
Cohesión entre el ordenamiento

de cuencas y territorial
en Colombia
(1960-2012)

Cohesion between territorial
and watershed management
in Colombia (1960-2012)

Israel Cabeza-Morales

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia,
Tunja, Departamento de Boyacá, Colombia.
Israel.cabeza@uptc.edu.co

Resumen

A través de un ejercicio de análisis y síntesis documental, se revisa el origen y evolución de los instrumentos de planificación: ordenamiento de cuencas hídricas y ordenamiento territorial en el caso de Colombia, con el fin de evaluar su articulación en el marco de las políticas de desarrollo territorial. De manera que sea posible contrastar la finalidad de dichos instrumentos con el reconocimiento de la condición sistémica de cualquier realidad territorial, particularmente los escenarios urbanos.

Palabras clave: desarrollo territorial; ordenamiento de cuencas; ordenamiento territorial; enfoque sistémico; urbano.

Abstract

The objective of this study was to analyze and have a documentary synthesis to determine the origin and evolution of planning tools for watershed management and land use planning in Colombia. Thus, this was related to territorial development policies. Then, these tools were used to determine the systemic condition of any territorial reality, particularly urban settings.

Key words: territorial development, watershed management, land use planning, systems approach, urban setting.

«No hay mayor ignorante que el ignorante en geografía, porque ignora el contexto de todo lo demás»

Víctor Soriano i Piqueras

1. Introducción

En Colombia, los instrumentos de planificación suelen ser reconocidos por las comunidades como herramientas inoperantes, «un culto a la bandera»; es decir, herramientas formales de origen e implicaciones legales, cuya aplicación es casi nula y desconoce los intereses de las comunidades. Las entidades territoriales (departamentos y municipios) suelen hacer mención a estos instrumentos, a la hora de rendir informes o de excusar situaciones asociadas a la inclusión, ejecución y/o exclusión de alguna acción estratégica en sus planes de desarrollo o planes de gobierno. Cabe aclarar que, para el común denominador de la población, especialmente la urbana, es más usual hablar de ordenamiento territorial (planes, planes básicos y esquemas), que de ordenamiento de cuencas, pues la cuenca es reconocida más como unidad ambiental que como unidad territorial, por lo cual suele ser de mayor reconocimiento por las comunidades rurales que por las urbanas.

Además de su inoperancia en términos de articulación y real efectividad, los instrumentos de planificación suelen asociarse con oportunidades de negocio para «expertos», que en ocasiones replican procesos para ensamblar documentos de poca correspondencia con las realidades de los territorios; adicionalmente muchos de estos «expertos», quienes suelen ganar licitaciones bastante ajustadas, desconocen el espíritu y el cuerpo normativo en el que se enmarca el desarrollo territorial en el país, incluidos los

instrumentos de planificación. Lo anterior soporta la situación de deslegitimación que se tiene frente a los instrumentos de ordenación en el contexto nacional, cada vez más operativos, sectoriales y desarticulados de cualquier iniciativa multi o interescalar.

El problema de la interescalaridad es común en los instrumentos de planificación, particularmente al hacer alusión al ordenamiento de cuencas y al ordenamiento territorial, dado que, si bien la cuenca es una unidad, por lo general, de mayor tamaño respecto a los municipios, las directrices de planificación que se establecen en función de ella, no suelen ser recogidas o reconocidas a nivel de los ordenamientos municipales y mucho menos de los departamentales. Tal problemática se soporta en el desconocimiento de la visión ecosistémica de los territorios, además del desconocimiento del funcionamiento de la cuenca misma como un sistema; por lo cual son usuales los problemas de tipo jurisdiccional, que reflejan manejos o tratamientos diferentes a un elemento natural en diferentes zonas o trazados.

En el marco de la planificación y el ordenamiento territorial se ha incorporado la categoría de cohesión territorial (Cabeza-Morales, 2015), donde el concepto de cohesión es asociado a la integración armónica, tan necesaria para la integridad de cualquier proceso territorial. A partir de las dificultades relacionadas a la compatibilidad o correspondencia de instrumentos, las áreas urbanas se convierten en escenarios

aislados, negados, donde se desconoce la condición sistémica de la realidad territorial y se sesgan las relaciones de contigüidad, pues se reconoce como una construcción artificial que debe ser ordenada, sin dar el reconocimiento necesario a las macro estructuras ecológicas o naturales en las cuales se encuentran las ciudades. Esto se debe en parte, a la especialización en los estudios espacio-territoriales que, en vez de apuntar a abordajes integrales, en pro de conectar con la rigurosidad y profundidad que exigen los formalismos de la ciencia, desconocen la realidad territorial como la convergencia de dimensiones (físico-ambiental, sociocultural, económico-productiva y político-institucional), es decir desconocen la condición sistémica de los territorios, el territorio como sistema (Gómez, 2007).

En el caso puntual de la geografía urbana, la parcialización de las aproximaciones se debe a la relevancia que se le asigna a algunas de las dimensiones para la puesta en marcha de estudios, generalmente centrados en enfoques económico-productivos y socioculturales, adicionalmente a los que, desde estas dos dimensiones, se acercan a las otras sin hacer ejercicios de integración, que sumados a abordajes interescales permitirían una mejor comprensión de la realidad territorial. Aunque existen iniciativas desde las cuales se trata de construir acercamientos, tanto prácticos como teóricos, entre lo urbano y lo natural como parte de un todo (Marín, 2015), las cuales no han alcanzado un mayor eco, ni a nivel conceptual, disciplinar, normativo, operativo, lo cual explica la situación.

Las circunstancias hasta ahora mencionadas, hacen cada vez más distante el desarrollo territorial como política pública a ser

alcanzada a través de los diferentes instrumentos de planificación. En correspondencia con ello, a continuación, se analizarán particularmente el ordenamiento de cuencas y el ordenamiento territorial en Colombia, con el fin de establecer los factores que determinan sus dificultades de articulación o compatibilidad, haciendo énfasis en las implicaciones que tales inconvenientes tienen sobre los escenarios urbanos.

2. Antecedentes normativos

Los orígenes de la ordenación de cuencas hidrográficas vienen de mediados del siglo pasado, cuando la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través de su Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1957, centra su preocupación en la ordenación de tierras en zonas con ríos caudalosos, proponiendo tratamientos metodológicos y otras directrices que serían concretas en 1959 en un seminario ambulante en los Estados Unidos (FAO, 1958).

A partir de lo anterior, en 1961, en Colombia, surgen entidades como la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, creadas en correspondencia no solo con directrices de organismos multilaterales, sino con base en las recomendaciones de expertos que visitaron el país en las famosas misiones extranjeras; uno de ellos fue el canadiense Lauchlin Currie, quien va a insistir a través de sus estudios, de base económica, en el manejo de las cuencas en Colombia como una necesidad para garantizar la prolongación en el tiempo de las prácticas agrícolas y forestales del país, que desde aquel entonces se centraba en el uso desenfrenado de recursos naturales no renovables (Currie, 1965). En el

contexto internacional, a finales la década del 90 surgen iniciativas de impacto como la conexión entre lo urbano y lo rural a través de cuencas, para lo cual desde la CEPAL (1999) se establecen directrices de gestión, que parecen no tener eco entre los expertos colombianos; seguidamente la FAO (2000) a través de sus publicaciones periódicas posiciona abordajes más detallados, que van a consolidar la relación tierra y agua (cuenca) como algo directamente relacionado con lo rural y opuesto a lo urbano.

Volviendo a Colombia, luego de 1960 se consolidan algunas iniciativas de planeación en el país, pues es en esa década que se estructuran los consejos de planificación que luego darán inicio a entidades territoriales, instituciones e iniciativas como los documentos CONPES, referentes al Consejo Nacional de Política Económica y Social. Es hasta 1974, que mediante Decreto-Ley 2.811 (1974), surge el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente, el cual reconoce de manera parcial y sin detalle el manejo de las cuencas hidrográficas en el país, con una perspectiva de conservación y protección; diferente a la actual, asociada a uso sostenible (productivo). Es de anotar que desde 1974 a 1993, cuando aparece el Sistema Nacional Ambiental (SINA), muchas instituciones se transformaron, entre ellas las que precedieron el actual Ministerio encargado del ambiente y los recursos naturales. Estas transformaciones, asociadas a la joven y fluctuante estructura administrativa del Estado colombiano, explican la poca correspondencia y aplicabilidad que tuvieron algunas iniciativas y directrices en materia ambiental en la segunda mitad del siglo xx.

Entre tales transformaciones, la ordenación de cuencas es reglamentada inicialmente mediante Decreto 2.857 (1981), que en su artículo cuarto establece: *«La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.»*

Con lo anterior, se evidencia un enfoque centrado en el equilibrio entre el aprovechamiento económico y la preservación de la estructura físico-biótica, reglamentando situaciones para implementar acciones como la expropiación de predios correspondientes a cuencas, con fines de conservación, y las cuestiones presupuestales de los procesos de ordenación a través de las corporaciones autónomas y la nación mediante el Departamento Nacional de Planeación.

Con el surgimiento de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), se trata de armonizar la estructura existente a las disposiciones emanadas por la constitución de 1991. Cabe rescatar que dicha norma permite vislumbrar la importancia de lo ambiental en la ordenación del territorio a la cual se hace mención de manera indirecta, adicionando las bases del Fondo para la defensa de los derechos e interés colectivos, adscrito a la Defensoría del Pueblo, posteriormente establecido a través de la Ley 472 de 1998.

Es hasta 1997, con el surgimiento de la Ley 388 de 1997, que se proyecta la iniciativa del ordenamiento territorial, particular-

mente pensando en los escenarios urbanos, como se aprecia en sus objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 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.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales conflu-

yan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (Ley 388 de 1997, art. 1)

Así se comprueba en la priorización que la norma hace de la demarcación de áreas urbanas, rurales y de expansión urbana. Pese a que dicha norma contempla unos elementos para la ordenación de las zonas rurales, su acento se ubica en lo urbano, particularmente por su incidencia en los procesos socioeconómicos, reconocidos en la misma norma como clave para mejorar la calidad de vida de la población. Por otra parte, el reconocimiento de las características físico ambientales que contempla la norma, se reduce a prevenir el desarrollo de asentamientos en zonas de riesgo de desastre, sin hacer mayor mención o reconocimiento a las condiciones ecosistémicas; ya que pese a reconocer tal condición, las directrices emanadas por las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades frente al manejo de cuencas, resaltan el bien hídrico como un recurso (insumo) necesario para los procesos urbanos y como parte de una realidad ecosistémica que subsiste en lo urbano.

En el año 2002, mediante Decreto 1.729, en aras de compatibilizar la ordenación de cuencas con la estructura del Sistema Nacional Ambiental (SINA), se replantea el tema resaltando cuestiones operativas en términos metodológicos y de responsabilidades; con este ajuste normativo, queda en evidencia que entre 1993 (año de origen del SINA) y 2002, la ordenación de cuencas en el país estuvo a la deriva, tanto así que en el mismo año 2002, a través del Decreto 1.604, se com-

plementa o desarrolla una premisa constitucional reconocida por el SINA, pero ignorada en el Decreto 1.729 (2002), de allí que dicha insuficiencia permita que en las comisiones conjuntas se apunte a armonizar las políticas de ordenación de cuencas con las otras disposiciones normativas contempladas en el marco de planeación en Colombia.

Paradójicamente, una década después, las cuencas se hacen visibles nuevamente en el contexto nacional, a partir del año 2012, con el Decreto 1.640 del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el cual se establecen las pautas para su planificación, ordenación y manejo. Esto derivado su rol estratégico en la Ley 1.450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, para consolidar las iniciativas que en su momento habían sido demarcadas por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente, Decreto-Ley 2.811 de 1974 y posteriormente por la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible), además del Sistema Nacional Ambiental SINA. Uno de los principales soportes es la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, establecida por el Ministerio (MAVDT, 2010).

En el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, se consolidó un modelo espacial para la ordenación de las cuencas hidrográficas en el país. Dicho modelo comprende cuatro niveles o escalas: el primero, que reconoce las cuencas objeto de planeación estratégica, es decir manejadas a través de directrices nacionales, el cual hace alusión a las macro-cuencas o grandes áreas hidrográficas (Magdalena-Cauca, Caribe, Orinoco, Ama-

zonas y Pacífico); el segundo, las cuencas objeto de instrumentación y monitoreo, que comprende cuarenta y dos zonas hidrográficas, en las que se evalúan las acciones de política nacional, establecidas en el mapa de zonificación ambiental del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM); el tercero, las cuencas objeto de ordenación y manejo, correspondiente a las sub-zonas hidrográficas de la zonificación del IDEAM, las cuales son priorizadas a través de los planes de manejo y ordenación de cuencas; finalmente el cuarto nivel, en el que se incluyen las cuencas y acuíferos objeto de planes de manejo ambiental, también conocidas como cuencas inferiores a las sub-zonas hidrográficas, incluyendo a los acuíferos prioritarios.

Los planes de ordenamiento y manejo de cuencas pueden responder a diferentes niveles de detalle, por lo cual, en correspondencia con la norma, las escalas de trabajo son hasta 1:100.000 para las cuencas correspondientes a las macro-cuencas del Orinoco, Amazonas y Pacífico, hasta 1:25.000 en las del Caribe y Magdalena-Cauca. Lo anterior puede variar de acuerdo a la disponibilidad de información, asumiendo como principal finalidad alcanzar una escala de trabajo cada vez más detallada. La relevancia de estos planes radica en su condición de ser reconocido como determinante ambiental, para los procesos asociados al ordenamiento territorial (art. 23), particularmente a través de tres elementos: Zonificación Ambiental, Componente Programático y Componente de Gestión del Riesgo; estos elementos han de servir de base para la regulación y el manejo de los escenarios urbanos, aunque tal relación es casi inexistente.

Los espacios urbanos no son plenamente reconocidos en el marco de la ordenación de cuencas, pese a la inclusión de categorías como: sistema, ecosistema, estructura ecológica; además del establecimiento de procesos concertados, con la participación de diferentes actores para el alcance de un manejo adecuado y armónico. Cabe resaltar la confluencia entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas, e inclusive la posibilidad de que en torno a las cuencas se puedan explorar las nuevas estrategias de gestión como lo son: las alianzas público-privadas y las contempladas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1.454 de 2011). Así, tanto en los planes estratégicos, los consejos ambientales regionales, los programas de monitoreo del recurso hídrico, y los planes de ordenación y manejo de la cuenca, se invisibiliza la condición de lo urbano como una estructura basada en una realidad natural.

3. Los instrumentos: Ordenamiento de Cuencas y Ordenamiento Territorial

Si bien la ordenación de cuencas (Decreto 1.640, 2012) se reconoce en correspondencia con la demás normativa nacional como directriz de planeación superior a la ordenación del territorio (Ley 388, 1997) y, al interior de ambos instrumentos normativos, se contempla su armonía o correspondencia, tanto en la formulación como en la aplicación y seguimiento, la diferencia o desajuste temporal entre el ordenamiento municipal y de cuencas hace que su correspondencia sea cada vez más distante.

Igualmente, si bien las cuencas corresponden a estructuras territoriales sistémicas, que en su ámbito geográfico, abarcan espacios que podría denominarse subregiones, es particularmente llamativo que la ordenación territorial, tenga el estatus de Ley, directamente emanada del Congreso de la República, mientras la ordenación de cuencas, se oriente a través de un decreto ministerial. Lo anterior constituye una prueba más de que en el contexto normativo de esta temática, para la legislación colombiana, el territorio es asumido como espacio físico y los centros urbanos carecen de naturaleza; de allí que, lo que se ordena sean usos centrados en áreas urbanas, en el caso del ordenamiento territorial, y en el caso de las cuencas, una realidad natural sobre la cual se desarrollan algunas actividades, predominantemente rurales, dentro de un ámbito natural.

Además de la desarticulación en el enfoque de los instrumentos, hay un problema de índole escalar (Arenas, 1991), consistente en que mientras el ordenamiento territorial apunta principalmente a entidades territoriales menores (municipios o distritos), el ordenamiento de cuencas corresponde a cuencas hidrográficas, las cuales están demarcadas sobre áreas interdepartamentales e intermunicipales e inclusive sobre los límites jurisdiccionales de las corporaciones autónomas regionales (entidades encargadas del manejo ambiental de algunas zonas del país), principales responsables de la ordenación de cuencas.

Asociado a los ejercicios de análisis interescalar y los procesos de generalización, el reconocimiento de la naturaleza como recurso (Goldstein, *et al.*, 2012), es otra de las problemáticas que rodean los dos ni-

veles e instrumentos de ordenación, toda vez que la premisa de recurso posiciona los procesos de ordenamiento como algo para lo cual se requiere de unas condiciones naturales, bastante superficiales para el caso del ordenamiento territorial, dado que se asume como suelo cuyo uso hay que regular, mientras que el caso de la cuenca, parte de visiones ecosistémicas que desconocen la totalidad de implicaciones de las comunidades humanas.

La tendencia de los instrumentos normativos en Colombia apunta a posicionar el desdibujo de los límites escalares, en materia de jurisdicción de los instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual puede ser una oportunidad para su relación con otras formas de organización, especialmente con las cuencas y/o subcuencas; sin embargo, debe reconocerse que estas iniciativas de integración o alianzas entre entidades territoriales (Ley 1.454, 2011), al no ser priorizadas y plantearse bajo fines eminentemente económicos, basados en relaciones de contigüidad, resultan perjudiciales para cualquier proceso de integración sistémica o planeación estructural.

4. Realidad

Las cuencas hídricas en Colombia, pese a reconocerse más allá de los canales de agua, con las aguas subterráneas, afluentes temporales y otros elementos que permiten asociarlas a condiciones ecosistémicas, a ojos de la planeación, siguen siendo ámbitos territoriales definidos a partir del agua, pues no han sido articuladas a las otras dimensiones de la realidad territorial. Algunos expertos recomendaron, en la década del sesenta, que el país debería organizarse en función de cuencas, cosa que no fue posible ni para

las tareas eminentemente político-administrativas, ni para las asociadas a lo ambiental, de allí que el sistema de cuencas a nivel nacional no tenga correspondencia plena con la actual distribución de las corporaciones autónomas regionales.

Lo anterior se asocia con la parcialización con la que se abordan los temas de gestión en el país; prueba de ello son las repetidas situaciones en las que se constata cuando «*Muchos municipios son tan pequeños que tienen grandes debilidades institucionales, pero deben afrontar responsabilidades en el manejo de un ecosistema o de un área especial, por ejemplo, el municipio de Zapayán y sus ciénagas*» (Hernández, 2010: 106). Este tipo de dificultades dan muestra de la inoperancia de los instrumentos debido a que ni la norma ni la realidad permiten articulación práctica, lo cual obedece a las dificultades de escala (alcance y correspondencia de los planes) tanto de ordenamiento de cuencas como territorial.

Lo ambiental es dividido en forestal, agrícola, pecuario, entre otros, además de ser asumidos desde una óptica completamente distinta (cerrada) cuando se habla desde lo económico; todo esto genera escenarios de incompatibilidad entre los instrumentos de ordenamiento, cuya manifestación son acciones desarticuladas, en ocasiones contrarias, que ralentizan procesos y se reflejan en situaciones de desequilibrio territorial, en perjuicio de los más necesitados.

Pareciera que, para el caso colombiano, hablar de cuencas es hablar de selva, de bosque, de ruralidad; esto tiene que ver con la reciente consolidación del sistema urbano regional colombiano, cuya acelerada dinámica, ha invisibilizado la base natural o físico-biótica sobre la cual se asientan los

núcleos urbanos del país. De allí que, hablar de territorio suele asociarse con facilidad a condiciones ajenas a las lógicas de ciudad, pese a que, desde ejercicios recientes, tanto prácticos como teóricos, se ha apuntado al reconocimiento de la ciudad como territorio.

Sin embargo, desde la normativa, el territorio parece seguir siendo asumido como un lugar cuya connotación no trasciende a las dinámicas socioculturales y económicas productivas, lo cual soporta la ausencia de premisas naturales y/o ambientales en los escenarios urbanos. El territorio como sistema (Olcina y Baños, 2004; Gómez, 2007; Gutiérrez-Rey, 2015) es la apuesta en la que se viene trabajando en correspondencia con la integralidad de la geografía, saber que cuando se aborda una realidad territorial se hace alusión a unas condiciones quizás disímiles o no, pero siempre simultáneas, entre: lo sociocultural, lo económico-productivo, lo político-institucional y lo físico-ambiental, siendo esta última dimensión no la menos importante sino la base para las demás.

La omisión de las estructuras físico-ambientales sobre las cuales se encuentran las ciudades, puede estar asociada a la forma como han sido desdibujadas las relaciones sociedad-naturaleza al interior de la ciencia geográfica, toda vez que hoy se prefiere hacer alusión a estudios cada vez más focales, que desconocen la interrelación y la síntesis como base de la geografía (Olcina y Baños, 2004), lo cual explica la superficialidad de algunos ejercicios investigativos, reflejada en connotaciones como: socio-espacial, social, espacial, ambiental, entre otras, que niegan la complejidad de cualquier realidad territorial.

El desconocimiento de una realidad biofísica o físico-biótica como base de las dinámicas urbanas, en el caso colombiano valida una problemática que trasciende de un problema de normatización excesiva y desarticulada, a un problema de la ciencia asociado a la especialización cada vez más minuciosa, que resulta inoperante en una realidad continua, única e interconectada, además de servir de indicio para lo que podría ser un problema de foco u objeto al interior de la geografía (Cabeza-Morales, 2012).

Si bien al interior de los ejercicios de investigación en torno a los escenarios urbanos suele hacerse mención a un componente ambiental, este se asocia a la pretensión de incluir un ideal de naturaleza en la estructura urbana, generalmente discordante de las condiciones naturales de la situación de dicho escenario urbano, es decir, lo ambiental es un aderezo que desconoce la realidad biofísica en la que se asientan los proyectos urbanos; tales como la errónea ubicación de corredores ambientales, construcción de parques en zonas áridas o con pendientes muy pronunciadas, reforestación de rondas hídricas con especies inadecuadas, entre otras. Pese a los ajustes normativos e iniciativas de planeación, no se ha logrado una correspondencia, lo cual tiene que ver con visiones sesgadas de los procesos. Mientras el ordenamiento de cuencas es asumido por ingenieros, el ordenamiento territorial está a cargo de economistas y arquitectos, para quienes el principal propósito es establecer los usos al interior de las áreas urbanas.

5. Conclusiones

La cohesión como sinónimo de articulación equilibrada y/o integral, debe ser una premisa contante en los aspectos e instrumentos que enmarcan los procesos territoriales. Es necesario que se reconozca la existencia de una realidad natural como base coexistente de las realidades urbanas, sin pretender reducir lo natural a premisas como la construcción de un ambiente con algo de natura. Los espacios urbanos hacen parte de una realidad territorial y no pueden ser abordados desde visiones sesgadas, pues ellas desconocen su real funcionamiento.

Los sistemas territoriales o el territorio como sistema, son la apuesta con la que desde la geografía se apunta al rescate de la integralidad y la complejidad, este tipo de enfoques deben ser reconocidos para cualquier proceso de planeación, ya sean base del mismo las cuencas o los entes territoriales, entendidos en el caso de Colombia como unidades político-administrativas.

Si bien comprender los escenarios urbanos en el marco de una realidad territorial es ideal para evitar sesgos asociados a cada una de las dimensiones del territorio, mencionadas antes (sociocultural, político-institucional, económico-productivo y físico-biótico). En el caso colombiano sería perentorio que se garantizara una corres-

pondencia temporal en la formulación de ambos procesos de ordenación, tanto para el caso de las cuencas como para el caso de las entidades territoriales, toda vez que mientras sean formulados y ejecutados en marcos temporales diversos su compatibilidad resulta cada vez más difícil.

Seguidamente habría que trabajar en las escalas de compatibilidad de la información que facilite la gestión y operatividad, toda vez que las características e insumos para el caso de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, distan de una loable articulación o correspondencia con planes de ordenamiento de cuencas, especialmente cuando se trata de entidades territoriales pequeñas. Lo cual explica la situación, más allá de las inconsistencias en la formulación y ejecución de las iniciativas de planificación en el país; aunque es necesario reconocer lo perjudicial que puede resultar el exceso de normatización frente a estos temas, particularmente cuando se desconoce sobre su condición estructural.

Una gestión cohesionada de los instrumentos de planificación y ordenamiento, tanto de cuencas como de entidades territoriales, constituyen el principal reto para la construcción de país a la que se apuesta en Colombia luego de la firma de los acuerdos de paz que actualmente se discuten.

6. Referencias citadas

- ARENAS, F. 1991. «La gestión ambiental y el ordenamiento del territorio». *Revista de Geografía Norte Grande*, 18(1): 51-54.
- CABEZA-MORALES, I. 2012. «Geografía y ciencias sociales: De las relaciones sociedad-naturaleza a los estudios ambientales». *Revista Geográfica Venezolana*, 53(2): 299-306.
- CABEZA-MORALES, I. 2015. «Cohesión territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales». *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1): 51-56.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 1999. *Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31384/S99120968_es.pdf?sequence=1. [Consulta: abril, 2015].
- CURRIE, L. 1965. *Manejo de cuencas en Colombia: Estudio sobre el uso de las tierras*. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, Colombia.
- DECRETO 2811 DE 1974. *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>. [Consulta: abril, 2015].
- DECRETO 2857 DE 1981. *Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto- Ley 2811 de 1974 sobre Cuencas Hidrográficas y se dictan otras disposiciones*. Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1550>. [Consulta: abril, 2015].
- DECRETO 1604 DE 2002. *Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993*. Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5535>. [Consulta: abril, 2015].
- DECRETO 1729 DE 2002. *Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*. Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5534>. [Consulta: abril, 2015].
- DECRETO 1640 DE 2012. *Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones*. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2012/dec_1640_2012.pdf. (Consulta: abril, 2017).

- GOLDSTEIN, I.; ROJAS, J.; PULIDO, N. y Z. MOLINA. 2012. «Sustentabilidad de los paisajes andinos de Venezuela. Emergencias territoriales prioritarias en la conservación del agua». *Revista Geográfica Venezolana*, 53(2): 213-238.
- GÓMEZ OREA, D. 2007. Desarrollo Territorial Sostenible. *Conferencia del V Plenario de municipios red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla-La Mancha*. Disponible en: http://www.procuraplus.org/fileadmin/template/projects/procuraplus/files/tenders___NAP/SP_strategy_Castilla_la_Mancha.pdf. [Consulta: marzo, 2011].
- GUTIÉRREZ-REY, F. 2015. *¿Desarrollo, desarrollo sostenible o vida territorial sostenible? Un aporte desde la geografía para un nuevo país*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja (Boyacá), Colombia.
- HERNANDEZ, Y. T. 2010. «El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?» *Cuadernos de Geografía*, 19: 97-109.
- LEY 99 DE 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>. [Consulta: abril, 2015].
- LEY 388 DE 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>. [Consulta: abril, 2015].
- LEY 472 DE 1998. *Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>. [Consulta: abril, 2015].

- LEY 1450 DE 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html. [Consulta: abril, 2015].
- LEY 1454 DE 2011. *Ley orgánica de ordenamiento territorial*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>. [Consulta, abril, 2015].
- MARÍN, S. I. 2015. *Revaloración entre el territorio cuenca y ciudad intermedia*. Universidad Nacional de Colombia. Manizales. Tesis de Grado (Maestría). Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/49526/1/6811506.2015.pdf>. [Consulta, abril, 2015].
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA y DESARROLLO TERRITORIAL (MAVDT). 2010. *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Disponible en: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/col146504.pdf>. [Consulta: abril, 2015].
- OLCINA, J. y C. J. BAÑOS. 2004. «Los fines de la geografía». *Investigaciones Geográficas*, 33(1): 39-62.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA y LA ALIMENTACIÓN (FAO). 1958. *Introducción a la ordenación de cuencas hidrográficas*. Roma, Italia.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA y LA ALIMENTACIÓN (FAO). 2000. Relaciones tierra-agua en cuencas hidrográficas rurales. *Boletín Tierra y Aguas*. N° 9. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/lw9s.pdf>. [Consulta: abril, 2015].

Lugar y fecha de finalización:
Tunja (Boyacá), Colombia;
agosto, 2016