

APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE GESTIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, “LECCIONES APRENDIDAS”

APPLICATION OF TERRITORIAL MANAGEMENT MODELS THROUGH OF THE TERRITORIAL PLANNING UNITS, “LEARNED LESSONS”

Ernesto Villegas Rodríguez*

Recibido: 17 de julio de 2017

Aceptado: 15 de septiembre de 2017

Resumen

Este artículo es el resultado de investigación científica y tecnológica, en la cual se identifican conceptos y lineamientos además de directrices en la planificación y gestión territorial obedeciendo a lo que se llama las lecciones aprendidas en el contexto del ejercicio profesional y docente en los planteamientos de la planificación y gestión territorial, de modo que se asientan de forma crítica y argumentativa los nuevos cambios de paradigmas en la planificación territorial. Finalmente, para dichos cambios se muestran de forma estratégica los conceptos y metodologías empleadas para llevar a cabo el nuevo enfoque de la planificación y gestión territorial, definiendo los instrumentos de gestión operativa para la toma de decisiones en el contexto departamental y municipal para un nuevo modelo de gestión territorial y administrativa.

Palabras claves: cuencas hidrográficas, planificación urbana y rural, instrumentos de planificación territorial, políticas públicas.

Abstract

This article is the result of scientific and technological research, where concepts and guidelines are identified as well as guidelines in planning and territorial management obeying what we call the lessons learned in the context of professional and teaching practice in the planning and management approaches territorial, where new paradigm changes in territorial planning are based critically and argumentatively. Finally, for these changes, the concepts and methodologies used to carry out the new territorial planning and management approach are strategically displayed, defining the operational management tools for decision-making in the departmental and municipal context for a new model of territorial and administrative management.

Keywords: watersheds, urban and rural planning, territorial planning instruments, public politics.

* Docente investigador. Arquitecto Fundación Universidad de América. Especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional Universidad de los Andes. Magíster en Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas con énfasis en planificación y evaluación de proyectos de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Grupo de investigación Territorio y Habitabilidad de la Facultad de Arquitectura, Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3101-0351>. ernesto.villegas@profesores.uamerica.edu.co

INTRODUCCIÓN

Son varios los documentos consultados especialmente del Departamento Nacional de Planeación (DNP como de artículos y libros de expertos donde se exponen las políticas públicas de planificación y ordenamiento territorial, haciendo énfasis en nuevos conceptos y metodologías que conllevan nuevos planteamientos en el ordenamiento y planificación territorial. Lo anterior se complementa de tal manera, que son varios los documentos publicados por el autor de este artículo y que inducido por las labores académicas y profesionales se exponen a lo largo de cátedras y consultorías en temas relacionados con la planificación urbana y rural dándole énfasis a la gestión administrativa y ambiental donde lo social y económico son determinantes en nuevos énfasis en tomas de decisión política que inciden en los contextos de los departamentos y municipios a través de los propios Planes de Desarrollo (PD y Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Por lo tanto, los planes deben estar formulados por gobernadores y alcaldes con gran sentido participativo, con énfasis social y económica refiriéndose a las actividades de la producción con las cuales se pueden evaluar aspectos como, la capacidad productiva del sector rural teniendo en cuenta el tamaños de los municipios y su propia gestión administrativa, desde lo ambiental su incidencia se refleja en los aspectos biofísicos cuyo análisis comprende la zonificación ambiental y formulación y evaluación de las potencialidades territoriales de sus propios recursos naturales.

Por lo tanto, la Secretaria Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) del Congreso de la República de Colombia, con el fin de apoyar a los departamentos para avanzar en el desarrollo de la nueva función de ordenamiento territorial establecida en el artículo 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011, y teniendo en cuenta los pilares de justicia social, diversidad cultural asociatividad territorial entre otros, se da un gran salto a la coordinación y complementariedad a las entidades locales, teniendo en cuenta que con la promulgación de la ley, hoy se podrán adelantar las guías de ordenamiento territorial departamental. Y así hacer el acompañamiento a las soluciones de los problemas en relación con el conocimiento sin poner en peligro la continuidad de inversiones de recursos vistos en programas y proyectos de los distintos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Lo anterior, es considerado por las entidades territoriales un gran adelanto en el desarrollo y crecimiento de los municipios, al estar involucrado la figura departamental en la asistencia directa y coordinada de los destinos entre departamentos y municipios teniendo en cuenta los tópicos sociales económicos y ambientales.

A lo largo de las leyes y decretos de políticas públicas en el territorio colombiano referentes al significado del desarrollo territorial, se pone de manifiesto, que el desarrollo territorial tiene en cuenta que sus dimensiones, ambiental, social, económico, cultural, administrativo y tecnológico, tienen una transformación permanente y transcurren interrelacionadas por lo cual, los efectos de desarrollo son complejos, y el balance de tales interrelaciones inciden en el lugar y calidad de vida propia de cada espacio con sus respectivas sinergias, relación estrecha entre el ambiente y su apropiación por el hombre. Al respecto, el DNP (2013) formula las directrices para que los departamentos promulguen la guía de desarrollo territorial, teniendo en el documento: Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales, del Departamento Nacional de Planeación, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Estos postulados ponen de manifiesto la complejidad de la planificación y gestión territorial, teniendo en cuenta que Colombia siendo un país biodiverso y pluriétnico, la aplicación de políticas públicas conlleva a que cada municipios pueda intervenir en los modelos de producción teniendo en cuenta los aportes de nuevos instrumentos (leyes y decretos) y herramientas de gestión que la Nación, los departamentos y los municipios en el marco de las directrices y lineamientos de

ordenamiento territorial desde una visión regional por construir; la cual, es el objetivo central de este artículo, el de proponer las Unidades de Planificación y Gestión Territorial (UPGT), como instancia en la organización y administración territorial con el fin de hacer simetrías y sinergias para un desarrollo y crecimiento territorial más equitativo y sostenible.

Las fortalezas instrumentales de plantear las UPGT se hacen más evidentes a la entrada del siglo XXI, con el programa de Desarrollo Sostenible; dirigido por el DNP y elaborado con la cooperación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO); que buscan definir las estrategias de desarrollo regional, a mediano y largo plazo, que permitan orientar y priorizar las ejecuciones de programas y proyectos estratégicos, especialmente hacia el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la comunidad a través del ordenamiento ambiental (CONPES 3421, 2006).

Igualmente, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), título II – Marco Institucional, capítulo II “Esquemas Asociativos Territoriales”, en el artículo 15, donde se definen las Asociaciones de Áreas Metropolitanas y con la misma expedición de la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013); buscan abordar problemas comunes que afectan a las grandes ciudades, con el fin de hacer más eficiente la gestión de sus propios territorios, desde el concepto de hechos o fenómenos de carácter metropolitano. Acciones que son consideradas como las bases para el planteamiento en lo urbano como en lo rural. Es aquí donde el planteamiento de las UPGT no como articulador en problemas comunes sino en la articulación de programas y proyectos que por su integralidad territorial hace de este esquema, el coordinador de la gestión y administración en la planificación territorial ya sea en lo departamental o municipal.

Lo anterior es equivalente al desarrollo de temas de ordenamiento y la aplicación de los instrumentos de planificación que conllevan definiciones, conceptos y argumentaciones dadas a través de distintos artículos publicados en revistas especializadas en temas que pueden ser consultados por académicos y expertos. Entre estas investigaciones se encuentran “Planes Parciales de renovación urbana: un reto institucional o un desarrollo privado para la ciudad de Bogotá D. C.” (Villegas, 2009), “Las Unidades de Planificación y Gestión Territorial como directriz para la zonificación urbana” (Villegas, 2015), “Segunda generación planificación y gestión territorial, como instrumento operativo para la toma de decisiones postconflicto en los y POT” (Villegas, 2014), “Paradigmas que limitan la producción y el consumo sustentable de la arquitectura” (Villegas, Molina y Cortez, 2014), “La armonización territorial: su incorporación en la planificación y gestión administrativa mediante la gestión del riesgo” (Villegas, 2015), “Declaración Principio 10: Acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe” (Villegas, 2013), entre otros títulos que analizan los planteamientos para una nueva intervención en la gestión territorial colombiana en lo referente a la introducción de las UPGT.

CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN

Desde el uso de unidades de planificación-visión latinoamericana y española

El extenso conocimiento y la aplicación de unidades de planificación en los contextos europeo y latinoamericano, han sido abordados desde la perspectiva de los ecosistemas, el paisaje, la economía, lo social, lo ambiental y cultural, se han especializado en cada una de sus intervenciones en el territorio los atributos al ordenamiento y planificación territorial, generando dispersas actuaciones en el territorio con deficientes resultados en términos de gestión y continuidad administrativa, lo que ha llevado a la debilidad de sus instituciones en lo referente a las tomas de decisiones. En Colombia son innumerables los ejemplos de la utilización de unidades de planificación propuestas desde distintos organismos estatales, como el Ministerio de Agricultura, los cuales serán analiza-

dos más adelante pero que no han tenido efecto positivo en la planeación territorial en su énfasis en la organización y administración territorial (Villegas, 2015).

El caso de España

Para Cataluña, la unidad de paisaje está directamente relacionada con el ordenamiento territorial, que es soportada en documentos técnicos denominados *Los catálogos de paisaje* concebidos por la Ley de Protección Española, que considera la unidad como el instrumento para la ordenación y la gestión del paisaje desde la visión del planeamiento territorial (Nogué, 2015). Dichos catálogos “deben orientar la integración del paisaje a través de los instrumentos de ordenamiento territorial a distintas escalas, desde los planes territoriales parciales hasta el planeamiento urbanístico, pasando por los planes directores y los urbanísticos” (Villegas, 2014, p. 558). De esta manera, los catálogos se convierten en la pieza básica de la planificación territorial de Cataluña que, según Nogué (2015), “se identifican con cinco condiciones para su respectivo análisis: 1) Identificación y caracterización del paisaje; 2) Evaluación del paisaje; 3) Definición de los objetivos de calidad del paisaje; 4) Establecimiento de directrices, medidas y propuestas de actuación; y 5) Establecimiento de indicadores de seguimiento.” (p. 32).

El caso de Costa Rica

La unidad de gestión en Costa Rica, para el caso de las Federaciones de Gobiernos Locales, se dividieron en seis municipalidades, utilizándose la Unidad Territorial de Gestión Ambiental, en reemplazo de las Unidades Ambientales existentes contribuyéndose con el soporte técnico dirigido a cada uno de los gobiernos locales, de acuerdo con su estructura territorial, con el fin de “gestionar proyectos estratégicos regionales en beneficio de las propias comunidades, las cuales, están representadas en cada una de las Unidades de Gestión Ambiental” (Beneitez, Montero y Martínez, 1999, p.1376).

Por lo tanto, el aporte a la gestión territorial, está directamente desde las Unidades Territoriales de Gestión Ambiental las cuales se definen como un instrumento operativo para la toma de decisiones territoriales. Donde la Unidad existente de Gestión Ambiental (UGA) brinda apoyo a los gobiernos locales como una unidad intermedia, conformada por actores denominados intendentes y funcionarios municipales.

El caso de Nicaragua

La influencia de Costa Rica referente a la gestión territorial, está asociada al fortalecimiento en la conformación de la Unidad de Gestión Ambiental (UGA), como parte de la asociatividad entre municipios de frontera, donde Nicaragua mantiene desde su conformación administrativa una división en Federaciones de Gobiernos Locales Fronterizos (FGLF) que operan especialmente al suroriente con el país de Costa Rica. Esta división cuenta con las mismas características fijadas por el gobierno costarricense, su función es la integración y coordinación de los esfuerzos realizados por diferentes actores públicos y privados como de la misma sociedad civil involucrados con el tema ambiental, lo que constituye en una forma de atender los problemas asociativamente entre entidades tanto con Costa Rica como al interior del país conocidas como en zonas de frontera.

En términos de gestión administrativa para los dos países, la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua (FGLCFN) tiene una división encargada de asesorar y hacer seguimiento en el tema ambiental, lo que se constituye en una forma de atender los problemas prioritarios de los territorios desde un enfoque estratégico en el nivel regional. Igualmente esta división está diseñada para que se constituya en una entidad de gran relevancia

regional dentro de la Federación de Gobiernos Locales entre los dos países especialmente en áreas fronterizas de Nicaragua (Beneitez, Montero y Martínez, 1999).

Por tal razón en términos institucionales las FGLCFN deben estar lideradas por un coordinador que responde directamente a una dirección ejecutiva cuyos costos salariales y administrativos deberán ser parte del presupuesto. Estas unidades están planeadas para ser autosostenibles, es decir, deben generar a través proyectos y programas sus propios recursos suficientes para cumplir con los objetivos y metas establecidos en el Plan Estratégico de Planificación dados en el Decreto 68 de 2001.

Dicho decreto considera las FGLCFN como el plan estratégico de la asociatividad y articulación territorial. Según Beneitez, Montero y Martínez (1999), este plan estratégico, se estructura en siete pasos en los que se responde dos preguntas: ¿hacia dónde vamos?, ¿cómo vamos a llegar ahí?:

1. Definición del cronograma para la elaboración del Plan Estratégico de la Unidad de
2. Gestión Ambiental de las Federaciones de Gobiernos Locales Fronterizos (FGLCFN).
3. Análisis de la situación actual del tema ambiental en la región;
4. Definir y revisar la política ambiental fronteriza;
5. Definir y revisar la misión y la visión de la FGLCFN;
6. Definir los objetivos estratégicos;
7. Definir los indicadores estratégicos y las metas; y
8. Presentar el Plan Estratégico de la FGLCFN ante el Concejo Directivo. (p. 1385)

Unidades socioeconómico-ambientales (USAG) entre España y Colombia

Si se evalúan los contextos territoriales rurales de Colombia y España hay algo de similitud, se encuentra el uso de términos ambientales semejantes desde las Unidades de Planeación Territorial, se descubren estructuras complejas similares en la ocupación y uso del suelo, así como también ecosistemas con un alto grado de diversidad ambiental, que tienen problemas específicos, sobre los cuales, en el caso colombiano, se observa un gran compromiso normativo a través de la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, la cual implementa las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (Beneitez, Montero y Martínez, 1999; Villegas, 2015).

Si entendemos que las áreas rurales para los dos países proporcionan recursos, bienes y servicios que la población utiliza, el área rural también es el receptor de los impactos ambientales de los proyectos que se localizan en las áreas urbanas. El resultado de la función del desarrollo y crecimiento de las propias ciudades, por ejemplo, la disposición final de residuos sólidos o el manejo de excretas de las aguas residuales (Beneitez, Montero y Martínez, 1999).

En el caso de Colombia

A lo largo de las últimas décadas Colombia ha utilizado los términos de Unidades de Planificación, con fines de articular política pública referentes a procesos de ordenamiento territorial, desde visiones ambientales, sociales y económicos para su cumplimiento, su obligatoriedad ha recaído en los departamentos y municipios utilizándose el concepto de Unidad; referente al paisaje, procesos sociales y económicos; con tal resultado, que no se logran los procesos deseados en dichas entidades, ya que las determinaciones obedecen al gobierno central, lo cual, impide su desarrollo. Aquí se exponen las más representativas para el objetivo de la investigación en el caso colombiano.

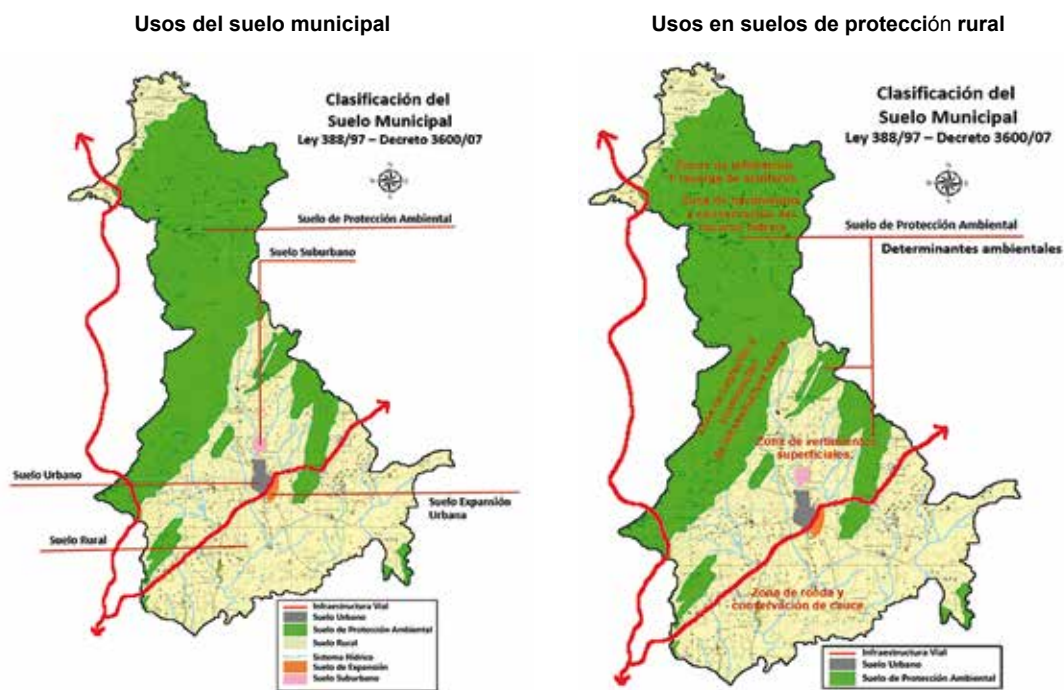


Figura 1. Usos del suelo municipal en protección ambiental y rural.

Fuente: Cátedra Cuencas urbanas 2017, Ernesto Villegas Rodríguez.

En el caso colombiano, la zonificación rural obedece a las directrices determinadas en los fundamentos del Decreto 3600 de 2007 reglamentario de la Ley 388 de 1997 (ver figura 1). Por lo tanto, las determinaciones del tratamiento de consolidación urbanística según Decreto 3600:

Las determinaciones del tratamiento de consolidación en baja densidad deberán garantizar el equilibrio en la intensidad de los usos industriales frente a la disposición y dimensión del espacio público, la adecuada articulación y funcionamiento con la red vial proyectada y existente, la superación del déficit en infraestructura de servicios públicos del sector y el cumplimiento de la regulación vigente relacionada con la gestión integral de residuos y tratamiento de aguas. (art. 1, par. 14)

Sin embargo, la consolidación urbanística implica:

En todo caso, la aplicación de patrones de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, con regulaciones y normas específicas dirigidas específicamente a la recuperación y preservación de los valores ambientales y/o paisajísticos del sector y su entorno. (Decreto 3600 de 2007, art. 1, par. 14)

En ellas, se podrán utilizar las Unidades de Planificación y de Gestión Territorial (UPGT), con el fin de llevar a futuro las decisiones de gestiones articuladas con distintos actores y su cumplimiento con los mismos instrumentos de planificación determinados por las propias políticas públicas.

Unidades de Funcionamiento Espacial

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el año 1991 promocionó la herramienta de planificación para el ordenamiento territorial especialmente para los municipios entre los 20 y 100 mil habitantes que elaboraran planes y esquemas básicos de ordenamiento territorial. Se

crearon las Unidades de Funcionamiento Espaciales (UFE) para orientar la inversión de infraestructura vial y la prestación de servicios (escuelas, centros de salud, inspecciones), así como orientar la delimitación de corregimientos, comunas, asociación de municipios, veredas y barrios, coadyuvando a zonificar el territorio a través del concepto de subregionalización. Dichas iniciativas para planificadores y gestores territoriales como de ordenadores públicos del territorio sería una gran oportunidad en la articulación de planes de desarrollo y de ordenamiento para la articulación de los mismos programas de financiación y proyectos en su ejecución (Villegas, 2015).

Enfoque Regional de Desarrollo Alternativo

Para ampliar el marco de referencia en términos de unidades de planificación, el arquitecto Adolfo Izquierdo Uribe (1996), integrante del Centro Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Regional (CIDER) de la Universidad de los Andes de Colombia, propone el concepto de Enfoque Regional de Desarrollo Alternativo (ERDA), que fue explicado en la ponencia “Hacia una propuesta para la generación de indicadores de desarrollo alternativo”, presentada en el II Seminario de Investigación Urbano Regional: “Retos para el Desarrollo”, organizado por la Asociación Colombiana de Investigadores Urbanos Regionales (ACIUR). Esta propuesta se constituyó en un documento preparatorio para la conferencia mundial sobre asentamientos (Villegas, 2015).

Así que el respectivo Enfoque Regional de Desarrollo Alternativo constituyó el mecanismo mediante el cual, es posible inducir la relación naturaleza–población, entendida desde el paradigma de la relación entre las poblaciones humanas y no humanas como lo expresó el mismo autor Arq. Adolfo Izquierdo Uribe.

Unidades Agrícolas Familiares (UAF)

Para el desarrollo de las políticas agrarias como parte de la reforma de tierras en el contexto rural, la Ley 160 de 1994 establece que:

[...] es deber del Estado el de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios a otros servicios públicos rurales con el fin de mejorar la calidad de vida de la población campesina. (art.1)

Por su parte, el artículo 38 del capítulo IX establece que las Unidades Agrícolas Familiares y de Parcelación (UAFP) son:

[...] la empresa básica de producción agrícola, pecuaria o forestal cuya extensión conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada permitan a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excelente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

Dicha Unidad se ha venido empleando en las reformas políticas para el posconflicto después de la firma de la paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Unidad que establece la relación de las (UAF con los Planes de Ordenamiento Territorial.

Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial

Este instrumento de planificación del Gobierno nacional central (2010-2014) se constituyó en la base para la consolidación de las unidades de gestión en términos de posconflicto. La Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 1450 de 2011 establece que “el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad

Nacional” (art. 195). Al respecto de la consolidación de la paz y el ordenamiento territorial, el Estado colombiano aprueba la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT) por medio de Decreto 4161 de 2011. En este decreto se determinaron objetivos, estructura y funciones administrativas de la UAECT.

El objetivo principal de la UAECT es la implementación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Igualmente, esta unidad canaliza, coordina y articula la intervención institucional en los distintos contextos geográficos y/o regiones. Ejemplo es lo dispuesto en el documento final de paz (DF), planteamientos para reubicación de los miembros de las FARC EP, en ocho departamentos y 26 veredas conocidas como Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Dichas unidades se plantearon paralelamente en municipios afectados a lo largo de las cinco décadas de conflicto interno; son 170 municipios afectados por cultivos de uso ilícito (Villegas, 2015).

Unidades de planificación en el territorio desde lo ambiental

El Decreto 3600 de 2007 reglamenta las determinantes de la zona rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en dicha zona. Este decreto establece las unidades de planificación desde lo ambiental, que se contextualizaron teniendo en cuenta las dos bases de intervención económica en las actividades de ocupación en vivienda: a) Unidad Mínima de Actuación y b) Unidad de Planificación Rural, instrumento de planificación de escala intermedia que complementa el ordenamiento para suelo rural.

En términos ambientales, la reglamentación de las Unidades de Planificación Rural cobra interés especial, cuando en dichas áreas, lo que busca es intervenir el ordenamiento territorial, a partir de las áreas de conservación y protección ambiental, desde su propia zonificación, consolidando la política del ordenamiento ambiental la cual establece la siguiente clasificación (ver figura 2):

- a. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
- b. Las áreas de reserva forestal.
- c. Las áreas de manejo especial.
- d. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como: páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.
- e. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.
- f. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural.
- g. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.
- h. Áreas de amenaza y riesgo (Villegas, 2017).

Zonificación ambiental, consolidación de la política del ordenamiento ambiental



Figura 2. Usos del suelo municipal en protección ambiental y rural

Fuente: Cátedra Cuencas urbanas 2017, Ernesto Villegas Rodríguez.

Unidades Homogéneas como articuladoras de la estructura ecológica principal

Las Unidades Homogéneas de Planificación y Gestión Territorial articulan los espacios territoriales tanto en las zonas urbanas como rurales que presentan características similares referidas al tipo de edificación, la malla urbana, así como los usos y tipologías del terreno como las condiciones socioeconómicas de sus propios pobladores. Por lo tanto, para la EEP, el valor de las Unidades Homogéneas es la forma de especificar el territorio siguiendo criterios, que los territorios mantienen en el nivel de similitud en ciertas propiedades definitivas por sus cualidades naturales o ambientales, sociales, y económicas. Buscando su espacialidad de la totalidad del territorio de los elementos definidos por su homogeneidad mediante la combinación de indicadores ambientales, fisiográficos, topográficos, de vegetación, usos del suelo, paisaje, sociales y económicos (Villegas, 2015).

Las características de la EEP son el escenario viable para la espacialidad de dichas unidades; teniendo el reconocimiento de los escenarios bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio:

[...] cuya finalidad ambiental principal es la preservación, conservación y restauración, uso y manejo sostenible ambiental de los recursos naturales renovables, los cuales, brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones inscritas dentro el territorio objeto de planificación y ordenación. (Decreto 3600 de 2007, preámbulo)

Las Unidades de Planificación Regional (UPR)

En Colombia al hablarse de Plan de Desarrollo Integral se remonta a los años setenta, cuando en territorio nacional se dividió en cinco regiones con el nombre Consejos Regionales de Planeación Económica y Social conocidos como los CORPES; en el contexto y concepto colombiano de las regionales se suscribieron a ellos en una visión y división departamental en el referente de visión regional. En dicho panorama la planificación se consideró como el proceso sociopolítico y un escenario propicio para la interlocución entre los diferentes actores gubernamentales. Además, en torno a la identificación de problemas y soluciones y realización de conocimientos y acciones a la puesta de futuro a través de su propia formulación (ver figura 3).

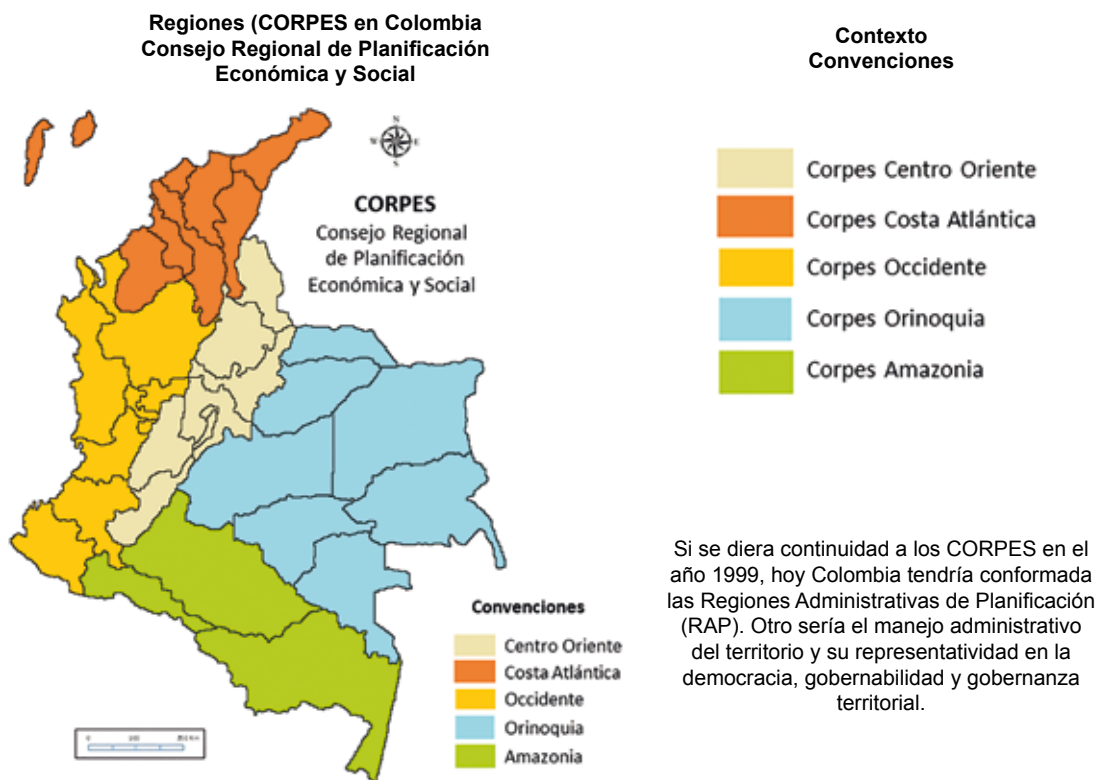


Figura 3. CORPES, división regional.

Un aparte normativo y legal referente al contexto del desarrollo urbano desde la visión regional es representativo el año de 1978, con la aparición de la Ley 61 de 1978 del 15 de diciembre (conocida como Ley Orgánica de Desarrollo Urbano), la cual determina:

Las condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, donde todo núcleo urbano con más de 20 000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbano-regional. (art. 3)

La Ley Orgánica del Desarrollo Urbano en términos de norma general permitió orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades (Ley 61 de 1978, art. 1). Por su parte, el desarrollo de las áreas urbanas se reguló:

[...] dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales y urbanas, de conservación ecológica. Así mismo, se procuró la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión presupuestal en vivienda, infraestructura y equipamiento. (Ley 61 de 1978, art. 2)

Condiciones administrativas para la gestión y armonización de las unidades de planificación territorial en Colombia

Con base en un gran número de leyes y decretos de ordenamiento territorial que se han dado en las últimas décadas en todo el territorio nacional, es hasta la promulgación de la Ley 1454 de 2011 que Colombia presenta una gran alternativa de gestión territorial, identificándose la asociación territorial y unidades de planificación bajo el mismo esquema de ordenamiento político administrativo vigente. Especialmente el capítulo II, referente a los Esquemas Asociativos Territoriales. El artículo 9 de la Ley resalta la importancia de que el propio Estado promueva “el proceso asociativo entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (Ley 14574 de 2011).

A continuación, se presentan tres figuras donde se representan los distintos niveles de intervención de las propias entidades territoriales reconocidas por la propia Constitución Nacional de 1991; y que a través de la Ley 1454 se identifican las Instancias de Integración Territorial y las Áreas de Desarrollo Territorial (ver figuras 4, 5 y 6).



Figura 4. Entidades territoriales y su reconocimiento a su interior.



Figura 5. Instancias de Integración Territorial y su reconocimiento a su interior



Figura 6. Áreas de desarrollo territorial.

Igualmente, la definición de las propias políticas públicas que promueven los modos de gestión regional y subregional no estará limitadas a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles (ver figura 4). Equivalente a las unidades de planificación desde la visión de instancias de integración territorial, el Estado promoverá “procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural” (Ley 1454 de 2011, art. 9).

Las Instancias de Integración Territorial se plantearán desde los principios rectores de la Ley 1454 de 2011, referente a los principios de la solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial. Citados en el artículo 3 en los numerales del 8 al 15, de la presente ley.

Referente a las instancias de las entidades territoriales en el cumplimiento de la política ambiental, el Gobierno nacional:

[...] promoverá la asociación e integración de las Corporaciones Autónomas Regionales, (CAR, para facilitar el diseño y ejecución de programas y protección ambiental y en especial en el cuidado de las zonas productoras de agua, para que con recurso de estas entidades se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. (Ley 1454 de 2011, cap. II, art. 9)

En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas, a través de las herramientas de planificación establecidas en la misma política ambiental y gestión del recurso hídrico, en desarrollo y ejecución de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) (ver figuras 4 y 5).

Unidades de Planificación y Gestión Territorial (UPGT), su armonización con los instrumentos de gestión urbano-rural

Algunas unidades de planificación estudiadas a lo largo de las cátedras de urbanismo y contextualizadas en distintas publicaciones donde lo ambiental, social, económico y la gestión del riesgo coadyuvaron a fortalecer los niveles de actuación e intervención territorial. Han permitido ver que la gestión institucional ha mostrado amplias debilidades en exponer resultados plausibles estatales en la gestión territorial que lleven mejores efectos en la interrelación entre varias instituciones que tengan fines comunes para resolver programas y proyectos en conjunto desde la iniciativa de la participación de los distintos sectores tanto en lo público y privado. Un acápito de las respectivas unidades de planificación y su armonización con los instrumentos se basan en la propia caracterización del territorio desde los usos, categorización municipal y reglamentación y régimen del suelo.

Para ello, la búsqueda de experiencias y conocimientos en la implementación de Unidades de Planificación con fines de gestión administrativa es considerada como, lecciones aprendidas tanto en el contexto latinoamericano y del Caribe, como en el europeo. El análisis del fortalecimiento institucional a través de la integración de unidades de planificación con fines de armonización, es de avanzar en la planificación y gestión institucional efectiva.

Para Colombia la armonización territorial son varios los casos que complejizan su articulación, a los instrumentos de planificación desde lo local, departamental y regional desde la unidad nacional; teniendo en cuenta que existe un único Plan Nacional de Desarrollo que debe estar articulado con los 32 Planes Departamentales de Desarrollo y más de 1200 Planes de Desarrollo Municipales e igual número de Planes de Ordenamiento Territorial.

Lo cual, determina la utilización de herramientas modernas de gestión territorial capaces de integrarlos e identificar los distintos programas y proyectos que garanticen la puesta en marcha de forma estratégica el desarrollo y crecimiento del país (véase figura 7).

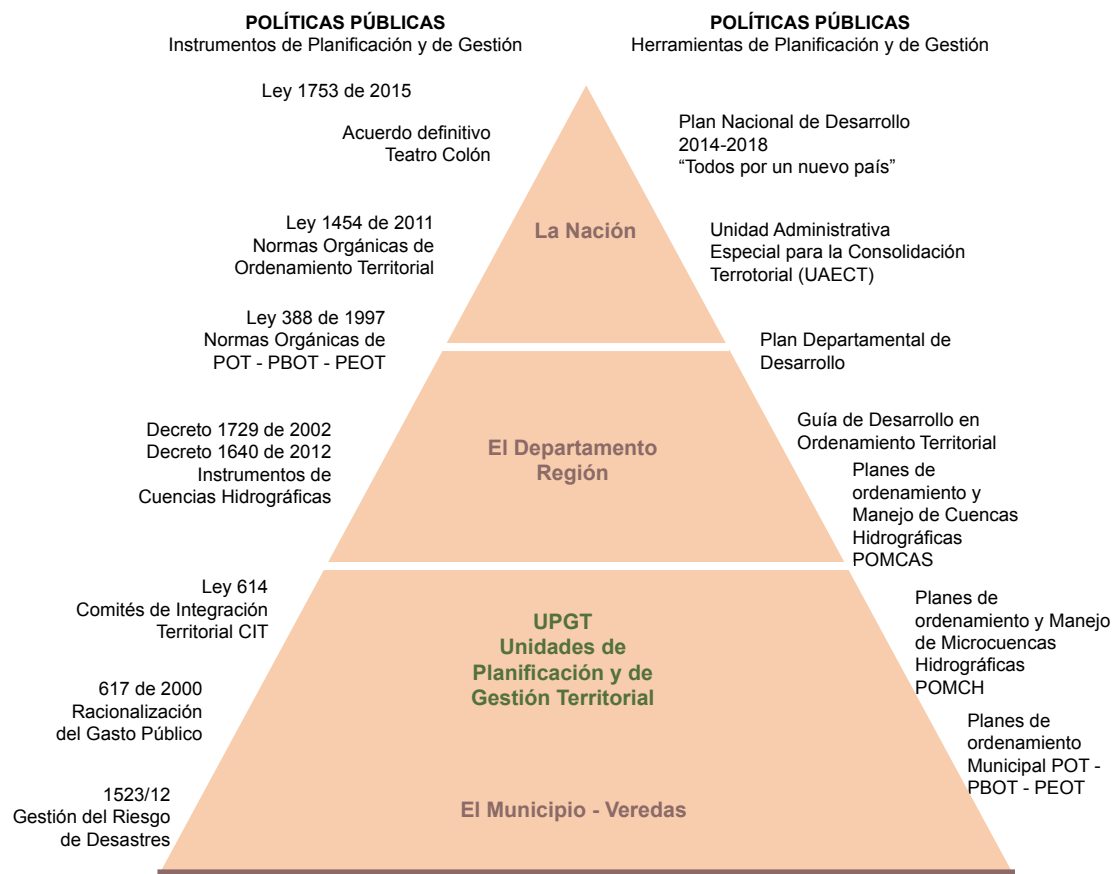


Figura 7. Pirámide de Kelsen, jerarquía de los instrumentos de planificación.

Articulación de Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, como herramientas de gestión de las UPGT

Visión de las herramientas de planificación y gestión territorial

Durante los periodos comprendidos entre los años 1997 al 2017, se han diseñado alrededor de cinco Planes de Desarrollo tanto Departamental como municipales (PDD-PDM) y por lo menos el diseño y ejecución de más de tres Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT), teniendo en cuenta que estos se deben actualizar cada doce años, en su contextualización conocidos como: POT, PEOT y PBOT, teniendo en cuenta el Desarrollo del Plan Nacional (PND), el cual, marca las directrices para la inversión pública en programas y proyectos y la ejecución en sus políticas públicas de desarrollo ambiental, social y económico (véase figura 8).

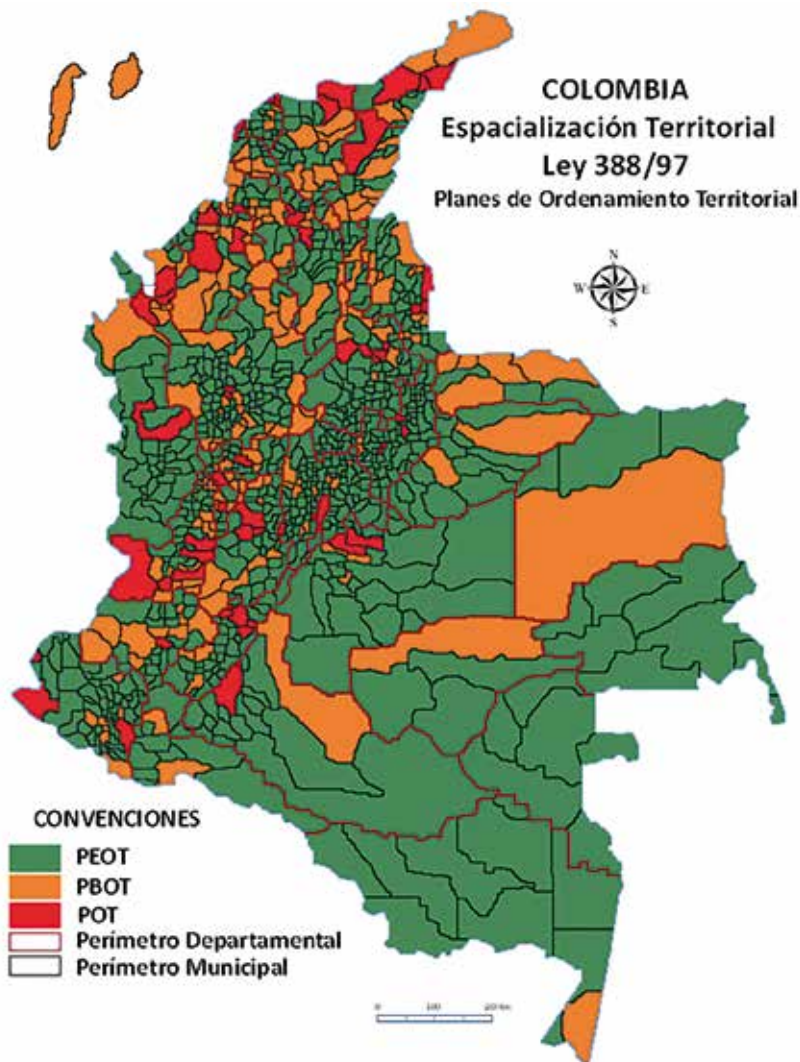


Figura 8. Espacialización Planes de Ordenamiento Territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 promueve la política de producción y consumo sostenible, y desde lo social propone su política de “avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo carbono desde lo ambiental; proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental; lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático”; características que serán objeto de ser armonizadas por las UPG, como se puede en la espacialización de las funciones de las UPGT en el territorio (ver figura 9).

Todo lo anterior bajo el modelo económico de crecimiento verde sinónimo del desarrollo sostenible, programa conocido de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y caracterizado por el llamado a los distintos gobiernos de la región Latinoamérica y del Caribe se unieran con la idea de centrar las inversiones y políticas públicas hacia la generación de empleo y superación de la pobreza a partir de las propias potencialidades de los territorios. Esto lleva a la articulación de importantes políticas públicas que inciden directamente en el cambio de paradigmas en términos de crecimiento y desarrollo territorial (Villegas 2015).

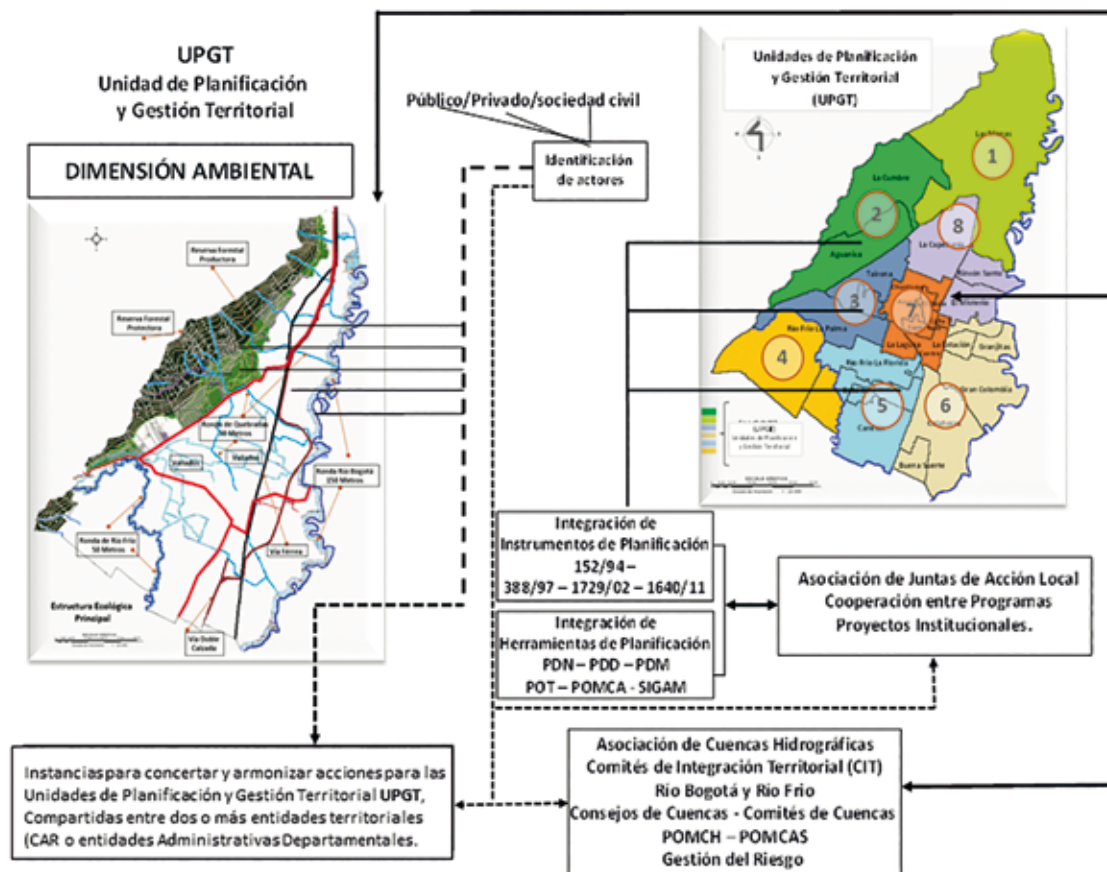


Figura 9. Espacialización de las funciones de las UPGT en el territorio.

Fuente: Ernesto Villegas, elaboración del plan SIGAM municipio de Cajicá.

Para fortalecer la articulación de la Nación–territorio el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece como indicador de gestión territorial:

[...] consolidar una intervención integral en los niveles subnacionales que atienda sus necesidades y en la que sea posible articular y optimizar la oferta nacional en el territorio [...] Se tendrán territorios fortalecidos y articulados con las prioridades de la Nación, a partir del entendimiento de los territorios en sus diferencias y particularidades con capacidad para generar institucionalidad local fuertes para la construcción de la paz.

La segunda generación en la elaboración de los nuevos planes de desarrollo (PDD y PDM), Planes de Ordenamiento Territorial en sus distintas modalidades (POT, PEOT y PBOT); finalmente Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), como herramientas operativas para la toma de decisiones más aún en tiempos de posconflicto, estarán sometidos a nuevas elaboraciones por las distintas administraciones, las cuales, deberán incorporar un gran número de políticas públicas que inciden en la nueva visión y misión del país para afrontar los cambios que exige la planificación estratégica actual; la planificación y gestión territorial convencidos que se deben diseñar desde la visión de segunda generación como herramienta para la toma de nuevas decisiones que identifiquen los verdaderos escenarios de desarrollo y crecimiento territorial (Villegas, 2014).

Hablar de la *segunda generación* requiere de cambios de pensamiento:

[...] tanto para los administradores públicos como para los asesores o consultores y sociedad en general. [...] la Segunda Generación de “planes”, consiste en el proceso de reconstrucción del nuevo pensamiento de producir los objetivos precisos en el territorio y su administración en la armonización de las distintas políticas públicas, que se han implementado a lo largo de la construcción de los (PD y de los (POT desde la promulgación de la misma Ley 152/94 y Ley 388/97 en los diferentes contextos de la geografía colombiana. (Villegas 2014, p. 139)

Según lo establece la ley, los departamentos y municipios se deben armonizar de forma estratégica en propósitos comunes de crecimiento con sostenibilidad y desarrollo con equidad (ver figura 9).

Por lo tanto, los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial; desde la visión del postconflicto, por causa del cese del conflicto armado, el Estado colombiano incurre en una nueva organización institucional que se refleja directamente en lo político y administrativo. Esto quiere decir, que la organización actual se transformaría dando paso a un nuevo orden territorial, con un fortalecimiento participativo entre estado y sociedad, a partir, de una política institucional más integral y democrática que integre a la sociedad civil quienes han padecido la violencia, en nuevos espacios territoriales autónomos y sostenibles.

El fortalecimiento de la institución y la democracia, brindan a través de las entidades territoriales, el mejoramiento en la implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural y que indudablemente tendrán incidencia directa en la visión a corto, mediano y largo plazo en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal conocidos como planes modernos o de segunda generación.

Análisis propositivo para la planificación y gestión territorial (UPGT) en los contextos municipales en áreas urbanas y rurales

La unidad de planificación y de gestión, propositiva que se pone en conocimiento para el caso en Colombia, para la planificación urbano rural, son las Unidades de Planificación y de Gestión Territorial (UPGT), la cual, como instrumento operativo en la toma de decisiones y la puesta en marcha para la articulación de programas y proyectos de inversión, propuestos e implementados a través de distintas herramientas de planificación y gestión administrativa como los POT, PEOT y PBOT; los recursos de inversión de cada cuatro años y su continuidad en programas y proyectos a través de los Planes de Desarrollo Nacional–Departamental–Regional y Municipal (Ley 152 de 1994 PDN, PDD, PDR, PDM; y por último, la articulación en la planificación regional desde los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas conocidos como los POMCAS, decretos 1729 de 2002 y 1640 de 2012 y su Guía Técnica para la Formulación Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2014, que son las cartas de navegación para los próximos cincuenta años, como herramientas de gestión articuladas o armonizadas desde las UPGT.

El soporte legal para la puesta en marcha de las UPGT, está directamente relacionado desde los lineamientos normativos en el capítulo I, “Disposiciones Generales” en sus literales 4 y 5 su artículo 7º del Decreto 3600/07, donde el contenido de la unidad de planificación deberá contener como mínimo los siguientes aspectos: a) la delimitación de un área de estudio a través de la unidad puede ser la cuenca hidrográfica; b) la división veredal; c) la red vial actual y futura, de asentamientos existentes; d) la Estructura Ecológica Principal; e) la disposición de las actividades productivas; y f) cerros y planicies u otros elementos geográficos.

Del concepto de UPGT se derivan de los principios que establecen las políticas públicas referentes a la planificación territorial como son los planes de ordenamiento emitidos por la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 3600 de 2007. Se utiliza dicho concepto para la gestión y planificación territorial con el énfasis en el fortalecimiento institucional, como estrategia en la armonización de los distintos programas y proyectos identificados en otras herramientas de planificación tanto nacional, departamental, regional y local, conocidos como Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, entre otros.

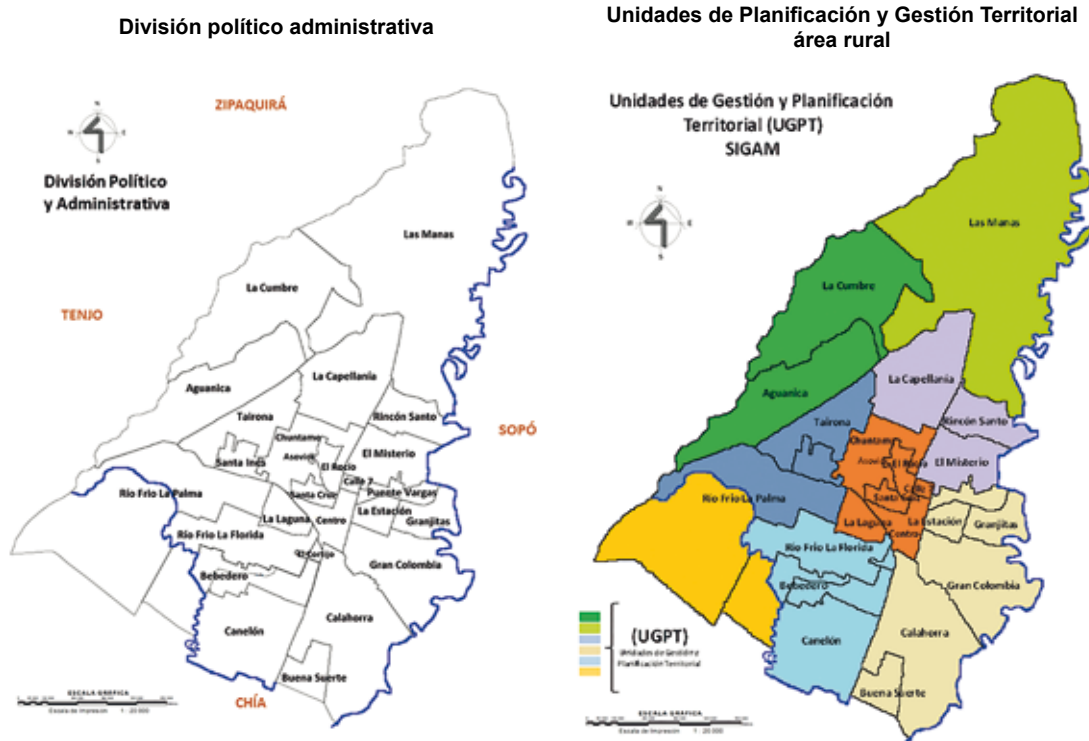
La naturaleza de las Unidades de planificación y gestión territorial como unidades de intervención en el fortalecimiento de la institucionalidad

Actualmente desde el año 2007, para el caso colombiano, existe la aproximación de Unidades de Planificación Rurales, definidas como la herramienta de escala intermedia que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial para el suelo rural, dicha unidad se determina en el Decreto 3600 de 2007, como también los conceptos de la Ley 614 de 2000, cuyo objetivo central es el de establecer los Comités de Integración Territorial (CIT), cuyo mecanismos de integración, coordinación y armonización de instrumento de gestión, están dentro del marco de normas que garantizan la viabilidad en la formulación e implementación de las UGPT.

Un ejemplo en su formulación e implementación, para el caso del municipio de Cajicá localizado en el departamento de Cundinamarca, el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM) se zonificó a través de las UGPT, tanto en el área urbana como rural, dándole a la asociación de veredas en el área rural y en la identificación en los sectores en el área urbana en la organización de UPGT, cuyo resultado en su formulación e implementación facilitó en las distintas fases de análisis como son el diagnóstico, la prospectiva y formación, implementación, seguimiento y evaluación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM) (ver figuras 9 y 10).

Por lo tanto, todos los municipios de Colombia deberán contar con la Agenda Ambiental y el Plan Acción Ambiental Local (PAAL) conocido como la herramienta de gestión institucional la cual, fortalecerá el desarrollo de programas y proyectos que deben ser ejecutados por el municipio en el corto, mediano y largo plazo, sin comprometer los recursos naturales para las siguientes generaciones de poblaciones, oportunidad para poner en desarrollo las UPGT. El SIGAM como herramienta de planificación ambiental territorial será el nivel de planificación estratégico para la implementación de las respectivas UPGT; involucrando la variable de la Dimensión Ambiental del Desarrollo.

Finalmente, las UPGT, como apoyo a las administraciones públicas para su gestión desde la Dimensión Ambiental, facilitarán la orientación y la localización de acciones de gestión en lo relacionado con la infraestructura social para la prestación de servicios como escuelas, centros de salud, entre otros. Son algunos de los principios rectores de las UPGT fundamentales para su implementación (ver figura 10).



UPGT	Unidades de Planificación y Gestión Territorial (UPGT)
1	Las Manas
2	La Cumbre y Aguanica
3	Tairona y Palma
4	Río Frío
5	Río Frío La Florida, Breodereo, Canelón
6	La Estación, Granjitas, Gran Colombia, Calahorra, Buena Suerte
7	Chuntame, Asovida, el Rocío, Crille, Santa Cecilia, La Laguna, Centro
8	La Capellanía, Rincón Santo, El Ministerio

Figura 10. Contextualización municipal de las Unidades de Planificación y de Gestión Territorial (UPGT).

Fuente: Elaborado para el SIGAM, municipio de Cajicá, Arq. Ernesto Villegas Rodríguez (2016).

La armonización de los instrumentos de gestión regional (UPGT)

En la figura 7 se identifican los contextos territoriales con algunos instrumentos, con los cuales se debe armonizar el territorio. Las UPGT, como instrumento de gestión administrativa son cruciales para la toma de decisiones al articular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial entre otras herramientas de gestión territorial. Es fundamental la valoración cuantitativa y cualitativa del territorio, que debe orientar las limitaciones y establecer la capacidad de uso, la localización de los bienes y servicios ambientales de que dispone o proporciona el territorio. Igualmente se debe incorporar la dimensión ambiental, social, económica, cultural y administrativa, pues se consideran que estas dimensiones estén influyendo directamente en

el territorio y las poblaciones de manera importante para la toma de decisiones de las directrices de desarrollo y crecimiento para la armonización de los distintos instrumentos de gestión. Para el caso de áreas urbanas la utilización de las UPGT, se harán para los mismos principios rectores de organización (ver figura 11).

Área de planificación delimitación perímetro urbano.

Elementos estructurales para el planteamiento de las UPGT

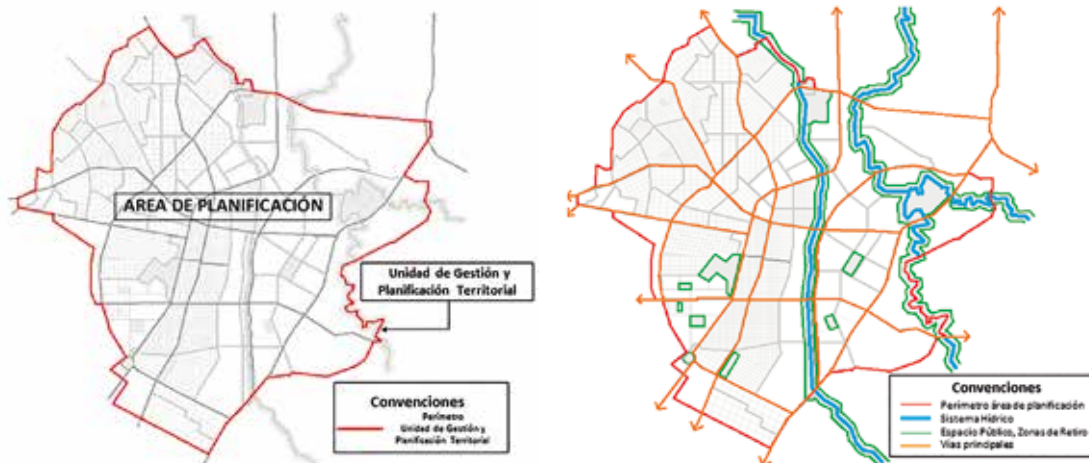


Figura 11. Caracterización para el desarrollo de las UPGT.

Fuente: Villegas (2015).

En el área urbana se puede denominar área objeto para los procesos de gestión y planificación territorial, se pretende intervenir las propuestas urbanísticas como resultado de las características utilizadas en la Ley 388 de 1997, como la aplicación de sus decretos reglamentarios; los cuales, estarán enmarcados en las denominadas operaciones urbanas, definidas en los POT, EOT y PBOT, en cada uno de los municipios, dependiendo de su concentración poblacional. El área de planificación y de gestión se puede incluir los predios de uno o varios propietarios para futuros desarrollos donde propietarios del suelo hasta los futuros habitantes, pueden establecer que las UPGT son las herramientas de concertación y gestión entre diferentes actores e intereses en el desarrollo territorial tanto en el área objeto como de la misma área de referencia (rural), que equivale en el momento de la asociatividad territorial que puede ser municipal o departamental habiendo de centro poblados (ver figura 12).

Planteamiento de las UPGT y subunidades en su interior

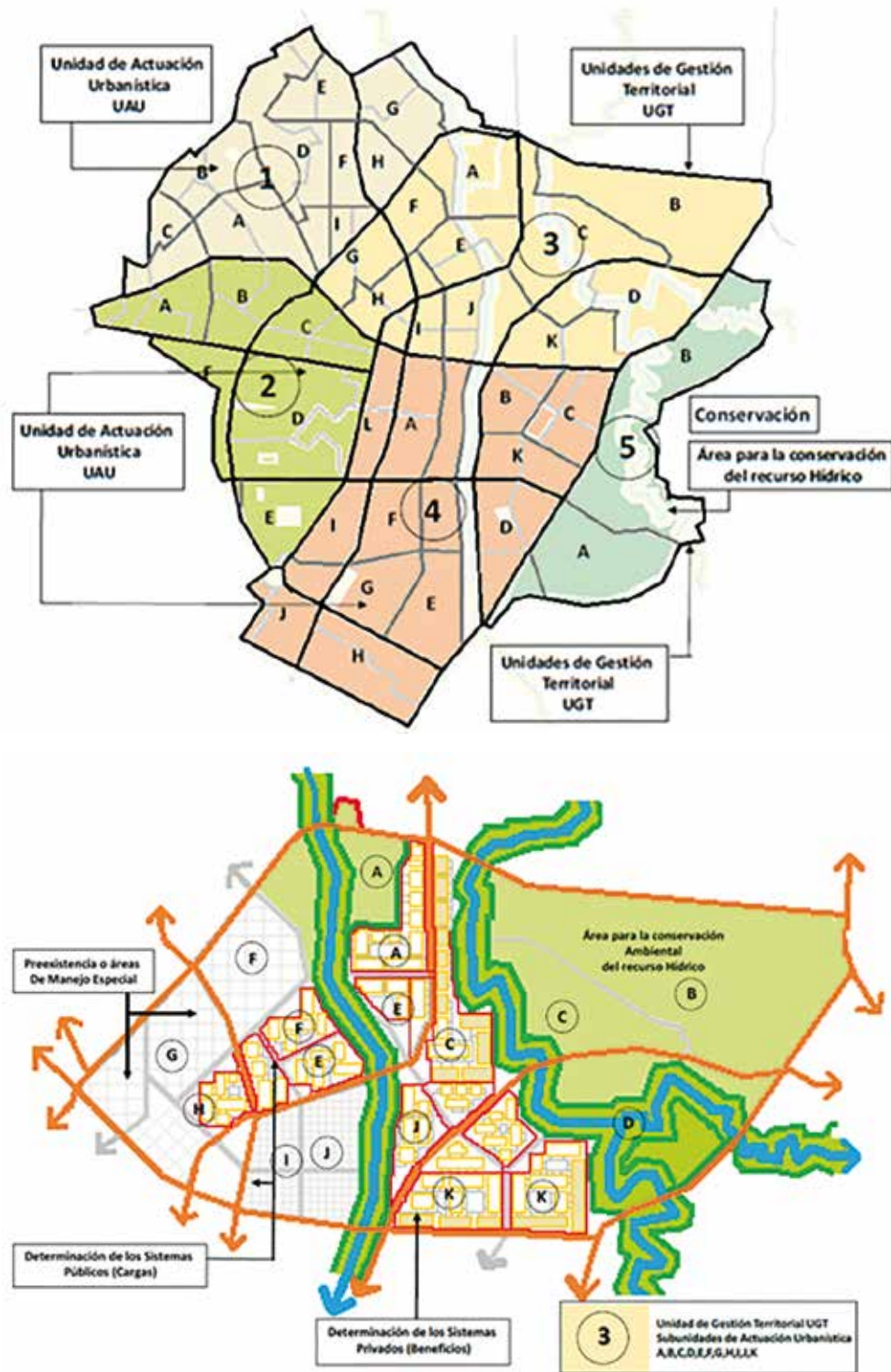


Figura 12. Planteamiento y ordenación de las UPGT. En áreas urbanas.

Fuente: Villegas (2015).

Finalmente, algunos resultados en la utilización de las (UPGT), determinan la concurrencia de recursos y esfuerzos en la cooperación de programas y proyectos que coadyuven al fortalecimiento de las organizaciones públicas en el desarrollo económico y social, a la articulación de sector público y privado en el desarrollo y crecimiento de los territorios, que vinculen en condiciones de competitividad a pequeños y medianos productores rurales y a la sociedad civil en general, con los mercados ya sea en contratos de asociación territorial para el desarrollo, y conformación de empresas públicas y privadas que directamente se relacionen con los programas y proyectos que por su sinergia las hacen viable dentro y fuera del territorio.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se abordaron distintas interpretaciones de Unidades de Planificación y de Gestión (UPG) y la Unidad de Gestión Propositiva (UPGT), análisis realizado tanto en el contexto latinoamericano, español y en especial colombiano, que ayudo a tener claro la incidencia de las distintas políticas públicas en el territorio colombiano, que por la extensa normatividad tanto en lo urbano y en lo rural, hacen compleja la articulación de decisiones gubernamentales representadas espacialmente en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial como de gestión del recurso hídrico por medio del desarrollo de los POMCAS.

Para llegar al planteamiento de las Unidades de Planificación y de Gestión Territorial (UPGT), es importante el reconocimiento de la jurisprudencia relacionada con el ordenamiento territorial colombiana y articularlas a los territorios municipales, lo cual, ayuda en la coordinación de distintos programas identificados en el contexto nacional y visualizados a través de los departamentos y articulados en el contexto municipal a través de los proyectos de inversión con enfoque territorial.

En términos ambientales las UPGT facilitan la articulación de las determinantes ambientales de la Estructura Ecológica Principal (EEP), cuya finalidad es la armonización de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos, cuya finalidad principal, es la preservación, conservación, restauración de los ecosistemas, como el mejoramiento en el uso y manejo sostenible de los recursos naturales, los cuales, brindan la capacidad de soporte para el desarrollo local tanto en lo social y económico (ver figuras 1 y 2).

Por lo tanto, las lecciones aprendidas, se enmarcan en el planteamiento de las Unidades de Planificación y de Gestión Territorial (UPGT, al uso de las propuestas de ordenamiento territorial que faciliten el fortalecimiento de la gobernabilidad y gobernanza de los territorios municipales y su coordinación a las necesidades de un país que demanda de actuaciones de este tipo de planteamientos que se construyen a través de la academia y de la práctica profesional.

REFERENCIAS

- Beneitez, J., Montero, J., y Martínez, P. (1999). Metodología para la definición de Unidades Territoriales de Gestión como instrumento operativo para la toma de decisiones territoriales. En *El acceso a la información espacial y las nuevas tecnologías geográficas* (pp. 1373-1385). España: Universidad de Granada.
- Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenamiento del Territorio*. España: Consejo de Europa.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2006). *CONPES 3421 Estrategias para la reactivación Económica y Social de la Región de La Mojana*. Bogotá, D.C.: DPN.

- Decreto 3600 de 2007. *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y HYPER-LINK "[http:// www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339)" 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.* Diario Oficial n.º 46.757 de 20 de septiembre de 2007
- Decreto 4161 de 2011. *Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos. Estructura y funciones.* Diario Oficial n.º 48242 del 3 de noviembre de 2011.
- Departamento de Planeación Nacional. (2015). *Tipologías departamentales y municipales. Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas.* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip->
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.* Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.* Bogotá: DNP.
- Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* Diario Oficial n.º 48115 de 29 de junio de 2011.
- Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se reglamenta el uso del suelo.* Diario Oficial n.º 43091 de 24 de julio de 1997.
- Ley 61 de 1978. *Ley Orgánica del Desarrollo Urbano.* Diario Oficial n.º 35173 de 8 de enero de 1979.
- Rengifo, J. (2012). *Evolución de la planificación regional en Colombia "tendencias y perspectivas del desarrollo".* Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- Rey, E., Lizcano J, y Asprilla, Y. (2014). *Las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Un Instrumento de política rural en Colombia.* *Tecnogestión.* 11(1), 33-39.
- Shum, A. (2010). *Manual de Operación de la Unidad de Gestión Ambiental de la FGLCFN.* Nicaragua: FUNDECOR.
- Villegas, E. (2011). *Exclusión, Diversidad Cultural y Justicia.* *Revista de Investigación,* 14(1), 43-152.
- Villegas, E. (2014). *Segunda Generación Planificación y Gestión Territorial, como instrumento operativo para la toma de decisiones postconflicto en los PDM y POT.* *Revista de Tecnología,* 13(1), 139-142
- Villegas, E. (2015). *Contexto de la planificación territorial hacia la aplicación de instrumentos de gestión urbana rural.* Bogotá: Fundación Universidad de América.

LISTA DE ABREVIATURAS

Siglas, abreviaturas o acrónimos	Definiciones
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PD	Planes de Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PBOT	Planes Básico de Ordenamiento Territorial
PEOT	Planes Esquema de Ordenamiento Territorial
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
UPGT	Unidades de Planificación y Gestión Territorial
PDS	Programa de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Es decir, es una organización supranacional (que está formada por países y funciona bajo el amparo de la ONU
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
PDM	Planes de Desarrollo Municipales
UGA	Unidad de Gestión Ambiental
FGLF	Federación de Gestión de Gobiernos Locales Fronterizos
FGLCFN	Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizas con Nicaragua.
USAG	Unidades Socioeconómico-Ambientales. Entre España y Colombia.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
UFE	Unidades Funcionales Especiales
CIDER	Centro Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Regional, perteneciente a la vicerrectoría de la Universidad de Los Andes Colombia
ERDA	Enfoque Regional de Desarrollo Alternativo
ACIUR	Asociación Colombiana de Investigadores Urbanos Regionales
UAF	Unidades Agrícolas Familiares
UAFF	Unidades Agrícolas Familiares y de Parcelación
FARC EP	Fuerza Armada Revolucionaria Colombiana Ejército del Pueblo
UAECT	Unidad Administrativa Especial para Consolidación Territorial
DF	Documento Final. Conocido como el documento final firmado en el proceso de paz del Teatro Colón (Colombia – Bogotá)
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
EEP	Estructura Ecológica Principal
UPR	Unidades de Planificación Regional
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
POMCAS	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PDD	Planes de Desarrollo Departamentales
PDM	Planes de Desarrollo Municipales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
UPGT	Unidad de Planificación y Gestión Territorial
UPG	Unidad de Planificación y Gestión
PNUMA	Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIGAM	Sistema de Gestión Ambiental Municipal

Siglas, abreviaturas o acrónimos	Definiciones
CIT	Comités de Integración Territorial
PAAL	Plan Acción Ambiental Local
FUNDECOR	Fundación Universitaria para Desarrollo de la Provincia de Córdoba

