Si los municipios que llevan adelantado el proceso no desfallecen, se logra pasar los filtros de las corporaciones regionales y se cuenta con voluntad política, es posible que este año estemos llegando al 80% de los POT aprobados.

EVALUACIÓN DEL ORDENAMIENTO

Cuatro años y medio después de que la ley 388 entró en vigencia, se han expedido 6 normas que amplían los plazos, los municipios han tenido por lo menos tres alcaldes y se han elaborado 554 planes. La pregunta que tendríamos que hacernos es: ¿hasta dónde este proceso ha aportado a la planificación del desarrollo y al ordenamiento del territorio? Hagamos rápidamente una valoración de lo positivo y lo negativo de este proceso.

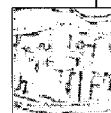


LO POSITIVO

- ◆ Se evidenció la desordenada ocupación del territorio que se estaba dando para los usos urbanos.
- ◆ Los mandatarios territoriales se dieron cuenta que no basta con una propuesta socioeconómica, si no está espacializada.
- ◆ Se abrió un debate sobre los usos del suelo.
- ◆ Los municipios comenzaron a ser conscientes de sus responsabilidades ambientales, especialmente las que tienen que ver con protección de fuentes, cuidado de bordes y reconocimiento de especies animales y vegetales.
- ◆ Se intentó hacer un ejercicio de planeación de largo plazo -los POT deben ser formulados para nueve años.
- ◆ La elaboración de los POT generó elementos para actualizar los registros catastrales de los municipios y, por ende, puede ser útil en la actualización de los recaudos del impuesto predial.
- ◆ Permitted dimensionar las necesidades de equipamientos urbanos y de infraestructura vial de los municipios.
- ◆ Introdujo el concepto de "Producción de suelo urbano", que es muy útil en la detención de la ilegalidad en la construcción.
- ◆ Identifica zonas en riesgo, lo que permitirá adelantar programas de reubicación de población.

LO NEGATIVO

- ◆ Tanto la Ley como los decretos reglamentarios son excesivos en los requerimientos metodológicos y en las exigencias de contenido de los POT, en detrimento de las autonomías municipales y una vez más entendiendo los municipios como "menores de edad". Esto, lo único que logró fue una uniformidad en la formulación de los planes, incluso en perjuicio de la diversidad geográfica, económica y poblacional.
- ◆ Los municipios no estaban preparados para asumir esta tarea, lo que los obligó a contratarla con un actor externo o a ir aplazando su elaboración y heredársela al mandatario siguiente.
- ◆ Muchos alcaldes interpretaron la elaboración de los POT como otra tediosa tarea impuesta por el centralismo y se desentendieron de esto. Existen casos donde el consultor era quien representaba al alcalde en las discusiones, y existen sin duda casos donde el plan se aprobó y el mandatario apenas si conocía algunas partes.
- ◆ Los plazos se incumplieron reiteradamente.
- ◆ Algunos municipios, en su afán de cumplir con los plazos, desarrollaron procesos incompletos o redujeron espacios de discusión de los planes.
- ◆ Muchos planes se convirtieron en la herramienta de politiqueros o corruptos, para obtener beneficio personal en el mediano plazo. Un ejemplo de esto son los planes que incluían como suelo de expansión urbana, terrenos que no tenían las características necesarias pero que eran de propiedad de algún político influyente o de terratenientes.
- ◆ Los alcances establecidos por la Ley y las orientaciones impartidas por las instancias nacionales, llevaron a que los municipios formularan planes cerrados sobre su territorio, desconociendo, en mucho casos, tanto las problemáticas como las oportunidades de desarrollo que se comparten provincial o regionalmente.
- ◆ La población en los planes no juega un papel dinámico; por lo general, cuando se menciona se le considera como demandante de servicios y/o como depredadora del medio ambiente. En muy pocas ocasiones los análisis y propuestas parten de la población.



Podríamos seguir revisando los pro y los contra que ha tenido el proceso, y evaluar los resultados en la ejecución de los POT; aunque es una tarea que es necesario iniciar, sólo nos mostrará resultados en el mediano plazo.

POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: SEÑALES ENCONTRADAS

En 1995 es aprobado el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social", mediante la ley 188 del mismo año. El plan contempla, en su capítulo sobre el hábitat, que el mejoramiento del nivel de vida de la población está estrechamente relacionado con las condiciones de habitabilidad en las que se desenvuelven las personas; por esto, los esfuerzos estarían encaminados a mejorar esa habitabilidad. En septiembre de 1994, el gobierno había expedido el documento CONPES 2729 sobre la nueva política de vivienda social urbana, que anunciaba el fortalecimiento del subsidio a la demanda establecido por la ley 3ª de 1991. Adicionalmente, el gobierno dicta las directrices sobre el manejo de la cobertura y la calidad del agua. (CONPES 2762 de 1995).

Pero tal vez el documento que establece con mayor claridad las directrices de la política urbana es el CONPES 2808 de 1995, llamado "Ciudades y ciudadanía: La política urbana de El Salto Social". Allí, además de hacerse un diagnóstico, se plantean las bases de la política urbana y los programas y proyectos de la misma. De igual forma, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, conformado por los ministerios del Interior, Medio Ambiente, Transporte, Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación.

Una primera afirmación al respecto: si lo que se pretendía era continuar con una política urbana ordenada, no era necesaria la expedición de una nueva Ley, el tema ya estaba en la ley 9/89 y en la ley 3ª/91. Con ese marco normativo existente y con los CONPES de política aprobados, el gobierno debió hacer una implementación de esta normatividad y directrices técnicas, que le permitiera a los centros urbanos poblados, y especialmente a los más grandes, pensar en el largo plazo de su planeación urbana, de una forma responsable y sostenible. Infortunadamente, la decisión fue otra, dejar estos instrumentos quietos y expedir una nueva Ley.

Al ser expedida la Ley de Desarrollo Territorial -388/97-, la política pública de ordenamiento territorial se encontraba en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico. Las primeras directrices y orientaciones fueron dadas por este ministerio, posteriormente, el tema comenzó a tomar relevancia en el Departamento Nacional de Planeación que, desde su



Unidad de Desarrollo Territorial, trazó directrices para la elaboración de los POT. El Ministerio del Medio Ambiente también consideró relevante orientar el proceso de ordenamiento desde la perspectiva ambiental.

El Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz" plantea en su capítulo "Hacia un Estado participativo" la necesidad de fortalecer la descentralización, y hace referencia específica al Proceso de Ordenamiento Territorial, tanto nacional como local. Esta mención tiene como resultado que la política de ordenamiento migre al Ministerio del Interior en cabeza de la Dirección de Apoyo a la Descentralización, desde donde también se elaboran metodologías y se "orienta" a las entidades territoriales. Es tal vez durante este periodo donde menos se movilizan apoyos a los municipios y donde más se evidencia la acefalía y la confusión en la política pública nacional de ordenamiento territorial. Finalmente, ha sido nuevamente el Ministerio de Desarrollo el encargado, por lo menos, de la estadística del proceso de ordenamiento.

A esto hay que adicionar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi también se encargó de elaborar una metodología para la elaboración de los POT y difundirla por todo el país.

Un rápido análisis de la situación que se ha presentado, nos permite concluir que no existe en la estructura institucional una cabeza de política pública en el tema del ordenamiento, lo que ha llevado a que las entidades territoriales reciban señales encontradas y hasta contradictorias. En algún momento llegaron a circular por los municipios hasta seis o siete guías o metodologías para hacer los planes de ordenamiento territorial, cada una de ellas haciendo énfasis en lo que sectorialmente le interesaba a quien la formulaba; todas carecían de un enfoque poblacional, de una visión integral de lo sostenible y de una estrategia de participación.

¿PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL O DE ORDENAMIENTO FÍSICO-ESPACIAL URBANO?

Muchas fueron las expectativas que desató la expedición de la mal llamada Ley de Desarrollo Territorial; en especial, se pensaba que allí estaría la respuesta a la necesidad de armonizar el campo y la ciudad en una estrategia de desarrollo, así como que se darían los primeros pasos para la construcción de nuevas formas de ordenamiento que permitieran en el mediano plazo la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot), la Ley "madre" del ordenamiento y desarrollo del país. Veamos cuál es la evaluación.



Relación rural-urbana

En lo que se refiere a la primera expectativa, una lectura analítica "desenmascara" a la pretendida ley de desarrollo y nos muestra que únicamente es una norma para el ordenamiento físico-espacial del territorio urbano. Lo rural es tomado de una forma residual, basta revisar parte de la definición que trae la Ley sobre el Suelo Rural: "terrenos no aptos para el uso urbano", así mismo, tanto la Ley como los decretos reglamentarios y las metodologías institucionales dan muy poca importancia a lo rural y lo limitan al uso agropecuario.

En la Ley y en las políticas de ordenamiento se desperdició por completo el importante trabajo desarrollado por la Misión Rural, en especial sus propuestas sobre la nueva ruralidad. La misión invita a superar la concepción de lo rural como el espacio de lo agropecuario, donde reside de forma dispersa una pequeña parte de la población colombiana. Para la misión "Lo rural es una categoría del mismo orden que lo urbano, en cuanto se refiere a un espacio de orden territorial que abriga un conjunto complejo de sectores económicos, comunidades, culturas y procesos políticos, con especificidad y lógicas propias."³ El extenso y detallado informe de la misión pudo aprovecharse en la definición de un nuevo rol para lo rural en el ordenamiento, así como para abrir la discusión sobre el papel de la población rural en el uso del territorio. Un proceso de política poblacional, necesariamente tiene que utilizar este insumo.

Al respecto, es conveniente formularnos dos preguntas: la primera, ¿qué necesidad existía de expedir una Ley de este tipo, si hubiese sido suficiente poner en práctica lo establecido por el CONPES sobre política urbana?, comenzado por la puesta en funcionamiento del Consejo de Política Urbana⁴. La segunda, si la idea era realmente una visión integral urbano-rural, ¿por qué lo rural tiene tan poco perfil en las normas y metodologías? Consideramos que las excesivas exigencias en la elaboración de los POT, aunadas a las directrices encontradas en términos de orientación y política pública y a los énfasis urbanos, en unas entidades territoriales con vocación rural, son causas fundamentales para que cuatro años y medio después, apenas la mitad de los municipios haya aprobado sus POT y buena parte de estos cuente con toda clase de inconsistencias prácticas y jurídicas.

³
 Rafael Echeverri Perico, "Misión Rural", Informe final, Tomo I, pág. 16.

⁴
 Barranquilla es un ejemplo de que aún sin la Ley el proceso se podía iniciar.



Departamentos en el limbo territorial

En lo segundo, la Ley tampoco aporta en la concepción sistémica del ordenamiento, por el contrario, propende por una interpretación cerrada, casi autista, de la reglamentación del territorio municipal, no abre posibilidades para la integración supramunicipal. La Ley pudo ser utilizada para experimentar nuevas formas de entender el territorio, como preámbulo a la expedición de la LOOT. Pero no solamente omite nuevas posibilidades sino que se abstiene de asignar responsabilidades más allá de lo municipal. Los departamentos quedan en el limbo. Bajo la vigencia de la ley 388, apenas si son mencionados algunas veces los departamentos pero no con responsabilidades concretas, este vacío es tan evidente que al parecer se quiere subsanar en el discurso de sanción de la Ley: "Precisamente es a partir de esta Ley de Desarrollo Territorial donde las gobernaciones juegan un papel protagónico, puesto que como instancias de superior jerarquía, deberán aportar los insumos básicos para guiar el ordenamiento territorial bajo su jurisdicción". Nada más gaseoso. A pesar de esto, algunos gobiernos departamentales se dieron a la tarea de apoyar ejercicios de ordenamiento. En la actualidad, el departamento de Casanare, por iniciativa propia, está comenzando un proceso de ordenamiento territorial departamental, esperaremos los resultados.

PLANES DE ORDENAMIENTO: ¿DISEÑO DEL FUTURO O CUMPLIMIENTO DE NORMAS?

Otro de los puntos que no queda claro en el proceso de elaboración de los POT, es cómo se van a poner en práctica. Infortunadamente, los planes que se elaboran en Colombia, por lo general, no están diseñados para ser ejecutados, pareciera ser que los planes son "la cenicienta" del proceso de planeación, que tienen toda la atención, recursos y apoyos en su etapa de formulación, pero que una vez aprobados nadie quiere saber de ellos, desaparecen de la agenda de gobierno⁵.

El ordenamiento territorial no escapa a esta lógica: a pesar de que la Ley establece que los POT deben tener unos "Programas de ejecución", estos programas no contaron con suficiente relevancia en la estructura de los planes. Es importante destacar que los planes de

⁵ Carlos Córdoba Martínez, "La Planeación participativa, construyendo lo Público", en *Planeación participativa "Estrategia de Paz"*, Forero, Cardona y Córdoba, Consejo Nacional de Planeación, 1999.



ordenamiento territorial no tienen planes de inversión, o por lo menos la Ley nunca lo especificó, lo que lleva a que la única forma de ejecutarlos sea por medio de los planes de desarrollo. Aquí ya encontramos dos escollos preocupantes: i) ante la falta de especificidad en las exigencias para la elaboración de los programas de gobierno, los candidatos están en toda libertad de incluir o no el tema de ordenamiento. ii) si se elaboró un buen programa de ejecución, existen pocos incentivos para que el gobernante entrante introduzca el ordenamiento como eje en su plan de desarrollo, esto se ve respaldado con la desconexión que, desde la lógica normativa, existe entre el POT y el plan de desarrollo⁶. Desde esta realidad, la población queda en el centro de esta ambigüedad, ya que se le asigna un rol distinto de acuerdo con el momento y el instrumento que se esté elaborando. La población es valiosa como electorado en un primer momento, es sujeto de servicios económicos y sociales en un segundo momento y es depredadora y desordenada en la ocupación territorial en el escenario de los POT.

Ha sido muy evidente esta desconexión en el proceso de planeación. Tanto así que alcaldes nuevos han ignorado, por desconocimiento o por razones políticas, los adelantos que se tenían en el municipio en la elaboración del POT y han preferido iniciar de cero, desconociendo un camino recorrido y unos cuantiosos recursos invertidos.

Se dieron casos como el de Barranquilla, que cuenta actualmente con dos Planes de Ordenamiento Territorial, el primero, se formuló a través de un esfuerzo conjunto entre el sector público y el privado, que aportaron recursos para construir lo que se denominó en su momento Plan de Ordenamiento Físico Territorial -POFT-. Este proceso se inició en el año 1996 y culminó a finales del 97, durante la administración de Edgar George. Para la consolidación de este proceso se conformó una Fundación integrada por la Cámara de Comercio de Barranquilla y Camacol -Fundeurbano- que se encargó de la administración financiera del proyecto y de la dirección técnica de la mano del Director de Planeación Distrital.

⁶ Las leyes de Voto programático -131-, Orgánica del plan de desarrollo -152- y Desarrollo territorial -388-, no tienen coherencia entre sí. Lo territorial segmentado, dividido en lo político, lo socioeconómico y lo físico-espacial. No podremos tener desarrollo local y proyecto de nación si continuamos con una visión tan fragmentada.



APRECIACIONES SOBRE EL RECIENTE PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para el desarrollo del proceso se contó con un equipo de profesionales de base y asesores especializados de entidades del distrito que aportaron su conocimiento al desarrollo del POFT, además de un equipo especializado contratado directamente por Fundeurbano.

Con apoyo del Ministerio de Desarrollo, se adelantaron cuatro talleres sobre procesos urbanos, con participación abierta al público sobre los siguientes temas: la ciudad y el río, la estética urbana, la vocación económica de la ciudad y la infraestructura física. También se adelantaron talleres en el sur occidente, por medio de los cuales se consolidaron propuestas de intervención. Cabe destacar que este proceso se desarrolló de forma paralela a la definición de la ley 388 del 97, siendo Barranquilla una de las primeras ciudades donde se llevó a cabo el proceso.

El Acuerdo del Concejo que aprobó este Plan es el 027, del 15 de agosto del 97, a través del cual se adopta el componente general del Plan y se le dan facultades al alcalde para que en un plazo determinado apruebe por decreto los demás componentes. Estos decretos, el 1993 del 24 de octubre del 97, el 2030 del 14 de noviembre del 97 y el 2111 del 26 de diciembre del 97, no fueron publicados en la gaceta distrital.

Este proceso fue demandado por el, en ese entonces, presidente de la Sociedad de Arquitectos del Atlántico, por incumplimiento, entre otras cosas del artículo 24 de la ley 388 sobre instancias de concertación y consulta. A finales del año 2001 el Consejo de Estado falló a favor de la vigencia del acuerdo 027 del Concejo.

En el año 98, cuando se iniciaba el período administrativo de Bernardo Hoyos, había quedado aprobado el mencionado acuerdo 027 y los decretos que lo acompañaban, pero esta administración no tuvo en cuenta este plan e inició un nuevo proceso desde cero, a pesar de los esfuerzos que desde la sociedad civil se manejaron para que se tuviera en cuenta el plan anterior, conscientes de que era necesario revisarlo y modificarlo. El segundo POT no fue debatido en el tiempo correspondiente por el Concejo Distrital, lo que lo llevó a ser aprobado por el alcalde, mediante decreto No. 0154 del 2000. Hoy, la ciudad cuenta con dos planes y con distintos puntos de vista jurídicos en cuanto a la validez de cada uno. Nadie sabe a cuál acogerse.

En procesos como este se evidencia el poco poder que tiene la población en el juego de intereses. Sencillamente, por decisiones políticas se cambia la concepción de largo plazo - 9 años- de las dinámicas sociales y económicas que debe tener la población que habita una de las ciudades más grandes del país.



CONFLICTO ARMADO, CULTIVOS ILÍCITOS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un cruce de variables que es indispensable hacer, es la relación del ordenamiento con los cultivos ilícitos y con el conflicto armado en los territorios. En un gran número de municipios del país existen zonas donde las autoridades no pueden llegar, hay cultivos de uso ilícito, principalmente la coca y la amapola. No se explica cómo los técnicos y consultores están definiendo en los POT usos del suelo de espacios que ellos no conocen y sobre los cuales el Estado no tiene gobernabilidad.

Es muy curioso, pero municipios con cultivos de uso ilícito no especifican en su cartografía la ubicación de los cultivos, ni dejan plasmado este uso como uno de los principales conflictos en la destinación del suelo. Casos como estos se dieron en la serranía de San Lucas, la serranía de los Yariguies, en la rivera del Río Cimitarra y en municipios del sur colombiano. En la llamada zona del despeje a mediados de 2002 no se había iniciado la elaboración de los planes de ordenamiento de La Uribe, Mesetas y Vistahermosa, y los otros dos municipios terminaron sus planes, en parte, porque los ejercicios se habían iniciado con anterioridad a que se decretara la zona. Los mandatarios no tienen ningún incentivo para elaborar los planes, ya que son conscientes que en la cuadratura actual es imposible disponer autónomamente de los usos del suelo y demás decisiones que conlleva hacer un buen ordenamiento.

En las zonas de conflicto, los POT no fueron ejercicios reales y es de esperarse que, ante presiones armadas, muchos de estos planes estén obedeciendo más a los intereses de grupos armados al margen de la Ley, que a una visión colectiva de largo plazo para el municipio. Aquí es necesario entender que problemas como los cultivos de uso ilícito se salen de las manos de los alcaldes, es necesaria una visión integral y además se evidencia la necesidad de la corresponsabilidad entre lo nacional y lo local en los problemas del desarrollo.

No existe evidencia al respecto, pero sería útil averiguar la estructura en la propiedad de la tierra antes y después de la elaboración de los planes de ordenamiento, diferenciando las zonas donde existe preponderancia de los dos grupos armados.

Una vez más, la población queda maniatada en esta definición, no existen procesos de participación verdaderos, pero si existieran, no podríamos pedir a los pobladores que propusieran modificaciones en el uso del suelo cuando los condicionamientos económicos y la gobernabilidad al margen de la ley son tan grandes.



POBLACIÓN DESPLAZADA Y ORDENAMIENTO

Tal vez el fenómeno poblacional más aterrador que ha tenido el conflicto armado en nuestro país es el desplazamiento forzado. Desde 1995 la Red de Solidaridad tiene la tarea de tener una estadística sobre población desplazada, para esto se creó el Registro Nacional de Población Desplazada. No obstante, al cotejar los datos de la Red con la realidad, nos damos cuenta que en muchos casos no coinciden, ya que un buen número de desplazados se abstiene de suministrar sus datos por temor al manejo de la información y prefiere llegar de incógnito a las ciudades o centros urbanos más cercanos.

Al revisar el Registro Nacional de Población Desplazada, encontramos que, entre septiembre de 1995 y junio de 2001, 76.333 hogares se habían reportado como población desplazada, lo que representa una población de 376.856 desplazados.

Antes de 1995, la Conferencia Episcopal de Colombia adelantó una investigación que comprendía el lapso entre 1985 y 1995. Según datos de esta investigación, en Colombia fueron desplazadas aproximadamente 600.000 personas, de las cuales 42.3% eran menores de catorce años que se habían visto obligadas a abandonar sus viviendas por causa de la violencia. Estas personas eran integrantes de 108.000 hogares, de los cuales el 70% tenía casa propia y el 24.6% tenía a mujeres como jefes de hogar. Comparando esta información con los registros de atención institucional a desplazados, nos damos cuenta que la atención apenas si llegó al 3% de la población desplazada.

Al juntar estos dos períodos de cifras, nos damos cuenta que entre enero de 1985 y junio de 2001, más de un millón de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado, es decir, uno de cada 40 colombianos.

El desplazamiento forzado se desbordó en Colombia durante el 2001. Entre enero y septiembre, alrededor de 277.927 personas, que conforman 55.585 hogares, fueron expulsadas de sus territorios. Durante estos primeros nueve meses del año, alrededor de 1.025 colombianos y colombianas huyeron cada día debido a las presiones, amenazas, masacres, asesinatos y ataques armados que ya caracterizan la degradada guerra irregular en Colombia.

Infortunadamente, en ninguno de los planes a los que hemos tenido acceso, se contempla la incidencia que puede tener este problema en nuestro país. Los desplazados terminan siendo los "parias" y en los territorios receptores se les ve con desconfianza y recelo por parte de las comunidades y con desdén por parte de las administraciones. La pobla-

ción desplazada generalmente recibe una primera atención humanitaria pero luego viene la difícil tarea de insertarla a la vida social y económica. El Plan de Ordenamiento Territorial debería aportar soluciones a esta población.

PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El proceso

Las prácticas de la planeación participativa son realmente nuevas en el país, el mismo hecho de elaboración de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial son procesos que se están aprendiendo. La Constitución de 1991 establece la creación del Consejo Nacional de Planeación, como instancia de la sociedad civil en la planeación del desarrollo, y ordena la creación de consejos de planeación en las entidades territoriales. La ley 152 de 1994 establece la composición y funciones de estos consejos, especificando su carácter consultivo en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. Esta práctica comienza a darse en 1995 con los primeros gobiernos territoriales que tenían el mandato legal de elaborar planes de desarrollo. La conformación de los consejos territoriales de planeación fue una difícil tarea que promovió el Consejo Nacional a lo largo y ancho del país; muchas veces, luchando contra las tradicionales formas de ejercer la política y el poder; otras, contra la ignorancia, y todas contra la falta de recursos. Los consejos se comienzan a conformar y paulatinamente van cobrando un espacio importante en la planeación territorial.

Es así como la ley 388 de 1997 establece que los consejos municipales y consejos distritales son una instancia en el proceso de elaboración de los POT y, por ende, los planes deben ser presentados ante estos para su concepto. El Consejo Nacional de Planeación adelantó un amplio proceso de capacitación a nivel nacional sobre las funciones de los consejos en el ordenamiento territorial, parte de esta tarea estaba encaminada a intentar llenar los vacíos que dejó la Ley⁷.

La metodología del Consejo Nacional promovía la discusión sobre la visión y la vocación productiva de largo plazo en el municipio, como preludeo a la elaboración de los diagnósticos y del ejercicio de formulación. También se invitó a los alcaldes a elaborar diagnósti-



⁷ Dentro del material producido encontramos la cartilla y el video: Planeación Participativa y Ordenamiento Territorial, así como varios números del boletín "Lo Público" que se dedicaron a este tema y se distribuyeron por todo el país.

cos participativos, utilizando herramientas como la cartografía social. Adicionalmente, se recomendaba que la formulación también fuera el resultado de una consulta con la comunidad, donde los consejos de planeación lideraran las discusiones.

No solo el Consejo Nacional promovió esta forma de entender la planeación, muchas organizaciones de la sociedad civil que tenían algún contacto con la región promulgaron la planeación participativa como la forma de elaborar los planes.

Los resultados

Una evaluación posterior sobre el papel que jugaron los consejos de planeación y la planeación participativa en el proceso nos confirma una tesis doble: las instituciones territoriales no están diseñadas para permitir la participación y aún no existe suficiente conciencia del valor agregado de la democracia participativa en la planeación local.

A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, no son generalizados los casos en que los planes fueron hechos de forma participativa, generalmente, no se iba más allá del discurso. Muchos consejos y comunidades se quejaban de que los técnicos acudían a ellos para construir la información pero nunca para la toma de decisiones; "Terminamos haciéndoles la tarea y sirviendo de idiotas útiles", como afirmaban algunos. A pesar de contarse con suficiente información estadística, basta intentar construir algunos indicadores mínimos de participación en un municipio, para corroborar la pobreza que existe en la concepción de la participación⁸.

¿DÓNDE ESTÁ LA POBLACIÓN?

El enfoque que se encuentra en esta lógica de entender el territorio, es considerar la población como problema, pocos son los planes de ordenamiento que tiene una consideración dinámica de la población. Hemos afirmado en escritos anteriores que el territorio no es lo que se ordena, este, de hecho, ya tiene un orden, ¿no tan racional como quere-

⁸ Algunos indicadores pueden ser: número de reuniones realizadas con la comunidad en cada una de las fases de la elaboración del plan, número de propuestas incluidas contra número de propuestas presentadas, conflictos por uso del suelo manifestados en las mesas de trabajo contra conflictos dirimidos en el proceso o establecidos en la versión final del plan.



mos?, es posible, lo que realmente hay que ordenar es la relación de la población con su territorio, la relación presente y futura⁹.

En ese orden de ideas, es la población la que debería proponer y decidir sobre el uso de su territorio, sobre su forma de ocuparlo, no los técnicos foráneos. Los apoyos y ayudas técnicas son indispensables, pero quien elabora la visión y la forma de conseguir una relación más armónica con el territorio debe ser la población. Infortunadamente, como se ha comentado, la mayoría de los planes considera a la población como: i) demandante de servicios públicos y sociales, ii) depredadora, iii) solo un número; además, ya sea ha evidenciado la inexistencia de estrategias ante la contingencia del desplazamiento forzado.

EL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO

Según la apreciación de expertos, la ley 388 consolida el modelo de máxima explotación de los recursos naturales, derrochador de agua, energías y ciclos vitales, continuando con la subordinación de lo rural a lo urbano¹⁰. La lectura no es muy esperanzadora: "El territorio en su administración política después de la ley 388, mantendrá las tendencias centrípetas que han caracterizado a Colombia en el último siglo. Los centros crecerán y las periferias se someterán al flagelo de las necesidades de lo urbano"¹¹. Igualmente, se ha considerado que lo que hace la ley 388 es consolidar el modelo neoliberal de explotación y nos aleja de un verdadero concepto de sostenibilidad¹².

Si bien es cierto que la Ley pone sobre la agenda local lo ambiental y hace una alusión específica a los suelos de conservación, no existe una concepción integral o sostenible de ordenamiento. Adicionalmente, el hecho de elaborar los planes por municipio causa grandes traumatismos en la definición del medio ambiente y del uso del suelo, esta definición solo se puede hacer dentro de un contexto geográfico regional. La atomización y el desconocimiento de los planes del entorno, multiplicarán los conflictos ambientales. Existen casos donde un municipio define un territorio límite con otro, como espacio para la

⁹ Carlos Córdoba, *Un Pot Sin participación*, El Tiempo.

¹⁰ Carlos Bell Lemus, "¿Orden en el medio ambiente?", en *Lo Público*, No. 9, mayo de 2001.

¹¹ Op. cit., pág. 8.

¹² Julio Carrizosa Umaña, "Sostenibilidad regional y local", en: *Sociedad Geográfica de Colombia*, Boletín No. 133.

ubicación de los desechos y lixiviados, mientras que el municipio vecino definía su zona de frontera como reserva ambiental. “De la cerca para allá basurero y de la cerca para acá paraíso”.

El papel de las corporaciones autónomas regionales fue de mucha importancia en las recomendaciones sobre lo ambiental en los planes de ordenamiento, pero pudo ser mejor si se hubiera involucrado no en la etapa final sino desde el diagnóstico y construcción de la visión, dentro del contexto integral del ordenamiento, y no segmentado como se hizo.

La población, como ya se dijo, en la mayoría de los planes en el tema de medio ambiente era tratada como depredadora, lo que impidió que las potencialidades ciudadanas fueran explotadas en la elaboración de los planes.

El medio ambiente terminó con un balance de luces y sombras en el proceso de ordenamiento, la racionalidad urbana prevaleció en la mayoría de los casos, y en los conflictos por el uso del suelo, los intereses económicos, incluyendo los del narcotráfico en el caso de los cultivos de uso ilícito, fueron puestos por encima de un concepto de sostenibilidad. Nuevamente se llama la atención sobre lo útil que hubiese sido concertar con la población y recibir propuestas de ella sobre el modelo de ocupación sostenible del territorio.

Población, recursos naturales y economía del conocimiento

La dicotomía en la que se mueve América Latina y, por supuesto, Colombia, sigue siendo la de ser aún exportador de recursos naturales y bienes no manufacturados. Efectivamente, del total de las exportaciones de Colombia, el 66% corresponde a bienes primarios y el 14% a manufacturas, comparado con los países desarrollados donde las manufacturas están por el orden del 73% del total de sus exportaciones.

La preocupación radica en la incógnita sobre el futuro económico y del empleo en la región de América Latina si continúa especializándose en recursos naturales, cuando el primer mundo se mueve sobre la tecnología, las comunicaciones y la economía del conocimiento. El más reciente estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe enfatiza cómo no se puede seguir considerando como “vieja” la economía basada en recursos naturales en contraposición a la “nueva” economía del conocimiento. Esta dicotomía puede llegar a ser falsa, de hecho, es posible integrar esta economía del conocimiento con la explotación de recursos naturales, agregando un adecuado *know-how*.

“No se trata tanto de qué producimos sino de cómo lo producimos, y de que no existen contradicciones entre la continua utilización de los recursos [naturales] con que contamos y una enérgica aplicación de las innovaciones que fomentan la productividad provocada por una “nueva” economía del conocimiento”¹³.

Los estudios de población deben estar atentos a la modificación de estas agendas internacionales y a la acomodación que se irá presentando en nuestros territorios; de igual forma, una propuesta como la del banco, requerirá de amplias inversiones en la formación de capital humano y estudios de ubicación de población y manejo integral de recursos naturales.

REGIÓN Y LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

EVOLUCIÓN DEL PROCESO

En el artículo 288 de la Constitución Política encontramos que “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. A su vez, el artículo 38 transitorio daba la facultad al Gobierno Nacional para la integración de una comisión de ordenamiento territorial que adelantaría los estudios, análisis y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial. La comisión adelantó su trabajo durante tres años y presentó un proyecto de LOOT. A partir de allí se inicia un largo camino legislativo, que nos ha llevado a que se hayan presentado 15 proyectos de ley y que todos hayan ido a parar al archivo del Congreso.

Ya sea de iniciativa legislativa o parlamentaria, ningún proyecto ha podido salir bien librado en los debates, por sus excesos normativos, por sus falencias conceptuales, por su ausencia de unidad de materia, por las prioridades en la agenda legislativa o por el “ambiente político” que reinaba en el momento. Los proyectos siempre han sido desechados.

Lo cierto es que el país y la población siguen requiriendo, con urgencia, definiciones sobre el ordenamiento de nuestro territorio; cierto es también que no existe la voluntad, desde los órganos legislativos, para que un buen proyecto de ley sea aprobado en las condiciones políticas y de orden público de Colombia.

¹³ World Bank, *From natural resources to the knowledge economy. Trade and job quality*, septiembre 2001, pág. 16.

Un proyecto más o la nueva Ley

Analicemos un poco el actual proyecto de ley que cursa en el Congreso, con el fin de revisar algunas de las posibilidades que están pensando nuestros legisladores sobre el ordenamiento. Este es un proyecto confuso en términos de competencias entre las entidades territoriales, la definición de los niveles y las atribuciones de las entidades territoriales, es uno de los cuellos de botella en la definición de un nuevo reordenamiento. Adicionalmente, el proyecto crea varios niveles más de entidades territoriales y establece nuevos topes para que un territorio pueda ser erigido como municipio o como departamento. Al respecto, a finales del año anterior, causó pánico en las regiones la posibilidad de que se aprobara una Ley que dejaría sin piso legal la existencia de varios cientos de municipios y de casi todos los nuevos departamentos.

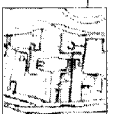
Precisamente, son los departamentos los que una vez más quedan en el limbo, esta entidad territorial es inviable para muchos pero en la práctica nadie se atreve a tocarla, el actual proyecto de ley una vez más los deja vegetando en una posición intermedia sin mucho sentido¹⁴.

Dentro de las propuestas positivas se encuentra la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial -PENOT-, figura tomada en parte de la legislación francesa pero que podría tener resultados interesantes si se sabe adaptar y complementar. El PENOT sería el derrotero en el largo plazo para conectar el ordenamiento con el desarrollo económico y con el proyecto de país. Otro aspecto relevante tiene que ver con la creación de las Zonas de Integración Fronteriza -ZIP-, aunque pueden tener funciones más audaces en la integración fronteriza.

En lo que se refiere a la población, el proyecto no contempla un papel activo de la misma en el territorio. En su artículo 17, que hace referencia al contenido del "proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial", expresa que este proyecto debe contener "Los escenarios de distribución espacial de la población y los asentamientos humanos, con criterios de equilibrio territorial".

El proyecto es muy ambicioso en la pretensión de "equilibrio territorial" en la distribución de la población. Los colombianos y colombianas actuales no somos colonos recién llega-

¹⁴ Los departamentos son circunscripciones electorales, mientras esto prevalezca ningún proyecto de acabarlos llegará a buen término en el Congreso.



dos y la heterogeneidad étnica y territorial existente a lo largo y ancho del país, al lado de las condiciones económicas, conforman los verdaderos condicionantes en la ocupación del territorio.

EL ORDENAMIENTO EN LA AGENDA DE NEGOCIACIÓN

El ordenamiento territorial fue uno de los subtemas en el literal B, "Política agraria integral", del primer bloque de la agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia, firmado por el gobierno y las FARC en La Machaca, el 6 de mayo de 1999. El tema fue surgiendo tanto en las mesas de diálogo como en las audiencias públicas; de hecho, buena parte de las propuestas de la sociedad civil en las audiencias estuvo encaminada a proponer formas de utilizar el suelo de una forma productiva y sostenible. En la priorización que hicieron separadamente el Gobierno y las FARC, el tema del medio ambiente y el equilibrio regional también aparecen¹⁵.

¿HACIA UN ESTADO REGIONAL?

En la discusión sobre el ordenamiento y la LOOT, todos los caminos conducen a la región, incluso hay quienes han planteado que esta podría ser una alternativa intermedia entre el Estado central y los estados federales¹⁶. Se argumenta que el Estado centralizado no es muy viable en un contexto de descentralización. En un proceso serio de descentralización, el Estado central debe desprenderse de funciones que transfiere a las municipalidades con autonomía en la ejecución. El nuestro ha sido un ejercicio de desconcentración donde constantemente se vulnera la autonomía de las entidades territoriales y existen esfuerzos por reconcentrar el gasto. Una alternativa viable es que las regiones se erijan como entidades territoriales y se conviertan en correas de transmisión entre lo local y lo nacional; de todas formas, no hay que olvidar que teóricamente esta función la tienen en la actualidad los departamentos.

Un régimen federalista tampoco parece ser viable, ya que no existe la consolidación de las regiones o localidades para que sean ellas quienes definan un gobierno de mayor nivel. De todas formas, en ambos escenarios es necesario un nivel intermedio, pues el departamento ha demostrado su inoperancia y la opción sigue siendo la región.

¹⁵ Luis Ignacio Sandoval Moreno, *Guerra, Política y Paz*, Ismac, Redepaz, 2001.

¹⁶ Los principales defensores de esta tesis son: Orlando Fals Borda y Jaime Vidal Perdomo.

Otros estudios proponen una lectura de la región más desde lo geográfico y ambiental que desde lo político administrativo, "las regiones no se decretan", nos recuerdan que región viene del latín regio, regionis, que significa mandar, gobernar, y que sólo se puede mandar y gobernar una extensión de tierra geográficamente delimitada y conformada¹⁷.

Una tercera opción da preponderancia a lo económico en lo regional. El desarrollo económico no es algo que los municipios puedan lograr de forma individual y separada, el ambiente del desarrollo económico y la producción es lo regional, por esto los municipios tienen que pensar en la integración regional y concebir el desarrollo en esos términos.

Desde la variable poblacional, existe mucha correspondencia con la idea de provincia y de región. La población tiene una identidad mayor por las condiciones geográficas y ambientales que por lo político administrativo. En la división político administrativa, los ríos dividen; en la realidad, las relaciones con el río unen a la población, sin importar de dónde sean, lo mismo sucede con las ciénagas. En las características poblacionales, es difícil diferenciar la población de los departamentos que comprenden los llanos orientales, lo mismo sucede con la sabana cundiboyacense, con la bota caucana, etcétera. Un análisis poblacional exige un reconocimiento de estas identidades regionales o provinciales por encima de los límites departamentales y/o municipales.

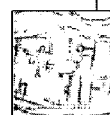
ORDENAMIENTO CON LA POBLACIÓN EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Además de los requerimientos de cambios de lógica en el ordenamiento interno del territorio, hay que agregar que es necesario hacer una lectura geopolítica de nuestro territorio y de la población que lo habita. Parte de nuestra organización no debe estar centrada únicamente en lo local. Por ejemplo, hablar de la Costa Atlántica como región económica tiene sentido si el mercado es el mundo, allí están sus ventajas competitivas. Igual sucede con la globalización de la información y del conocimiento. Por esto, el concepto de región debemos traerlo para integrarnos al mundo global y no únicamente para definirnos hacia adentro.

Subregiones internacionales de Colombia

La estrategia regional tiene sentido si se piensa hacia fuera. Ya dijimos que la región caribe tiene sentido si hablamos de su integración con el mundo, aprovechando el mar Caribe y

¹⁷ En esta interpretación se alinean: Alberto Mendoza Morales y Pedro Pablo Morcillo Dosman, entre otros.



el canal de Panamá. Lo mismo sucede con la región pacífica, el nuevo corredor marítimo del desarrollo es el Pacífico. La orinoquia tiene una integración natural con el llano venezolano, así como la amazonía necesita pensar en conjunto con la isla continental brasilera. La subregión colombiana ubicada dentro del trópico ecuatorial necesita tener una integración con el resto de países del trópico y así la región andina tendrá el camino para la integración internacional.

Las regiones, más que formas de división interna, deben ser argumento para la integración de Colombia al mundo, es por eso que nos parecen tan relevantes las Zonas de Integración Fronteriza y la promoción de las ventajas competitivas de las regiones. La población regional fronteriza de hecho mantiene mayores relaciones culturales y comerciales con los países vecinos que con el centro del país. Este nuevo orden pasa por la decisión política de descentralizar y permitir ciertas autonomías a las autoridades y a la población regional en el manejo de sus relaciones económicas, comerciales y ambientales. Si Colombia no es consciente de esta necesidad de integración, es posible incluso que este siglo también pierda territorio.

LA POBLACIÓN EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

La población colombiana necesita apropiarse de su territorio. Necesitamos construir un modelo de ocupación del territorio, incluso pidiendo ayuda técnica a los países que han hecho buenos ejercicios como Francia. Este debería ser uno de los temas que se debe discutir, al lado de las políticas de población y del proceso de paz.

Pareciera ser, incluso, que esta prioridad la tienen más clara los grupos al margen de la ley que el mismo Estado y sus ciudadanos. La tierra de nadie es la tierra para los narcocultivos, las actividades ilícitas y la legitimación de otras formas de poder. Necesitamos construir el Estado moderno, lo público, basándonos en la ocupación plena del territorio. Es un proyecto a largo plazo y es un proyecto para definir el papel y la ubicación de la población. Esfuerzos como los que han adelantado los gobernadores del sur en darle una identidad a su territorio y mostrarlo como una oportunidad para el desarrollo, deberían ser valorados positivamente y apoyados por el gobierno central.

Según datos del programa de Hábitat de las Naciones Unidas, para el año 2030 el 60% de la población mundial vivirá en centros urbanos, en América el 75% de los 521 millones de habitantes viven en ciudades y los estimativos afirman que en 20 años la tasa subirá al 81%.

La viabilidad de la sostenibilidad y equilibrio de esta tendencia depende de las decisiones que se tomen en el presente y de la relación armónica entre lo urbano y lo rural.

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PREGUNTAS

Se han cometido muchos errores en el proceso de ordenamiento de nuestro territorio. En el mediano plazo se tendrán que ir dando los ajustes necesarios para que el ordenamiento aporte a la construcción del país. En particular, se hacen algunas recomendaciones puntuales:

- Poner la política de ordenamiento en cabeza de alguna institución, no para que lo haga todo, sino para que pueda hacer una coordinación interinstitucional y se respeten las autonomías territoriales.
- La política de ordenamiento debe establecer un sistema de centros urbanos en el país, donde haya funciones diferenciadas, no solamente por niveles territoriales sino por tamaños de población.
- Los planes deben tener contenidos operativos que garanticen su ejecución, también deben contar con indicadores que permitan verificar su cumplimiento.
- En los municipios con alta ruralidad debe fortalecerse el componente rural de los planes, con una lectura moderna, productiva y sostenible de lo rural, articulado a las políticas que establezcan los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente.
- El ordenamiento en las zonas de conflicto debe ajustarse a las realidades.
- Se requiere un rediseño institucional en lo local, que permita una participación más activa de la comunidad en general y en especial de los consejos territoriales de planeación.
- Lo sostenible no debe ser un componente sino un enfoque, el de la sostenibilidad potencial integral.
- Los Pot y los planes de desarrollo deben contener propuestas concretas sobre el tema del restablecimiento y la atención a la población desplazada.



- Dentro de la política nacional de ordenamiento, deben existir incentivos para que las autoridades territoriales vayan ejecutando los planes y lo hagan con un enfoque participativo y poblacional.
- La política de ordenamiento territorial debe fortalecer a los municipios intermedios y pequeños, para que sean atractivos a la población y no sean constantes expulsores.

Sintetizando, los dos retos más grandes que tiene el proceso de ordenamiento son: i) planear a largo plazo la migración rural-urbana y unir las categorías socioeconómica y físico-espacial del territorio, con lo poblacional y lo ambiental; ii) modernizar la atrasada visión que existe de lo rural, lo ambiental y regional, proyectándoles un papel activo en un escenario de globalización.

El diseño de una política poblacional tiene mucho que aprender del ordenamiento, tanto de sus buenas prácticas como de sus errores, y podría convertirse en el derrotero para “aterrizar” las formulaciones del ordenamiento. Adicionalmente, es necesario pasar de la población objeto a la formación de ciudadanía, entendiendo esta no como un *status* constitucional únicamente, sino como una *praxis* cotidiana¹⁸.

PREGUNTAS ABIERTAS

¿Cómo mostrar otros territorios como oportunidad?

¿Qué lectura tendrá el próximo gobierno del ordenamiento territorial?

¿Cuáles son los temas que deben contener las políticas que junten la población con el ordenamiento?

¿Quién coordinará la política de población?

¿Cómo se podría aumentar la influencia de la participación en el diseño de estas políticas?

¿Cómo definir de una buena vez, el tema de Ley Orgánica de Ordenamiento?

¿Cómo prevenir la influencia de la politiquería en el proceso?

¹⁸
Carlos Córdoba Martínez, “¿Qué es eso de ciudadanía?”, en *Diez años de planeación al derecho*, Consejo Nacional de Planeación, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

Betancourt, Mauricio, *Planeación y participación*. Ismac, 2001.

Conferencia Episcopal de Colombia, *Derechos Humanos, Desplazados por Violencia en Colombia*, Bogotá, 1995.

Congreso de la República, Gaceta No. 627, 07 de diciembre de 2001.

Consejo Nacional de Planeación, Boletín Lo Público Nos. 9 y 10, 2001.

Echeverri Perico, Rafael, "Misión Rural", Informe final, Tomo 1, 1998.

Fals Borda, Orlando, *Kaziyadu: Reciente despertar del ordenamiento territorial*, UN, 2001.

Forero, Cardona y Córdoba, *Planeación Participativa "Estrategia de paz"*, Consejo Nacional de Planeación, 1999.

Morcillo, Pedro Pablo, *La planeación en Colombia*, en edición.

Red de Solidaridad Social, "Informe de Gestión Atención a Población Desplazada por la Violencia en Colombia", 2000.

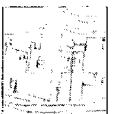
Revista Foro No. 38, *Descentralización y Ordenamiento Territorial*.

Sandoval Moreno, Luis Ignacio, *Guerra, Política y Paz*, Ismac, Redepaz, 2001.

Sociedad Geográfica de Colombia, Boletín No. 133, octubre de 2001.

Vidal Perdomo, Jaime, *La región en la organización territorial del Estado*, Universidad del Rosario, 2001.

World Bank, *From natural resources to the knowledge economy: Trade and job quality*, septiembre 2001.





Homenaje a Fernando Hinestrosa
40 años de rectoría 1963-2003

Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en julio de 2003

Se compuso en caracteres Eras Book
9 puntos y se imprimió sobre papel propalibros de 70 gramos,
con un tiraje de 1.000 ejemplares.
Bogotá, Colombia

Post Tenebras Spero Lucem

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Centro de Documentación

Número de Inventario: MO2130
Núm. de Ejem.: 1 Vol.: 1 Precio: 8000
Compra: Canje: Donación: Inst. X
Proveedor: MAVDT
Fecha de Adquisición: 2003