

FORO

**“El Turismo en los
Planes de
Ordenamiento
Territorial: Retos
frente a los
territorios con
vocación turística”**

Universidad
Externado
de Colombia

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE
EMPRESAS TURÍSTICAS Y HOTELERAS

45 Años



Julio de 2019

Universidad Externado de Colombia

Juan Carlos Henao
Rector

Edna Rozo
Decana
Facultad de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras

María Luisa Galán
Coordinadora de Investigaciones
Facultad de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras

Asociación Hotelera y Turística de Colombia- COTELCO

Gusto Adolfo Toro Velásquez
Presidente Ejecutivo

Patricia Lastra
Directora Ejecutiva

Tabla de Contenido

Introducción.....	4
El rol del turismo en el ordenamiento territorial: desafíos y potencialidades.....	4
Eje temático I. Estructura general del Ordenamiento Territorial en Colombia.....	8
Eje temático II. Turismo y Desarrollo Rural Agropecuario.....	15
Eje temático III. Turismo y Ordenamiento Ambiental Territorial	24
Eje temático IV: Patrimonio Cultural y el Turismo en el Marco de los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Especiales de Manejo y Protección.....	32
Eje temático V. Valoración territorial y sostenibilidad del patrimonio.....	38
Eje temático VI. Turismo y el Componente Urbano de los Planes de Ordenamiento Territorial.....	48
Conclusiones	56

Introducción

El rol del turismo en el ordenamiento territorial: desafíos y potencialidades

La Facultad de Administración de Empresas Turísticas y hoteleras de la Universidad Externado de Colombia, el grupo de Investigación Turismo y Sociedad, el programa de maestría en Planificación y Gestión del Turismo, y la Asociación Hotelera y Turística de Colombia- COTELCO celebraron el pasado 26 de febrero de 2019 el evento “el turismo en los Planes de Ordenamiento territorial: Retos frente a los territorios con vocación turística” para brindar elementos de análisis y herramientas técnicas a entidades territoriales del país, de manera que a futuro adelanten procesos de planificación turística y se prevea la minimización de posibles impactos negativos de esta actividad. El evento convocó durante 5 horas a entidades del orden nacional, departamental, local y distrital; investigadores, docentes, estudiantes, profesionales relacionados e interesados en la reflexión sobre esta temática esencial para la planificación y gestión del territorio.

Dicho encuentro resultó de vital importancia para las entidades territoriales del país, ya que se discutieron herramientas de análisis, que les ayude a incorporar el turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial, en los Planes Especiales de Manejo y Protección y en otros instrumentos de desarrollo y planificación territorial. El incluir el turismo en dichos instrumentos, aporta a la reglamentación de sus usos, al desarrollo ordenado de la actividad y al establecimiento de diversos mecanismos para minimizar los posibles impactos negativos que pueda generar en los territorios con vocación turística. Es de anotar que el país requiere abordar un debate serio sobre la pertinencia o no de articular zonas de interés turístico en áreas con esta vocación; la reglamentación del uso hotelero en ciertas áreas del componente urbano y rural; los niveles de densificación urbana y grados de edificabilidad hacia arriba; el control del impacto del turismo los Bienes de Interés Cultural de nivel nacional; el control en el

tráfico y congestión; la minimización de impactos ambientales como contaminación auditiva, atmosférica, entre otros derivados de los usos turísticos, etc.

En el foro se presentaron los avances en esta materia, por parte del DNP, el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente. Se contó además con la participación de tres expertos: dos arquitectos urbanistas que han trabajado los temas relacionados con la formulación de estos instrumentos desde la perspectiva de los POT'S y de la reglamentación de usos en centros históricos en Colombia.

El evento estuvo dirigido a los líderes del sector público a nivel nacional, así como de las entidades territoriales: directores de planeación, directores de turismo y cultura, etc.; empresarios, emprendedores y demás gestores y líderes del sector privado: hoteles, restaurantes, agencias de viajes, bares, etc., dado que se discutieron además, algunas herramientas para la reglamentación de usos del suelo y qué aspectos les pueden o no aplicar en relación con la localización, zonificación y usos establecidos en dichos instrumentos.

En este marco, el foro reflexionó sobre los aspectos técnicos del ordenamiento territorial y la articulación del uso turístico en los mismos, para lo cual hubo diferentes perspectivas y aportes de los conferencistas invitados al Foro. Esperamos que este documento se constituya en un valioso aporte de orientación en la gestión responsable del uso turístico en los diversos territorios del país.

Los conferencistas

Luz Mary Martinez Molina

Especialista en Contratación Estatal y su Gestión de la Universidad el Rosario y
Especialista en Administración Pública de la Universidad Antonio Nariño
Coordinadora del grupo de Calidad y Desarrollo Sostenible del Viceministerio de
Turismo
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Gisela Paredes Leguizamón

Magister en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana y Magíster en
Ciencias de la Sostenibilidad y Cambio Global por la Universidad Internacional de
Andalucía
Coordinadora Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial de
Colombia COT- Dirección Descentralización y Desarrollo Regional
Departamento Nacional de Planeación DNP

Dora Inés Rey Martínez

Magíster en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes
Directora Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Luis Alfonso Sierra Castro

Especialista en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional de la Escuela
Superior de Administración Pública y especialista en Gobierno Municipal de la
Pontificia Universidad Javeriana
Coordinador Ordenamiento Ambiental Territorial
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sandra Karime Zabala Corredor

Magíster en Diseño Urbano de la Oxford Brookes University y Máster en Restauración
y Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Urbano de la Universidad de Alcalá
de Henares.
Investigador independiente

Walter Martínez Morales Valbuena

Experiencia en planificación, gestión y ejecución del ordenamiento territorial y
patrimonio. Ha sido Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos – Regional
Boyacá representante de la SCA ante la Comisión Nacional de Patrimonio, y miembro
del comité administrativo y financiero.
Vicepresidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA)

José Mario Mayorga Henao

Magíster en Geografía de la Universidad de Chile
Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Edna Rozo

Doctora en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia
Decana de la Facultad de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras
Universidad Externado de Colombia

Gustavo Adolfo Toro

Magister en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes y Magister en
Economía de la Pontificia Universidad Javeriana
Presidente Ejecutivo de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia – COTELCO

Eje temático I. Estructura general del Ordenamiento Territorial en Colombia

Gisela Paredes Leguizamón

a) Generalidades, conceptuales y normatividad de ordenamiento territorial

¿Cuál es el contexto colombiano para trabajar el ordenamiento territorial? Para dar respuesta a esta pregunta es importante resaltar que Colombia hace parte de una nación multiétnica, pluricultural, marino- costera y de regiones, además de destacar que en el territorio colombiano no existe un plan de ordenamiento territorial para las zonas rurales, y otro para las zonas urbanas y, por esta razón, el municipio debe que tener una mirada integral de todo su territorio, tanto urbano como rural. Adicionalmente, es importante comentar que Colombia es un país que limita con el Océano Pacífico y Océano Atlántico, lo que no solo tiene distintas implicaciones para el territorio a nivel cultural, social y ambiental sino, que tiene connotaciones al momento realizar la práctica turística.

Pero, ¿qué es el ordenamiento territorial? Es la suma de acciones político-administrativas y de planificación física en el territorio. Esas acciones cuentan con soporte técnico, a nivel cartográfico, a nivel de visualizar y comprender cómo se está gestionando el territorio, a fin tomar mejores decisiones. Los responsables de formular el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio son el Alcalde y el Secretario de Planeación, teniendo en cuenta que el Concejo Municipal tiene la misión revisarlo y enviarlo para su debida aprobación.

El ordenamiento territorial se plantea principalmente por dos razones, la primera de ella se enfoca en orientar el desarrollo; en este caso se debe identificar qué tipo de territorio es, cómo se visualiza a futuro y de qué manera lo va a lograr. La segunda, y muy importante, se refiere a regular el uso y la ocupación del suelo en su jurisdicción.

Existen ejemplos en nuestro país como la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde existe un territorio ancestral de acuerdo al Decreto 1500 de 2018. Actualmente, se contemplan otras formas de ocupación del territorio, distintas a las actuales.

A su vez, el ordenamiento territorial tiene cuatro prioridades. La primera, conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales. ¿Quién requiere agua? Todos; ¿Quién requiere un aire limpio? Todos; ¿Quiénes requieren alimentos? Todos. La segunda, prevención de amenazas y riesgos naturales ¿Quién merece estar en un territorio seguro en relación con amenazas naturales que pueden ser de tipo hidrometeorológico o geológico? Cualquier habitante en este país. Una tercera prioridad, muy importante, es la protección del patrimonio cultural y arqueológico; porque es la razón de ser, porque es nuestra identidad, ¿qué tanto los estamos protegiendo realmente? El cuarto, considerado determinante en el ordenamiento territorial, es la infraestructura vial, de puertos, aeropuertos y servicios públicos.

Así las cosas, es primordial que la estrategia de desarrollo socioeconómico del municipio esté en armonía con el ambiente, dependiendo del tipo de ecosistema (s) del territorio y la(s) cultura(s) que allí coexista(n). Haciendo un símil de la estructura del ordenamiento territorial con el cuerpo humano: si el esqueleto es el Plan de Ordenamiento Territorial, los músculos serían los usos, actividades y proyectos futuros que se van organizando. Este símil tiene un mensaje, el ordenamiento territorial debe ser diferente en cada territorio porque se tienen que revisar cualidades inherentes al mismo como son la cultura y los servicios ecosistémicos que tiene.

Pese a lo anterior, sorprendentemente, el turismo sigue creciendo sin agua, siguen proliferando y desarrollando hoteles, urbanizaciones, entre otros, y no hay ese recurso imprescindible. Nuestros hábitos como seres humanos, tampoco varían ni se ajustan a la realidad de la falta de agua. Como ejemplo, los colombianos que vamos a tierra caliente decimos: “mínimo dos baños al día”. No puede seguir pasando en este país que le quitamos el agua a la población residente, para darle agua a los visitantes y a los turistas, tenemos que mejorar en este aspecto. Cambiando de tercio, y en la búsqueda

de que el ordenamiento territorial también tenga en cuenta la tradición histórica y cultural, se puede tomar como ejemplo lo que afirman las comunidades de los 14 municipios del Chocó “somos diferentes: somos una cultura de río, algunos palafitos”. ¿No es eso lo que se quiere ir a ver al Pacífico? Pero ¿cómo lo estamos abordando? La conclusión de este punto es: primero atender la calidad de las condiciones de vida para la gente, pero para también para nosotros, los que visitamos.

En relación a las prioridades de ordenamiento territorial el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece los determinantes de ordenamiento territorial que tienen tres características: no son concertables; son definidos por las Corporaciones Autónomas Regionales y son de obligatorio cumplimiento. A su vez, los determinantes se dividen en tres:

- Zonas de Reserva Forestal, Cuencas, Parques Nacionales/ Áreas Protegidas, Riesgo, entre otros. Por ejemplo, la Sierra Nevada de Santa Marta, la cuenca del río Magdalena, las áreas protegidas, dentro de las que actualmente existen 1.066 áreas. Aquí también se encuentran las zonas de riesgo, cuya importancia radica en identificar prematuramente el tipo de riesgo al que se enfrenta el territorio.
- Patrimonio Arqueológico y Cultural, dentro del cual todos los ciudadanos son responsables de preservarlo y, sobre todo, utilizar como herramienta indispensable los Planes de Manejo Especial de Patrimonio.
- Infraestructura vial, portuaria y ferroviaria y de servicios públicos o varios.

Los determinantes del ordenamiento territorial deben ser aplicados por los municipios, pero también deben ser referenciados desde cada uno de los sectores productivos.

Otro factor importante en el ordenamiento territorial espacial es la clasificación de uso del suelo, la cual orienta la regulación del modelo de ocupación territorial y las actividades a ser desarrolladas en el territorio. Básicamente, el suelo se clasifica en un plan de ordenamiento urbano, de expansión urbana o rural, en cuanto al tipo de actividades que allí se pueden realizar (producción agropecuaria, manejo de zonas forestales, manejo de recursos naturales y áreas protegidas). Para el caso de Bogotá, es

de destacar que se presentaron errores en la formulación de este tipo de planes en donde el 98% del territorio es rural.

En cuanto a la normatividad para el ordenamiento territorial en el país, se cuenta con la Ley 388 de 1997, nombrada anteriormente, que es la Ley de Desarrollo Territorial, la cual dicta los componentes del Plan de Ordenamiento Sectorial, cómo se clasifica el suelo y cómo son los determinantes de ordenamiento territorial. Por esta Ley se guían los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas para hacer los Planes de Ordenamiento Territorial. Luego está el Decreto 3600 del 2011 que reivindica la existencia del suelo rural dentro de los municipios. Sólo hasta el año 2011 se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o Ley 1454 donde se reglamentan las competencias de orden departamental, porque hasta el momento únicamente era considerado el nivel territorial de municipio. El siguiente punto es el Acuerdo de la Comisión de Ordenamiento Territorial [COT] No. 10 de 2016 sobre Planes de Ordenamiento Departamental, el cual hace referencia a temas que trascienden los límites político administrativos.

b) El sistema de planes de desarrollo y ordenamiento territorial- LOOT

La siguiente figura muestra los instrumentos, las escalas y las competencias del ordenamiento territorial en Colombia. Por ejemplo, los municipios están llamados a realizar el Plan de Ordenamiento Territorial, las áreas metropolitanas los Planes Estratégicos Metropolitanos, los departamentos deben realizar los Planes de Ordenamiento Departamental y, por último, la Nación se debe encargar de formular la Política General de Ordenamiento Territorial, la cual contempla once (11) temas estratégicos que son los asuntos de interés nacional. Por ejemplo: soberanía y defensa, áreas protegidas y parques nacionales, entre otros.

Figura 01: El sistema de planes de desarrollo y ordenamiento territorial- LOOT

EL SISTEMA DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL -LOOT



Fuente: Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013

c) Para un turismo sostenible y competitivo imprescindible su articulación al ordenamiento territorial

En el año 2017 la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Viceministerio de Turismo crean la Mesa Interinstitucional de Turismo de Ordenamiento Territorial, la cual está constituida por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Transporte, Ministerio de Cultura, Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria- UPRA, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la Dirección General Marítima, La Comisión Colombiana del Océano y la Policía Ambiental. Todas las instituciones mencionadas están relacionadas con el sector turismo en temas muy particulares.

La Mesa Interinstitucional tiene 5 objetivos principales:

- Identificar y comprender los impactos del turismo en el territorio

- Identificar los conflictos y oportunidades del turismo en el desarrollo y ordenamiento territorial
- Proponer alternativas para la integración del turismo al territorio como actividad regulada que cumple con la reglamentación de usos del suelo y respeta los determinantes del ordenamiento territorial, como una actividad complementaria y responsable hacia el logro del desarrollo
- Definir los criterios para la identificación de zonas con potencial turístico acorde con la vocación del territorio
- Avanzar en aclarar los contenidos, alcances y proceso diferencial para la aplicación del régimen especial por temas turísticos en los Distritos

Para la Mesa Interinstitucional es indispensable conocer las políticas existentes en cuanto a las diferentes tipologías de turismo y los impactos que estos mismo generan. Tal es el caso de la Política de turismo Cultural “Identidad y desarrollo competitivo del patrimonio colombiano para el mundo” que es un instrumento transversal y multiterritorial; la Ley 300 de 1996, que reglamenta el agroturismo, como turismo especializado que involucra al turista con el campesino en labores agrícolas, cuya actividad es complementaria, y, además, respeta los valores de las comunidades campesinas. Adicionalmente, la Ley contempla el ecoturismo como turismo especializado en áreas de naturales donde se pueden realizar actividades de recreación y educación del visitante, considerándose una actividad controlada y de menor impacto ambiental. Finalmente, el caso del turismo en playas está a cargo de los Comités Locales para la Organización de las Playas como lo dicta la ley 1558 de 2012 y el Decreto 1766 de 2013.

d) **Temas claves**

A continuación, se describen los temas claves, identificados por el Departamento Nacional de Planeación, a fin de seguir mejorándolos:

1. Armonización entre los instrumentos de planeación del turismo y la planeación del ordenamiento territorial.

2. El sector turístico en su planeación reconoce y aplica los determinantes de ordenamiento y respeta la regulación de clasificación del suelo y usos de los POT.
3. Revisión de la normatividad sobre los recursos turísticos a la luz del ordenamiento territorial.

Eje temático II. Turismo y Desarrollo Rural Agropecuario

Dora Inés Rey Martínez

Esta perspectiva busca analizar el turismo desde el sector rural agropecuario. Por esta razón se desarrollarán los siguientes puntos:

1. Gestión del territorio para usos agropecuarios
2. Desafíos del ordenamiento territorial agropecuario para el desarrollo rural en Colombia
3. Efectos de las actividades turísticas sobre el ordenamiento productivo y social
4. Retos para compatibilizar el desarrollo turístico y el desarrollo rural agropecuario
5. Recomendaciones para el sector turístico dentro del ordenamiento territorial

1. Gestión del territorio para usos agropecuarios

Desde la UPRA, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, inscrita al Ministerio de Agricultura, se ha estructurado un diseño de lo que es una política sectorial para el desarrollo rural agropecuario. Esta política tiene básicamente tres ejes, se trata de una política que adoptó el Ministerio de Agricultura en el año 2017 y que está orientada a promover una gestión del territorio para usos agropecuarios de manera eficiente, pero teniendo en cuenta un contexto mucho más amplio que el ámbito agropecuario, entendiendo que en lo rural se presentan actividades económicas de mucha índole que se conjugan en el territorio y que las comunidades mismas, no solamente producen alimentos y los comercializan, sino que se dedica a otras actividades, entre ellas las actividades turísticas

Entonces, desde esa perspectiva integral del territorio se ha abordado esta gestión del turismo para usos agropecuarios, viendo también las relaciones urbano – rurales de manera integral. Actualmente se estructuran los tres ejes, una planificación sectorial

agropecuaria que se concentra en la planificación del ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad, donde el tema de adecuación de tierras y el mercado de tierras tienen gran importancia. Dentro de este eje, se han desarrollado diversas estrategias: una estrategia son planes nacionales para el ordenamiento productivo y social de la propiedad, un plan nacional que implementa esa política de la resolución 129. Otra estrategia que son planes por cadena, es decir, en este momento está el sector agropecuario haciendo una planificación por cadena, priorizando los productos agropecuarios para el país y en cada región: el arroz, papa, la palma, cebolla bulbo, temas agrícolas y forestales, ganadería y cada una de las cadenas. Entonces, vale la pena considerar: ¿Cuáles son las zonas aptas del país, para hacer los desarrollos turísticos agropecuarios? ¿Cuáles son los grandes territorios donde se puede impulsar de manera competitiva el sector agropecuario en cada uno de estos renglones? Pero adicionalmente, ¿qué otros elementos son necesarios para este desarrollo? No es suficiente hacer una buena producción si no hay claridad y eficiencia, al momento de crear canales de mercadeo y comercialización. De manera que esta planificación intenta realizar un análisis de mercado de los locales, nacionales, internacionales y a partir de allí tomar decisiones de cómo está la producción de arroz, las importaciones de arroz, ¿Cuánto se va a producir de ese grano? ¿cuánto se va a producir de riego? Y ¿En dónde? Y estas acciones a su vez, se deberán trabajar conjuntamente con los gremios para llegar a acuerdos y detrás de esos acuerdos, hacer uso de los instrumentos del sector: el crédito, la asistencia técnica, los paquetes tecnológicos. Para ello, se necesitarían vías de acceso, infraestructura y todo esto tiene que ver con ordenamiento territorial específicamente agropecuario.

La pregunta que se presenta ahora es ¿Cómo se consigue un modelo territorial agropecuario que oriente toda esta planificación? ¿una estrategia de ocupación del territorio? y respecto a los instrumentos para el ordenamiento territorial y agropecuario ¿en dónde encaja esta gestión del territorio para usos agropecuarios dentro del ordenamiento territorial?

Desde las unidades de Planificación Rural Integral, a las que hace referencia el Decreto 3600., surge el siguiente interrogante ¿Cómo pueden ser instrumentos para que gestionar los territorios en donde se van a impulsar estos desarrollos? Entonces, la

ciudadanía se enfrenta con una estrategia completa con 16 departamentos, con quienes se está trabajando, para formular unos planes departamentales de ordenamiento productivo y social de la propiedad, para impulsar la producción agropecuaria y de esta manera ser competitivos, pero desde una perspectiva integral del territorio.

Ahora, una última estrategia, la gestión intersectorial. ¿Por qué esta gestión intersectorial? el sector no puede actuar aisladamente de los demás sectores y de los territorios. Entonces por esta razón se plantean estrategias puntuales de la gestión en áreas agropecuarias de interés compartido. Las áreas en donde se está planificando estos desarrollos agropecuarios se están dando estas otras actividades y para ellos será necesario promover el fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales y una coordinación interinstitucional, también una estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales y la gestión del medio agropecuario, adaptación al cambio climático y la variabilidad climática.

2. Desafíos del ordenamiento territorial agropecuario para el desarrollo rural en Colombia

¿Cuáles son los desafíos del ordenamiento territorial agropecuario? El primero de ellos se refiere a las Ineficiencias entre el mercado agropecuario y la competitividad. El sector agropecuario tiene muchas debilidades. Es un sector que es totalmente reactivo a situaciones porque no tiene datos, no tiene información, no ha planificado bien ni en el corto, mediano o largo plazo, entonces es un sector con ineficiencias en ese mercado. El 50% de las importaciones que hoy tiene el sector agropecuario del país se pueden sustituir. Eso implica una planificación orientada a definir, por ejemplo, las importaciones de maíz para concentrado de animales. Desde esta perspectiva se trata de ser competitivos en cómo hacerlo y en dónde hacerlo.

Segundo, hay debilidades propiciadas por el rezago de la productividad. Entonces se presenta una comparativa de cómo se ve Colombia respecto a otros países en cuanto a competitividad, sin embargo, el país no está siendo competitivo en la mayoría de los sectores agropecuarios. De las zonas rurales en Colombia el 73% de las zonas se

encuentran a más de tres horas de las ciudades principales y esto incide considerablemente en las líneas de la competitividad. Si no hay acceso y no se puede llegar fácilmente a centros de acopio y distribución, y así, difícilmente el país podrá ser competitivo. Es evidente la necesidad de vías terciarias y de conectividad en el territorio.

Otro gran reto para la competitividad del sector es el tema de tenencia de la tierra. Hay una gran informalidad en la tenencia de la tierra. Cerca de 2 millones de predios rurales tienen algún grado de informalidad. Se presentan situaciones técnicas jurídicas informales o imperfectas y esto trae un gran reto que está dotado de muchas maneras. Por un lado, el proyecto de catastro Multipropósito, que sin él es imposible cumplir una meta de llegar a formalizar la tierra rural. Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras adelantando todos estos programas de regularización y formalización de los predios. Actualmente, se tienen una serie de dinámicas en los territorios, estas dinámicas están dadas por muchos factores y se presentan en distribución y tenencia de la tierra fenómenos externos. Se tienen fenómenos de concentración de la tierra donde pocos acaparan o acumulan mucho espacio, muchos predios y probablemente el uso de esos predios sea un uso ocioso y no se le esté dando el uso adecuado.

En el otro extremo, tenemos un fraccionamiento antieconómico de la tierra, es decir que los predios pequeños se vuelven aún más pequeños muy por debajo de la unidad agrícola familiar. Más del 80% de los predios rurales están por debajo de la unidad agrícola familiar. Esto quiere decir que muy probablemente la familia campesina con un predio tan pequeño no puede generar los recursos necesarios para su subsistencia.

De manera que esos fenómenos de mercado de tierras llaman la atención y también la formulación de ¿qué se puede hacer frente a estos grandes fenómenos que se derivan de conflictos de usos del suelo, de cambios de uso del suelo? Cuando el predio vale más por metro cuadrado que por hectárea, indudablemente que la actividad agropecuaria no es competitiva. Entonces es parte de lo que se refleja en los temas de conflicto de uso del suelo rural.

Existe otro punto que es la ineficiencia en el uso del suelo agropecuario. El año pasado, el sector agropecuario adoptó la frontera agrícola mediante la Resolución 261 luego de

un trabajo conjunto con el sector ambiental. La frontera agrícola se define en 40 millones de hectáreas porque el resto de áreas son ecosistemas estratégicos que hay que proteger, en donde no se deben realizar actividades de producción agropecuaria, y en donde por política ya se adoptó esta frontera, de manera que los dos sectores en la política están orientando ese cierre de la frontera agropecuaria.

Una de las grandes definiciones que se tomó en el cálculo de esta frontera de esta política, fue vincular la línea base de bosque del año 2012 producida por el IDEAM. Esto quiere decir que las áreas deforestadas después del año 2010 no hacen parte de la frontera agropecuaria. Son unas áreas que deben tener acciones para hacer una restauración ecológica de esos territorios, de manera que desde el sector agropecuario no se van a desarrollar programas, ni se van a incentivar proyectos agropecuarios de manera que se contribuye de esta manera a frenar la deforestación y a hacer el cierre de esta frontera agropecuaria. Por lo anterior, que en estos 40 millones de hectáreas están todas las presiones de acceso a tierras, de todos los tipos de comunidad, las indígenas, las negras, los campesinos, los empresarios, los grandes industriales. Entonces en el futuro *no habrá tierra para tanta gente*.

Entonces, dentro de la frontera agrícola, sin duda hay conflictos de suelo, pero por fuera de la frontera agrícola también se reconoce que se están haciendo actividades agropecuarias donde no debería haber. Hay 2.2 millones de hectáreas de actividades agropecuarias por fuera de la frontera agrícola y allí también hay que hacer como estados algunas acciones. Ahí estamos los dos sectores mirando entonces como abordamos el tema de esos conflictos de uso en Parques Nacionales naturales, en páramos y en zonas de reserva forestal de ley segunda primordialmente.

Por último, están los conflictos de uso del suelo, respecto a este tema la UPRA realizó en el año 2015 un estudio en ese afán por “decantar un poco los conflictos del sector agropecuario”, y dentro de la metodología se analizaron esos conflictos con los temas de urbanización, con los temas de mina y energía, infraestructura, turismo, ambiente y territorio étnicos. Básicamente en ese conflicto del desarrollo agropecuario y del

turismo se definieron estos tres conflictos: el primero de ellos, hace referencia que para el desarrollo de la actividad turística no se exige su compatibilidad con el uso del suelo en general y solo limita su alcance a la protección de recursos naturales. En el conflicto dos, se planteó una ausencia de claridad sobre las condiciones para el desarrollo de actividades turísticas en el suelo rural. Y en el tercer conflicto, se consideró que el turismo no se articula claramente con el ordenamiento territorial y con la actividad agropecuaria.

3. Efectos de las actividades turísticas sobre el ordenamiento productivo y social

¿Cuáles son los principales efectos de estas actividades turísticas? Hay un aumento en la demanda de tierras para actividades turísticas cambiando el uso del suelo. Se observa una presión sobre el uso del suelo, por ejemplo, el tema Quindío, con la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero en donde la actividad agropecuaria empezó a ser reemplazada por la actividad turística y casi que en la mayoría de los sectores el cultivo de café se convirtió en un accesorio, de mostrar, pero ya no es competitivo. Y no es competitivo porque la actividad turística es mucho más competitiva económicamente respecto a la actividad agropecuaria en el territorio. Esta situación, presionó el aumento del precio de la tierra, y al presionar el aumento de la tierra, la actividad agropecuaria dejó de ser competitiva.

Otro efecto generado es que, los campesinos no pueden acceder a la tierra por el alto precio, se ven obligados a dividir los predios y allí es donde ocurre el fraccionamiento antieconómico por la disminución del tamaño predial y adicionalmente, se genera un proceso de gentrificación para usos de la vivienda campestre por el tratamiento antieconómico de la propiedad. El tamaño de los predios no es eficiente para las actividades agropecuarias por lo tanto los ingresos familiares de los campesinos disminuye y la población empieza a emigrar hacia las ciudades o hacia otros territorios buscando otras opciones de vida. Hay una disminución de la mano de obra para actividades agropecuarias con la migración de la población, hay una reducción del área

en actividades agropecuarias y por lo tanto hay una caída en la producción agropecuaria.

De estos conflictos presentados la actividad turística demanda suelos sin discriminar su aptitud agropecuaria, demanda mayores consumos de agua, hay un mayor aporte a aguas residuales a fuentes hídricas, se prioriza el uso del agua sobre otras actividades diferentes a la agropecuaria, por lo tanto, hay una disminución de disponibilidad y calidad del suelos y agua para actividades agropecuarias. Esta situación ocasiona una baja en el rendimiento, una disminución de ingresos y una actividad agropecuaria no rentable, que produce la caída en la productividad y competitividad del sector agropecuario. Entonces en este punto se presentan dos opciones con este conflicto entre turismo y agricultura. O se observa desde una perspectiva de usos totalmente incompatibles y excluyentes, o se visualiza desde una perspectiva de usos compatibles y desde el reconocimiento de que puede ser la actividad turística una oportunidad para las familias campesinas y para los productores agropecuarios también. La salida y la propuesta será analizarlos como usos compatibles.

Entonces surgen algunas propuestas, como, por ejemplo, acortar la cadena de lo que se puede ver con esta visión de uso incompatibles. Otra propuesta sería Complementar los ingresos económicos a través de esta otra actividad económica. Entonces si una familia campesina tiene acceso a dos posibilidades de actividad económica, va a tener mayores ingresos. Es decir, que allí con el turismo va a llegar más gente y probablemente si se consigue ese desarrollo de manera integral, de manera sostenible, podría regresar la gente campesina al territorio y haya una permanencia de los que allí residen.

Adicionalmente se podría plantear bajar la presión sobre los ecosistemas estratégicos, un aumento en los ingresos fiscales del municipio y eso puede también repercutir en equipamientos para el sector agropecuario, observándolo desde una perspectiva integral, ligando el turismo a la producción agropecuaria. Ya se han visto casos muy exitosos a nivel mundial, por ejemplo, el paisaje del cultivo del agave en México, en donde se explota muy bien el cultivo, y se tiene una actividad turística muy intensa asociada al cultivo, pero con reglas establecidas. Entonces se trata de llegar a ese tipo

de acuerdos. También puede haber una relevancia allí a prácticas culturales asociadas a la actividad agropecuaria, alternativas de manejo que se puedan tener.

4. Retos para compatibilizar el desarrollo turístico y el desarrollo rural agropecuario

¿Cuáles serán los retos para compatibilizar el desarrollo turístico y el desarrollo rural agropecuario? Los retos consistirán en considerar el ordenamiento productivo y social de la frontera agrícola como un insumo para incentivar los desarrollos turísticos en las áreas rurales. Identificar y gestionar paisajes agropecuarios, donde puedan coexistir estas dos actividades. Realizar una lectura integral de territorio que permite identificar los proyectos, que tipo de infraestructura, bienes físicos y equipamientos, pueden beneficiar a los dos sectores y gestionar el aumento de ingresos a través de esto para los municipios. Formular un guía de orientación, que es uno de los propósitos sectoriales incluso y de la comisión de ordenamiento territorial para crear y definir criterios en este sentido.

5. Recomendaciones para el sector turístico dentro del ordenamiento territorial

Dentro de las recomendaciones se encuentra, las siguiente;

- Incorporar en la normativa sectorial de turismo el cumplimiento de las disposiciones de ordenamiento territorial como normas vinculantes para permitir el funcionamiento de la actividad y para limitar su dimensión (capacidad de carga).
- Incorporar dentro de la reglamentación sectorial unificada en el Decreto 074 de 2015, las figuras de desarrollo turístico vigentes actualmente, para esclarecer su definición, determinar su alcance en relación con las decisiones

sobre el uso del suelo y las condiciones para su incorporación en los planes de ordenamiento territorial.

- Incorporar como requisito en la inscripción de los operadores en el Registro Nacional de turismo (RNT) la presentación de un certificado de uso del suelo para viabilizar la posibilidad de desarrollar esta actividad en el área prevista por el operador.
- Desarrollar parámetros para armonizar uso e intensidades de uso de la actividad turística en el suelo rural

Entonces es de considerar que se puede trabajar con una visión de compatibilizar las dos actividades en el suelo rural perfectamente. La nación se debe poner de acuerdo respecto a cómo se orientan políticas en ese sentido y se apoyan también a los territorios para que puedan tener una visión integral de desarrollo.

Eje temático III. Turismo y Ordenamiento Ambiental Territorial

Luis Alfonso Sierra Castro

En el desarrollo de esta perspectiva se realizará un análisis de respecto al siguiente interrogante: ¿Qué le interesa al Ministerio de Ambiente y cuál es nuestro propósito para todas las actividades sectoriales que se ven reflejadas en un territorio? El Ministerio trabaja con el objetivo de que la dimensión ambiental se incluya y se incorpore adecuadamente en esos procesos y lógicamente en los procesos de ordenamiento del territorio. Lo anterior parece fácil, pero a veces en la práctica no lo es. A continuación, se desarrollarán los siguientes puntos:

1. Marco conceptual: ordenamiento ambiental y turismo
2. Articulación del sector turismo en el ordenamiento territorial.
3. Turismo en el Plan Nacional de Desarrollo
4. Retos del ordenamiento Territorial frente a la actividad turística

1. Marco conceptual: ordenamiento ambiental y turismo

El ordenamiento territorial y la Sostenibilidad del Desarrollo

Desde la Constitución Política del año 1991, desde que se generaron diversos desarrollos normativos y de acuerdo a lo que promulgan otros movimientos globales, se han dicho y se han dado unas señales indicando que si continuamos el país continúa desarrollando las actividades al ritmo que se vienen desarrollando, con las tasas de extracción sobre los recursos, los impactos sobre los recursos naturales, con el volumen de residuos que se generan, a los mismos índices, el planeta se acabará. Para ello, será

necesario reflexionar y preguntarse como país ¿Qué debemos hacer? Ahí es donde se acuña el término de sostenibilidad en cuanto a los sectores, las actividades productivas, y las actividades cotidianas en el territorio. Entonces, ¿cómo garantizar que esa base natural, que es la base para las actividades de vida, productivas, sociales, económicas, culturales, se mantengan en el tiempo?

Desde ese punto de vista la sostenibilidad debe garantizar la armonización de las actividades socio-económicas que se presentan en un territorio, esto a su vez dependerá de las particularidades, de las condiciones que tenga ese territorio, hay unos usos que son compatibles, unos permitidos y otros que son prohibidos. Además, será necesario orientar la ocupación de las actividades en el espacio, debido a que solo existe un solo territorio, un solo municipio, un solo departamento y por muchas actividades que se desarrollen los departamentos no crecen, las veredas no crecen. Entonces lo que se debe priorizar es la optimización de los usos, mejorar la articulación de ellos, mejorar el consumo, por ejemplo, de las actividades productivas de recursos naturales, y también la generación de residuos. Por lo anterior, será clave orientar esa ocupación de las actividades en un territorio, en un espacio específico. Como el gran reto las entidades públicas, encargadas de formular y ejecutar políticas públicas, deberán convertir estas dos palabras en realidad: Coordinación y Articulación.

Coordinar y articular significa “hablar y negociar cuáles son los intereses de las partes, saber si pueden ser compatibles” y en eso consiste el proceso de planificación en un territorio. Desde la perspectiva del Ministerio de Ambiente, su propósito justamente es propiciar que el uso de los recursos naturales sea sostenible y que la finalidad sea la protección y aprovechamiento sostenible de esos recursos naturales. Para efectos puntuales del ordenamiento territorial, la Ley 388, entregó una herramienta muy importante, la cual hace referencia a los determinantes ambientales, encargados de exponer las condiciones y las reglas sobre las cuales se otorgan orientaciones para que estas actividades se desarrollen garantizando un uso sostenible. El turismo como cualquier otra de estas actividades en el territorio debe cumplir con esa filosofía, debe acoger esos preceptos filosóficos, esos principios de sostenibilidad, de armonización, y de articulación con otros sectores.

En el ordenamiento ambiental del territorio, la Ley 99 le indica al estado que tienen la facultad de regular y orientar la planificación y el uso del territorio, a fin de garantizar en últimas su desarrollo sostenible” ¿Qué se ha desarrollado en ese sentido desde el sector ambiente? hoy el territorio colombiano cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas donde están las Nacionales, las regionales, las locales. Sin duda se ha avanzado también en identificación y limitación de unos sistemas estratégicos para la vida, estratégicos para la biodiversidad. Ya se han delimitado la totalidad de los páramos del país, y está en curso el proceso de formulación de los planes de manejo.

Adicionalmente, se ha trabajado en los Planes de Manejo de los humedales más importantes para el país, la idea es ir avanzando por una parte en identificación, delimitación y lógicamente de su adecuado manejo. Vendrán retos como el del Lago de Tota, la Ciénaga Grande de Santa Marta y otros humedales. Se está avanzando también en la formulación de planes de ordenamiento de Cuencas. Desde el punto de vista de política y regulaciones se han formulado políticas en diversos temas, en biodiversidad, recursos hídricos, gestión ambiental urbana, política y cambio climático, todas relacionadas directamente con normatividades, orientaciones o directrices que deberán ser acogidas por los procesos de ordenamiento territorial. Particularmente desde la Dirección de Turismo y Ordenamiento territorial se han emitido unas cartillas de orientación a las Corporaciones Autónomas Regionales CAR para que actualicen y apoyen a los municipios en las determinantes ambientales.

Tal como se mencionó en perspectivas anteriores existen cuatro (4) tipos de determinantes para el ordenamiento territorial. Existen temas culturales, de infraestructura, ambientales, y a los municipios que pertenezcan a áreas metropolitanas, los hechos metropolitanos son determinantes para el ordenamiento territorial. La Dirección hizo énfasis en las de ordenamiento territorial y en las ambientales porque son las que le competen y el propósito es, que las autoridades ambientales sean claras en el momento de decir cuáles son las condiciones para el ordenamiento territorial y apoyen los municipios en ese cumplimiento.

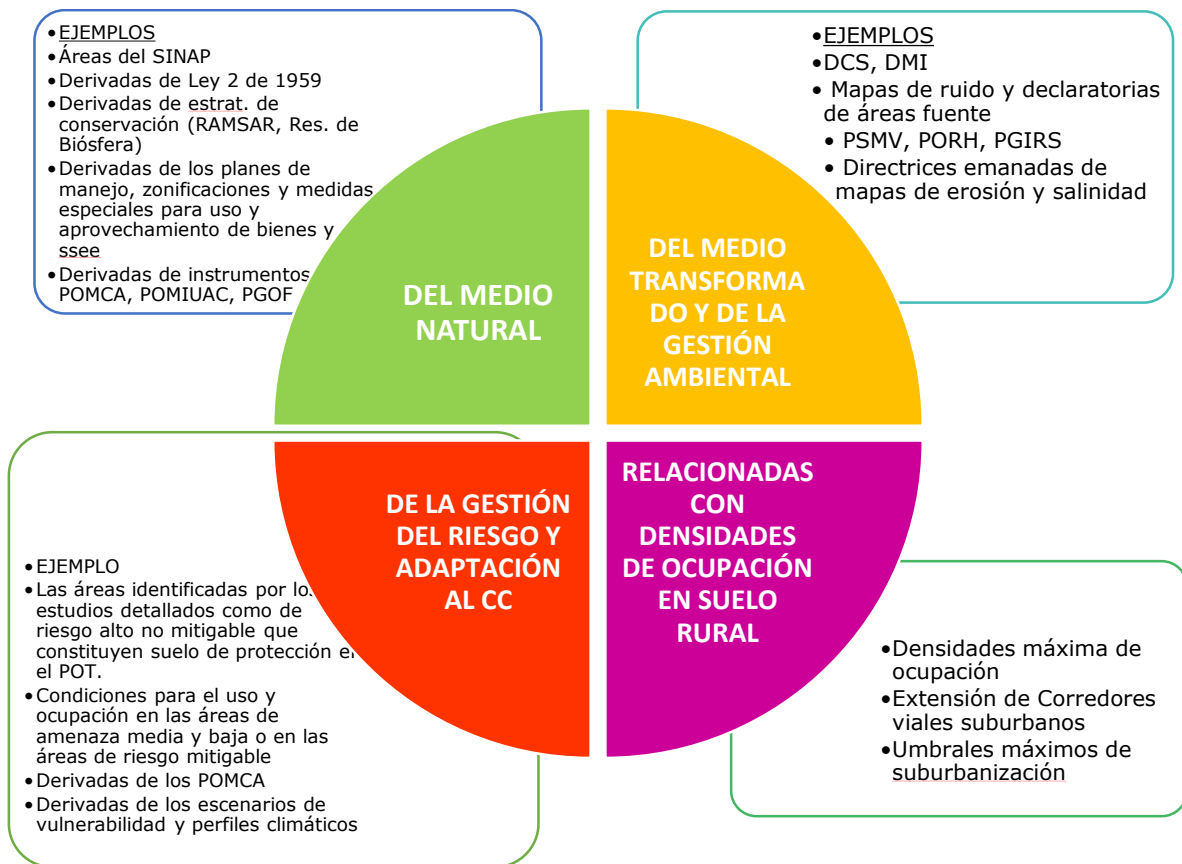
2. Articulación del sector turismo en el ordenamiento territorial.

¿En qué se ha avanzado? Hay unas regulaciones específicas como la Ley de Turismo, una política de Turismo en el que define diferentes tipos de turismo de naturaleza fundamentales para el Ministerio en la mesa que se viene trabajando no solo con el Departamento Nacional de Planeación DNP sino en la Agenda Ministerial de Turismo en donde se tiene definida una mesa específica del sector ambiente con el sector de Comercio, Industria y Turismo, dentro de los cuales se tratan temas como *la Agenda Turística*.

Desde el Ministerio de Ambiente, se han dado unas orientaciones a las Corporaciones autónomas regionales CAR para actualizar las determinantes ambientales, es decir, aquellas regulaciones, términos o condiciones que las autoridades ambientales definen para la administración de los recursos naturales, para lo cual ellos deben incluirlas en sus planes de ordenamiento territorial. Dentro de esos términos condiciones y regulaciones, se define que hay unas actividades permitidas y otras prohibiciones, por ejemplo, están prohibidas las actividades de minería, la agricultura intensiva y otras actividades. Entonces ¿qué se permite allí? Lo que diga el Plan de Manejo de esa respectiva área. Hay otras que son más flexibles, que permiten a la autoridad ambiental, en desarrollo de su autoridad, trabajar con el municipio y llegar a unos acuerdos de cómo se debe manejar.

Desde las determinantes ambientales se han clasificado cuatro grandes grupos:

Figura 02: Clasificación determinantes ambientales



Fuente: Elaboración propia

Las primeras determinantes *del medio natural*: son las zonas derivadas, por ejemplo, las áreas protegidas, los ecosistemas estratégicos que ya tienen planes de manejo y de limitaciones, los planes de manejo y zonificación y de medidas especiales que se tengan definidas. Hay otras que hacen referencia al *medio transformado y o gestión ambiental*: tienen que ver con niveles de distritos de conservación del suelo, es decir, las relacionadas con más zonas urbanas, planes de manejo y saneamiento de vertimientos, los PORH, las localizaciones y adaptaciones con los PGIRS, directrices emanadas de tipo de erosión o de salinidad de los suelos que son regulaciones que las autoridades ambientales expiden para la incorporación en los planes de ordenamiento territorial.

Hay otras determinantes que se relacionan directamente con la actividad turística, son aquellas que se refieren a la *ocupación y a las densidades en suelo rural*: la norma les faculta a las Corporaciones Autónomas para que definan densidades máximas de

ocupación en suelo rural, extensión de corredores viales en suelo rural, y umbrales máximos de suburbanización en suelo rural. Todos estos suelos rurales, presionados por las actividades de turismo están presentando unos altos niveles de fraccionamiento con unas densidades casi superiores a zonas rurales. Es más, la Sabana de Bogotá tiene densidades superiores a muchos barrios de Bogotá, zonas rurales con densidades superiores a barrios de la ciudad de Bogotá; y eso es justamente parte de este tema que hay que trabajar articuladamente con las autoridades ambientales por las definiciones de las densidades.

Un cuarto componente de la gestión de las determinantes ambientales es *la gestión del riesgo y el cambio climático*: todo esto tiene que ver con el desarrollo, no sólo de la actividad turística, sino de todas las actividades. ¿Qué dicen las autoridades frente a las lógicas climatológicas del país y del mundo? El país y el mundo se están calentando y ya se están generando las primeras alertas, el IDEAM tiene un sistema de información muy potente que ya está haciendo predicciones por municipios, ya no son regionales ni nacionales.

Todas estas determinantes ambientales son las que se deben incluir en la concertación de los POT con las CAR y la recomendación es que los POT deben incluir no sólo la actividad turística sino todas las actividades y ahí está el reto de la articulación y la armonización de los usos en la identificación de áreas donde se permiten o regulan ciertas actividades, entre ellas el turismo. Por esta razón, es necesario adoptar criterios de sostenibilidad, de negocios verdes y sostenibles aplicables específicamente para el sector, específicamente las áreas protegidas, deben acoger las regulaciones, las medidas de manejo y directrices derivadas del Plan de Manejo que exista para el desarrollo de la actividad. *No es bueno satanizar ni es bueno santificar*, la actividad de turismo puede ser un gran aliado en el manejo y la administración de las áreas protegidas desde el punto de vista ambiental. Pero eso lo debe hacer acogiendo justamente las directrices de este plan de manejo, acogiéndose a las orientaciones que se hacen en las respectivas áreas y desde luego teniendo en cuenta las capacidades de carga que tengan los ecosistemas y las capacidades de los ecosistemas de regular y de soportar una carga de presión y por otro lado, una generación de impactos o de residuos que se generen con la actividad.

La inclusión de las determinantes ambientales es clave en el sector y el alcance de la ley debe restringirse a la prestación de servicios turísticos de acuerdo con regulaciones ambientales establecidas.

3. Turismo en el Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en el capítulo I. Se habla de un Compromiso de los sectores productivos con la eficiencia, donde se habla de turismo como uno de esos sectores productivos que puede aportar al crecimiento económico y al desarrollo regional mejorando los niveles de eficiencia. Convertir el capital natural en un motor de desarrollo, lo plantea específicamente el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo y el turismo es clave importante, en las áreas de interés ambiental, acatando las directrices de manera correcta.

Hay unos acápite del Plan Nacional de Desarrollo que especifican puntualmente, por ejemplo, cómo impulsar el turismo como motor de desarrollo regional sostenible y consolidar patentes de destino regionales de turismo sostenible, también habla de promover desde el Ministerio de Ambiente, de Agricultura, y Comercio, Industria y Turismo, actividades como etnoturismo, agroturismo y ecoturismo integrado en proyectos de desarrollo rural.

4. Retos del ordenamiento territorial frente a la actividad turística

En este cuarto punto, desde el punto de vista de retos ambientales, se establece la necesidad de la inclusión de la actividad turística. Por esta razón, es necesario, reconocer las debilidades, deficiencias y las regulaciones para actividades de turismo en algunas zonas de uso público. Hay avances, pero también hay que reconocer que hay una maraña institucional que no es fácil desenvolver. Sin embargo, es importante continuar avanzando en la construcción de lineamientos y regulaciones para ocupación en áreas de especial interés ambiental con actividades turísticas y no sólo en áreas de especial interés ambiental sino, en suelos suburbanos y suelos rurales, donde las densidades de vivienda campestre o en viviendas turísticas. Entonces la apuesta

ambiental en el sector ambiental es fortalecer la planificación y gestión del sector de tal manera que se materialice y se cumpla esta filosofía, de que la actividad sea sostenible desde el punto de vista ambiental. Hay un reto de articulación y promoción de certificaciones ambientales, por ejemplo, los *sellos de calidad turística*.

El desarrollo tiene diferentes niveles, y por qué no decirlo diferentes estratos, entonces se podría decir que a través del desarrollo de estrategias o de mecanismos de financiación o de estrategias financieras se compensen, permitan y se desarrollen incentivos que permitan retribuirle a la comunidad del territorio como parte del desarrollo productivo que se está realizando. En este caso particular la Dirección de Turismo y Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente muestra mucho interés respecto al tema de la inclusión de las condiciones ambientales en los proyectos del sector de Industria y Turismo.

Eje temático IV: Patrimonio Cultural y el Turismo en el Marco de los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Especiales de Manejo y Protección

Sandra Karime Zabala Corredor

Figura 03: Puerta de una casa- Localidad de La Candelaria.



Fuente: Elaboración propia.

Esta es una foto de una puerta en una casa de La Candelaria. Con esto se evidencia lo que ya está pasando en este sector y lo que pasa en muchos de los sectores patrimoniales que son de interés turístico, es evidente que, se está sobrepasando la capacidad de carga del turismo. Es indudable el impacto que tiene el turismo en el territorio y en el patrimonio como parte de ese territorio. En ese sentido, todos los frenos medios que se puedan tener, para impedir que se generen impactos negativos son pocos, pero también todos los esfuerzos que se puedan realizar para potenciar los aspectos positivos del turismo, podrán ser generados desde territorio sin mayor inconvenientes

Consideraciones de la realidad del patrimonio cultural

Las siguientes son consideraciones generales en relación al patrimonio cultural que no tienen que ver únicamente con el turismo, pero son el punto de partida en el que se evidencian los problemas del patrimonio, salvo algunas excepciones que no son inherentes al patrimonio. Es decir, un sector histórico que por ejemplo se degrada a nivel urbano, no tienen interés de inversión privada, y las casas terminan cayéndose. Un negocio que por el contrario tiene demasiada demanda, provoca que las casas sean pequeñas, pocas prácticas para todo el interés inmobiliario que se pueda desarrollar y terminan derrumbándose. La movilidad impacta, el mercado inmobiliario impacta, el mercado del comercio lo impacta. Realmente el patrimonio, sobretodo el arquitectónico, más que del arqueológico, está impactado directamente por una cantidad de factores, entre ellos el turismo, que es lo que finalmente se debe manejar. Pero existen errores en el manejo del patrimonio, porque se suele gestionar desde la restauración, desde la tipología o de las prácticas de restauración, ahí se está fallando.

Patrimonio significa parte de esa identidad que tiene un territorio y por lo general se tiene una mirada romántica del patrimonio, sin embargo, se considera que la base del patrimonio principalmente el inmueble, es esa doble connotación o esa dicotomía que existe y que es de interés general, el patrimonio es nuestra memoria, es la manifestación de lo que somos, es nuestra identidad cultural, interés general, pero es de propiedad privada en un 95%.

Entonces se requiere compaginar estas dos realidades, un reparto equitativo de cargas y beneficios que es uno de los principios fundamentales del ordenamiento territorial, no obstante, al analizarlo desde el punto de vista de turismo y patrimonio cultural es indudable que este último es uno de esos factores de atracción de turismo, porque es uno de esos hechos diferenciadores del territorio, del lugar. ¿a dónde va el turista? Va a ver cosas diferentes. No se trata de pretender que el patrimonio no sea un elemento para verse, es parte de la razón de ser también del este.

Entonces desde la política de turismo cultural no se puede negar la importancia del turismo, esa industria que es de los mayores generadores de empleos y de riqueza en el mundo entero, y que genera además posibilidad de distribuir esa riqueza entre muchos, pero que también genera diversos impactos. Respecto a los impactos que genera el turismo en el patrimonio cultural y concretamente en los centros históricos, se encuentran:

- **Expulsión de residentes.** Cualquier persona que haya estudiado algo respecto a los Centros históricos, sabe que la actividad residencial es parte fundamental para que un centro siga siendo vivo, activo y vigente para la ciudad. Es importante mencionar que dentro de este impacto se genera un desplazamiento del uso de la vivienda, el cual no resulta productivo y empieza a ser remplazado por hospedajes, bares, tiendas de souvenirs, entre otros. Además, genera ruido, en especial causado por los bares y por último, la pérdida del comercio local, pues este se remplaza por comercio para el turista e incrementa el costo de los productos disponibles en el mercado.
- **Alteración de los valores patrimoniales de las edificaciones.** Se presentan modificaciones internas importantes a fin de adecuar las edificaciones para diferentes usos, por ejemplo, para poner vitrinas comerciales y pintar graffitis. Se llega al extremo en cuanto al uso de graffitis, incluso las ventanas de las edificaciones son pintadas y es por esta razón que no se puede apreciar el valor patrimonial de estas.

Figura 04: Fachadas en la localidad de La Candelaria.





Fuente: Elaboración propia

- **Consumo de sustancias alucinógenas.** algunos grupos de turistas seleccionan a Colombia con el único propósito de consumir este tipo de sustancias.

Con el objetivo de hacer frente a los impactos descritos anteriormente, primero existe un reto que es la compatibilización entre el Plan Especial de Manejo y Protección establecido en la Ley de la Cultura, a fin de proteger y darle sostenibilidad a las edificaciones y sobre todo a los centros históricos y no solamente a los centros históricos, al patrimonio en general, y los Planes de Ordenamiento Territorial.

Los PEMP son instrumentos sectoriales en los cuales se contemplan aspectos culturales y patrimoniales, en ellos se definen acciones relacionadas sobre la movilidad, el espacio público, los usos del suelo, las normas de edificabilidad y es que, aunque en la gran mayoría de los casos se tiene en cuenta lo que está escrito en los Planes de Ordenamiento Territorial, no siempre se aplica de esta manera. Se podría incluso pensar que desde los Planes de Ordenamiento se empezará a tener la génesis de los PEMP y así, poder definir qué se puede hacer.

El segundo reto está relacionado con la compatibilización del turismo y el patrimonio desde esos dos instrumentos (*PEMP* y *POT*). EL primer factor a tener encuentra dentro de este reto es definir que, si la planificación y el ordenamiento territorial son buenos para los ciudadanos, también lo será para los turistas, ¿Qué va a ver el turista entre otras? Va a ver un espacio público interesante. Tal es el caso que se presente en el Malecón de Montería, un malecón que no fue hecho para el turista, ese Malecón fue hecho para los ciudadanos, pero se convierte en un atractivo turístico.

Pero ¿qué es el uso turístico? y ¿cómo se reglamenta en el ordenamiento territorial? El uso turístico como tal no existe. El turismo es alojamiento, pero en la práctica la infraestructura turística puede ser utilizada por los ciudadanos. Podrían existir algunos límites posiblemente, pero es el comercio de artesanías, los restaurantes, los bares, los museos y una serie de equipamientos los que podrían ser necesarios.

Figura 05: Construcción en Tierra Bomba



Fuente: Elaboración propia

Un ejemplo clave es Cartagena, específicamente la isla de Tierra Bomba, allí existe un edificio en ruinas que se construyó, que no tiene dotación mínima de servicios públicos y que, además, no existe una autoridad que indique que este tipo de edificaciones no está permitido. La capacidad de carga no se conoce, pero es necesario establecerla, Es importante también saber cómo se mide sobre todo además porque el control urbano que no existe. Estos casos también hacen parte del ordenamiento territorial. Se podría establecer algo similar al pago por servicios ambientales para definir el pago por servicios patrimoniales. Posiblemente también sería una de las opciones, así como el usufructo privado del espacio público. Ahora, el PEMP como instrumento va más allá del ordenamiento territorial, y puede definir otros temas de turismo que de hecho se han trabajado en algunos proyectos de este tipo. Entonces ahí se podrían implementar otros temas, que puedan llegar a ser importantes, no solo desde el ordenamiento

territorial. Pero uno de los temas claves es, mirar de qué manera la población residente, puede ser parte de esa enorme industria y generadora de empleo que es el turismo.

La convivencia entre turismo y patrimonio es perfectamente viable, pero ¿qué es lo que atrae el turismo cuando se habla de patrimonio cultural? el patrimonio. Si se destruye el patrimonio se está devastando el turismo, entonces sería la respuesta está en trabajar de la mano del sector turismo, sector cultura, patrimonio y ordenamiento territorial.

Eje temático V. Valoración territorial y sostenibilidad del patrimonio.

Walter Martinez Morales Valbuena

Para el desarrollo de esta perspectiva se analizan 5 puntos clave:

- a) Planeación integral concordante y a escala de territorio para su sostenibilidad.
- b) Turismo dinámica económica alternativa aplicada a con rigor en beneficio del uso y ocupación del patrimonio.
- c) La esencia del ordenamiento está en su “legitimación”, que como proceso establece condiciones necesarias de participación a todo nivel territorial.
- d) Identificación del modelo urbano visionado, a partir de un territorio sustentable en armonía con el patrimonio.
- e) La Operación territorial planificada integralmente versus producto turístico sostenible.

Figura 06: Parque Nacional Natural, Serranía de Chiribiquete





Fuente: Elaboración propia, 2019

a) Planeación integral concordante y a escala de territorio para su sostenibilidad.

La primera fotografía de la figura n° 6, hace referencia al reciente patrimonio de la humanidad representado en el Parque Nacional Natural de la Serranía del Chiribiquete. Aquí hay algo muy importante para analizar desde el punto de vista de Valoración territorial y sostenibilidad del patrimonio, y es ¿cómo necesariamente la declaratoria ha generado aspectos que preocupan, a los ambientalistas y a todo lo que llevó a esa declaratoria de la humanidad, como riqueza natural y como riqueza cultural?

Los factores que afectan el bien son presiones de invasión, adaptación, agricultura y minería. Por esta razón es importante mencionar las situaciones complejas que se generan actualmente en el parque, estas son:

- Presiones ambientales: polución, cambio climático y desertificación.
- Preparación de riesgos y desastres naturales: terremotos, inundaciones e incendios.
- Visitas responsables en los sitios del patrimonio mundial, número de habitantes dentro del bien y zona buffer.

En este momento, el turismo quiere hacer parte de este proceso, pero la base del territorio tiene que articularse desde lo ambiental, lo territorial y a diferentes escalas. Este es un ejercicio, en donde entrar a planificar cualquier territorio incide en todo lo que tenemos que ver. No necesariamente es, planear y planificar el patrimonio hacia el

desarrollo de cualquier uso que lo sostenga, sino analizar los determinantes de planeación que se deberán tener en cuenta. Ahí es donde aparecen los Planes de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca POMCA, como base fundamental para ver un territorio.

Se presentan necesariamente los POD, los Planes de Ordenamiento Departamental, que se presentan como una nueva figura, donde los departamentos tienen la responsabilidad, actualmente, de entregar por lo menos unos lineamientos para los territorios municipales en cuanto a su ordenamiento.

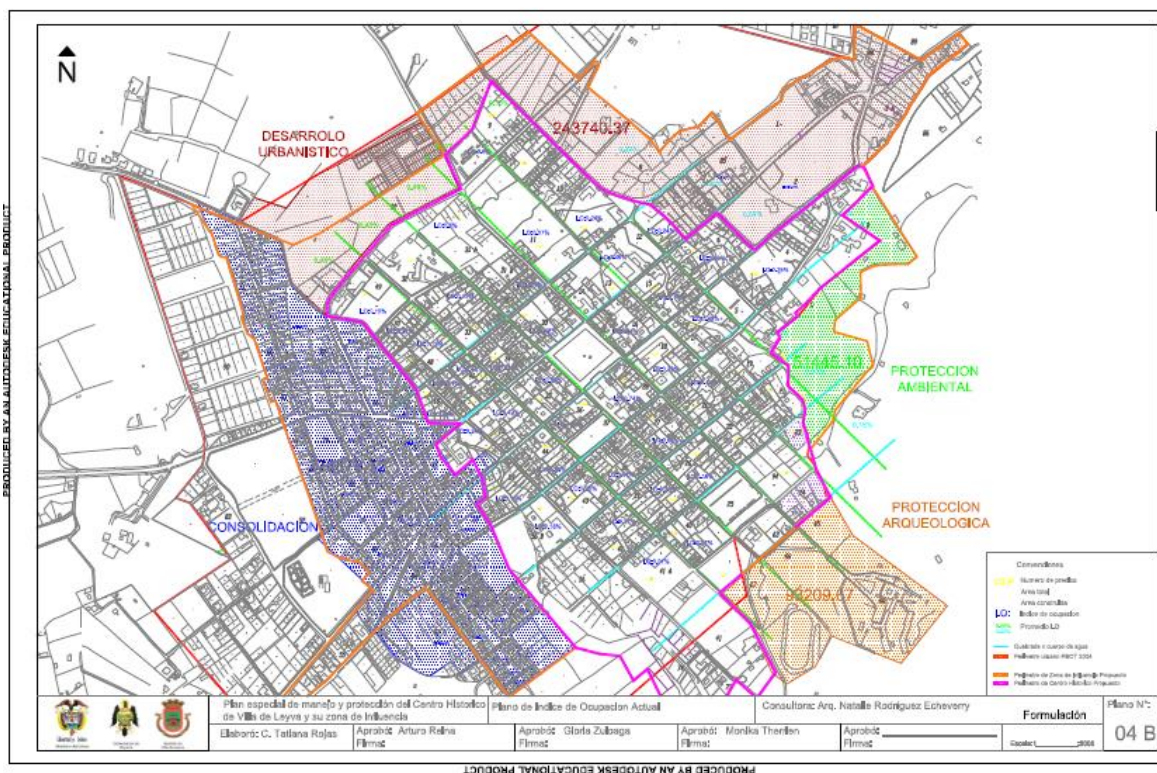
Respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial POT y los Plan Especial de Manejo y Protección PEMP, estos últimos ya cuentan con una riqueza específica definida, donde en cierta forma las primeras generaciones de ordenamientos territoriales definieron cierto interés en lo patrimonial y cultural. Así nacen, necesariamente los nuevos planes especiales de manejo y de protección que tienen que articularse, completamente a los POT. Hay un componente de la Ley 1185 para reflexionar, y es que el territorio como tal es la tradición, el conocimiento, ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza, mueble e inmueble, a los que se les atribuye entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico.

Aquí se presentan dos ejercicios conocidos a nivel nacional. El primero de ellos es Jericó, recién declarado bien de interés general de la nación, el cual está resguardado a partir de la elaboración y adopción de su PEMP. Es un ejercicio que se hizo con una sencillez única y que fue aprobado por el Consejo Nacional de Patrimonio. Ese territorio se resguardó, se hizo y se construyó a partir de unas determinantes patrimoniales construidas con la comunidad. Seguramente las ejecuciones van a ser mucho más sencillas, de forma participativa y no se realizarán para recibir un documento que hay que cumplir.

En este ejercicio de la planeación integral concordante a escala del territorio para su sostenibilidad, se observa en Villa de Leyva al resguardo, porque tiene Plan de Ordenamiento Territorial aprobado, donde la condición con el Ministerio de Cultura

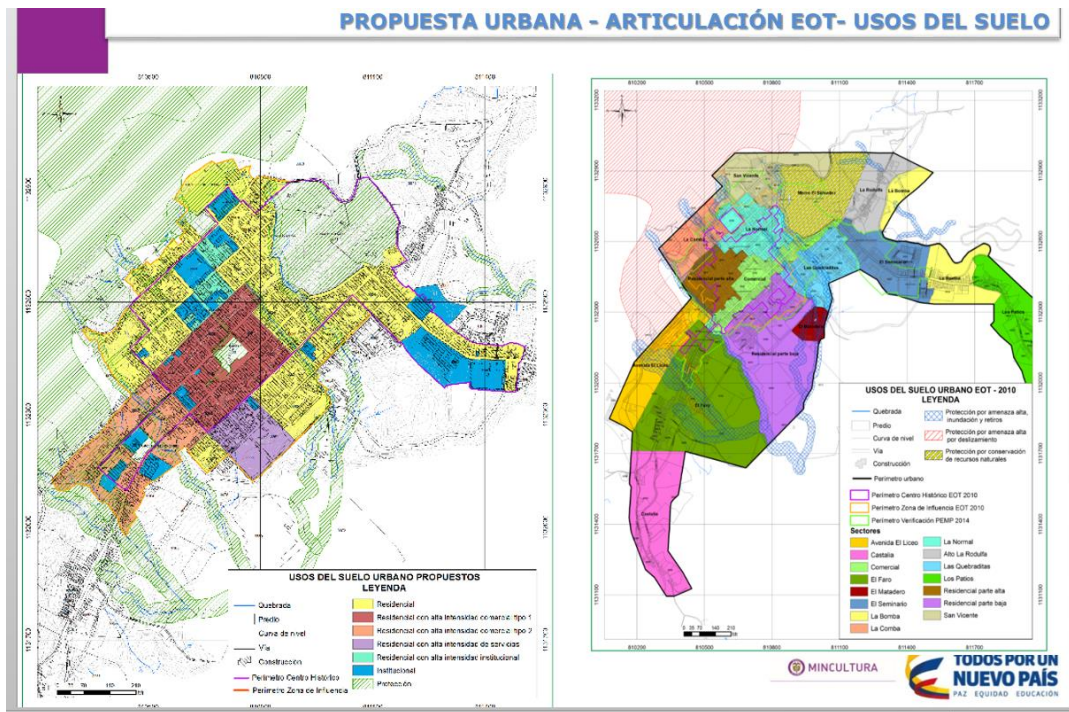
con su Centro Histórico, era articularla al ordenamiento territorial tal como la había generado el Acuerdo Municipal. Es decir, lo había legitimado el Concejo. Pero se puso una condición, un año para construcción de su PEMP, Plan especial de manejo y protección para el año 2004. Sin embargo, una licitación pública de una consultora muy profesional que lideró el proceso, pero no se legitimó con el territorio, no lo aprobó y por este incidente, hoy se requiere actualizar ese PEMP, porque requiere otra dinámica por el nuevo ordenamiento territorial. Fue un PEMP de protección del patrimonio cultural en un territorio estrictamente de una presión turística, inmobiliaria, campestre, etc., grande, en dónde en cierta forma no tienen PEMP. Es un punto por reflexionar, pero también es necesario traer a colación una nueva inflexión de territorio regional.

Figura 07: Plano urbano del municipio de Villa de Leyva



Fuente: Ministerio de Cultura

Figura 08: Propuesta urbana- Articulación EOT- Usos del suelo, Municipio de Villa de Leyva.



Fuente: Ministerio de Cultura

En las figuras 07 y 08, se pueden observar las escalas, la escala de un Centro Histórico, la escala de un municipio como Villa de Leyva y la escala de una gran intención de patrimonio de la humanidad provincialmente hablando. Entonces se retoma la provincia de Ricaurte con una muy buena intención de que sea considerada como patrimonio de la humanidad. La primera reflexión es: si no está y no tiene un Plan de Manejo Especial del Centro Histórico ¿cómo podremos llegar a la escala de patrimonio de la humanidad? Será muy difícil.

- b) Turismo dinámica económica alternativa aplicada a con rigor en beneficio del uso y ocupación del patrimonio.

En este segundo punto se analiza cómo necesariamente se debe articular el uso turístico, no como el uso que se mencionaba anteriormente, sino como una forma de compartir y respetar la cultura de un territorio. Ahí se empieza a generar una filosofía que se trata de no generar los lineamientos del turismo para el ordenamiento, sino lineamientos del ordenamiento para el turismo. Aquí hay un ejercicio complejo y ampliamente conocido del ordenamiento versus el PEMP. La línea de protección del Castillo de San Felipe y sus murallas, con la línea que genera la de ordenamiento territorial:

Figura 09: Edificio Aquarela y el castillo San Felipe.



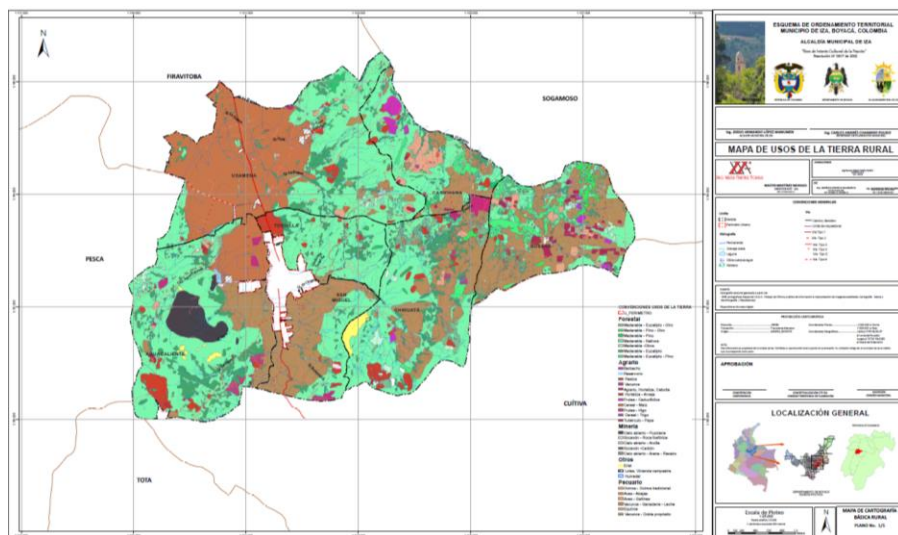
Fuente: Elaboración propia

¿Cómo los ordenamientos territoriales se convirtieron en un negocio a partir de decretos y circulares de ciertos administradores donde cambian casi todas las líneas del ordenamiento territorial? Esta es una de esas. El edificio Aquarela que está situado en la ciudad de Cartagena, muy cerca al Castillo de San Felipe, y que la Sociedad Colombiana de Arquitectos defiende que debe volver a la altura original del modelo urbano diseñado en su ordenamiento territorial, que no era más de cuatro pisos. Este es un mercado inmobiliario, pero no es un mercado de apartamentos que se requieren

y se necesitan, es un mercado que también trabaja para el turismo. Son apartamentos que se compran y se venden por internet y se muestra como el mejor de los mercados pero que podría quitarle a Cartagena la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad. Sin embargo, Cartagena también es representante de ejercicios muy positivos, uno de ellos es la presentación del Plan Especial de Manejo y Protección de las murallas de Cartagena, y de la cual fue declarada en el 2018, aprobada en el 2018 para su vinculación a ordenamiento territorial y para su cumplimiento en el ordenamiento territorial de Cartagena.

Luego de analizar los casos descritos anteriormente, vale la pena preguntar ¿cómo se construye un modelo urbano a partir del patrimonio cultural?, la respuesta es que es imposible generar un modelo urbano para hoteles de 30 pisos cercano a un bien patrimonial como las murallas de la ciudad de Cartagena. Por lo tanto, esta es una dinamita que se generó posteriormente, de cómo generar los aislamientos a partir de alguna zona de interés cultural y cómo empezar a diseñar su entorno basado en alturas como modelo urbano de ciudad para poderlo construir, este es el caso del municipio de Iza, Boyacá

Figura 10: Plano y fotografía del municipio de Iza, Boyacá





Fuente: Elaboración propia

La esencia del ordenamiento está en su legitimación, que como proceso debe generar las condiciones necesarias para la participación en todo nivel. Si no existen los niveles de participación para la construcción de las reglas de juego, de usar y ocupar el territorio, no tiene ninguna razón de ser. Ahí es donde empieza el irrespeto hacia dónde se dirige esta perspectiva.

A donde fueres haz lo que vieres.

En esta sección hay un ejercicio que se está dirigiendo actualmente, que es la articulación del Plan Especial del Manejo de Protección del municipio de Iza, declarado bien de interés cultural en el año 2012 con el ordenamiento territorial. ¿Por qué se articula? Desde el PEMP salió la resolución de declaratoria pero no estaba adoptado por Acuerdo Municipal. Se repasó la línea de participación para sus decisiones, pero la comunidad no lo quería. Ahora es desalentador llegar a un municipio y escuchar a la comunidad rogando para que el destino no sea declarado patrimonio de interés cultural, porque ya saben que ellos no pueden ejercer ninguna función

Entonces la articulación de este ejercicio, entre ordenamiento territorial y también la buena voluntad, en este caso se presenta al Ministerio de Cultura, para tratar de corregir el camino, es muy importante, en ese sentido que se puede hacer un ordenamiento territorial donde las comunidades, que sean las primeras que lo viven, lo ejecutan y lo cumplen. Este es un buen sentido. Por esta razón, se pueden observar las características de ese municipio, todavía se encuentran animales sobre la vía, y sobre todo se encuentran ciclistas, pues es una ruta de las rutas de ciclismo más atractivas porque permite darle la vuelta al representativo Lago de Tota. Y, además, tal como se

visualiza en el plano, dentro del municipio aún se evidencia la producción rural, la cual todavía es considerada un bien de interés cultural donde su territorialidad es agropecuaria. La mancha negra es una mancha negra minera, donde hay un alto impacto sobre el paisaje que está llegando a concertarse de la mejor manera porque esa no es la vocación del territorio.

En este mismo punto de la esencia del ordenamiento y la legitimidad, se puede mostrar un buen ejemplo de un plan especial de manejo de protección que han realizado en la ciudad de Barranquilla. Se trata del plan de manejo que se hizo a Prado Alto y a Prado Bella Vista en Barranquilla, Atlántico. En este se hizo el ejercicio completo en el que las decisiones fueron tomadas con la comunidad.

C) Identificación del modelo urbano visionado, a partir de un territorio sustentable en armonía con el patrimonio.

El siguiente punto se refiere a la identificación del modelo urbano visionado a partir del territorio sustentable en armonía con el patrimonio. Ahí es donde viene el turismo, que se tiene necesariamente que adaptar. No se trata de sectorizar el turismo, de apartarlo, se trata de convenir, de reglamentarlo, pero partiendo del modelo urbano, partiendo del modelo territorial propuesto. Desde ahí empieza, hasta construirse un guion turístico, desde aquí es donde se construye el guion. En este punto también hay un ejercicio interesante que es el Centro histórico de Ciénaga, un buen modelo entre territorio, como el plan especial de manejo y protección del Centro Histórico, en el que se establece la moderación de sus usos frente al turismo y otro modelo, que es el del área arqueológica, de la cual se genera una declaratoria nueva como Patrimonio Nacional, como es el caso de La Mojana.

a) La Operación territorial planificada integralmente versus producto turístico sostenible.

Por último, al hacer referencia a la operación territorial planificada integralmente versus el producto turístico sostenible, aparece el caso de la celebración del Bicentenario, tema del cual se ha tratado de generar un producto planificado e integral

para la ruta libertadora y todavía no ha empezado. No obstante, es de esta manera que se puede observar cómo se puede articular, este tipo de productos, desde el DNP teniendo que son los territorios asociados a un hecho histórico. Desafortunadamente, la ruta libertadora fue un ejercicio que se realizó hace ocho años, cuyo objetivo principal se enfocaba en unir diferentes provincias en su plano con todas las áreas estratégicas de protección ambiental versus la zona histórica, pero basada en productos específicos muy bien diseñados.

Eje temático VI. Turismo y el Componente Urbano de los Planes de Ordenamiento Territorial

José Mario Mayorga Henao

la complejidad es necesario expresarla de una manera sencilla. Por lo general, los Planes de Ordenamiento Territorial se han convertido en un documento indescifrable por la mayoría de ciudadanos e impracticable por los funcionarios, y en la medida en que eso sucede, se pervierte el instrumento, no se aplica o incluso, se permite que se generen actos que van en contravía del territorio o incluso de corrupción cruzada como el caso de Cartagena. En la medida que ese instrumento sea ilegible e inmanejable por los funcionarios y por la ciudadanía, siempre se buscará el beneficio particular afectando considerablemente el territorio.

En el ordenamiento territorial, específicamente en el componente urbano la función pública se resume en dos aspectos: en los programas para el sector público; y en las normas para el sector privado. Un POT deberá tener en cuenta esos dos elementos. Por ejemplo, quien buscar realizar la apertura de un hotel o un bar, deberá tener claridad acerca de las responsabilidades de ambas partes, debido que en este proceso se pueden encontrar serios problemas. Por esta razón, es necesario realizar un expediente territorial asociado al documento de seguimiento y evaluación, ya que en este documento se registra la información respecto a lo que estaba establecido en el POT en cuanto a la transformación del territorio.

El plan de Ordenamiento Territorial está conformado por un componente general en donde se incluyen los objetivos y estrategias estructurales de largo plazo; el componente urbano, conformado por las políticas, programas y normas para el desarrollo urbano; y el componente rural en el que se establecen políticas, programas y normas para el desarrollo rural.

Grandes elementos del componente urbano

Una pregunta en la que se ha insistido en los últimos años es: ¿Cómo se articula el POT con los Planes de Desarrollo?, una pregunta fundamental en todos estos instrumentos de ordenamiento territorial, debido a que es una realidad que existe en nuestro ordenamiento jurídico y es que el instrumento que tiene todos los recursos económicos es el Plan de Desarrollo. Un POT no tiene un presupuesto asignado, entonces en la medida que no se establece cómo el POT se articula con el Plan de desarrollo, la ejecución de los programas y proyectos se convierten en una retórica, más que en una realidad. En segundo lugar, las normas para el sector privado, las normas urbanísticas en términos de actividades y aprovechamiento, deben ser accesibles y lo suficientemente claras para saber cómo gestionar a los actores privados y cómo se va a ocupar y a desarrollar el territorio.

En los últimos años se ha trabajado con los gremios del sector turístico y hotelero de Colombia, para este caso en particular, muchos de los integrantes de los gremios no saben que significan *las áreas de actividad* y su tratamiento y cómo se manifiestan en el trámite de una licencia de urbanismo. Por esta razón es que el país se encuentra en un estado constante de conflicto, porque por un lado la norma no está interiorizada por la ciudadanía dado que no la conoce y por otro lado se han hecho tantas normas que aplicarlas se ha convertido en una actividad de mayor complejidad.

Es clave resaltar que el componente urbano debe contar con los siguientes programas de manera que beneficie a la ciudadanía, de lo contrario, su gestión será aún más complejas:

- **Sistema de servicios públicos:** permite el soporte de las actividades turísticas. Brinda oportunidades de sostenibilidad en la prestación del servicio
- **Sistema de movilidad:** permite la conectividad entre atractivos y servicios y la conformación de circuitos
- **Sistema de equipamientos:** brinda el soporte de servicios sociales y la conformación de elementos que pueden ser atractivos (equipamientos culturales, recintos feriales, educación superior)

- **Sistema de espacio público:** brinda condiciones y confort para los recorridos peatonales. Según sus valores, monumentalidad y mobiliario puede constituirse en atractivo.

Por esta razón, si esos cuatro programas están articulados de manera adecuada para garantizar condiciones de vida de la ciudadanía, se podrá concluir que el destino turístico ofrecerá una situación de confort al turista que lo visita.

Tal es el caso que se presenta en Bogotá, uno de los temas centrales en los procesos de renovación urbana, es el de consolidar el centro de Bogotá como un atractivo turístico, sin embargo la tubería del centro de Bogotá no cuenta con la capacidad suficiente, es una tubería que se construyó hace muchos años, y por esta razón, parte de los planes parciales de renovación urbana, en su viabilidad financiera, se enfrentan con la transformación de las redes de servicios públicos y esta situación provoca que ya no sea posible ejecutar el proyecto debido a que se ven obligados a cambiar las redes matrices. Y entonces surge la pregunta: ¿Quién lo va a hacer?

En el sistema de movilidad que permite la conectividad entre atractivos y servicios y la conformación de circuitos; existe un ejemplo clave en cuanto a la espacialización de los atractivos turísticos de Bogotá. Bogotá no tiene una espacialidad para hacer un circuito turístico, en términos peatonales entre La Candelaria y Usaquén, o entre La Candelaria y el 20 de Julio, existe la carrera séptima, pero hoy no existe ese sistema de movilidad ya sea para hacerlo como peatón o en una bicicleta. Únicamente existe el transporte público pero la ciudadanía sabe que éste no cuenta con las condiciones apropiadas.

Entonces teniendo en cuenta que la movilidad es un soporte fundamental para poder unir atractivos y poder crear circuitos, en el sistema de equipamientos se presenta dos situaciones que se relacionan de manera singular, por un lado, es el soporte de servicios sociales y por otro lado genera atractivos turísticos. Gran parte de los atractivos son equipamientos, generalmente lo equipamientos culturales, pero, además de ello, se requiere de soporte para la prestación de los servicios al turista, como es el caso de puestos de salud. Ese es un tema en Bogotá que es muy sensible.

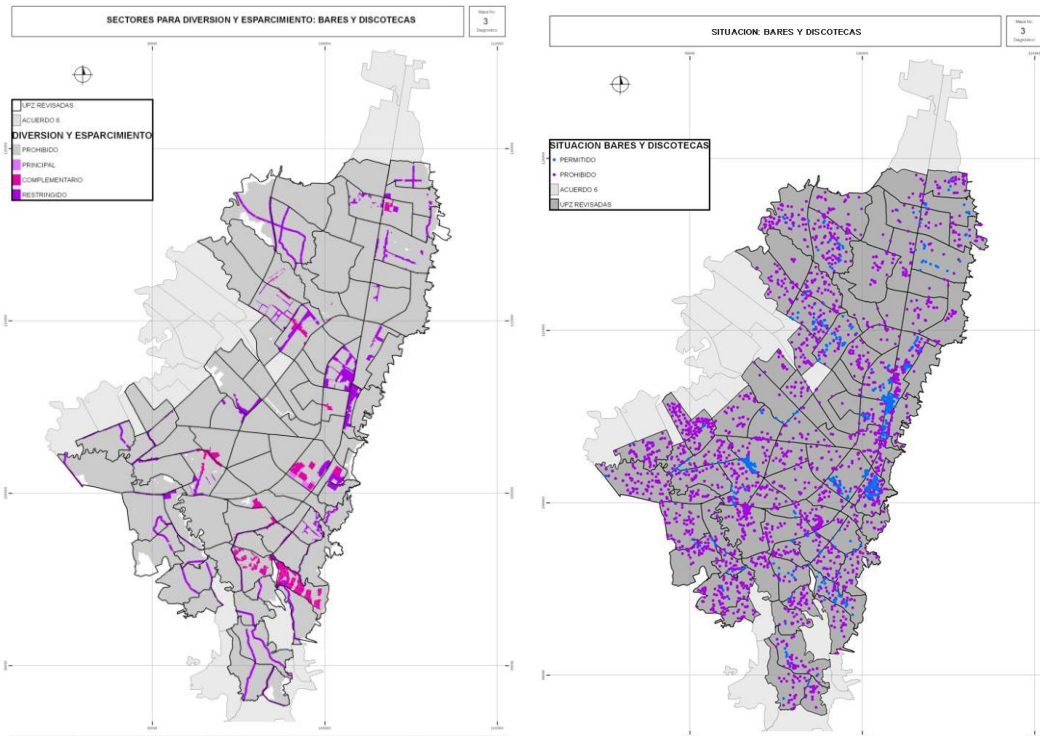
Por otro lado, el sistema del espacio público, tal vez el estructural y el más visible que brinda condiciones y confort para los recorridos peatonales y del otorga valor, monumentalidad y mobiliario puede constituirse en atractivo. Uno de los temas más importantes cuando se formula el plan maestro de turismo es definir ¿cómo se realiza una red de espacio público que permita unir todos los atractivos y todas las zonas de interés turístico de Bogotá?

La reglamentación de usos e intensidades

La reglamentación de usos e intensidades es el tema que genera mayor complejidad, es claro que un instrumento en su ordenamiento territorial en su componente urbano, y en el rural, pero principalmente en el urbano es donde más se concentra y en donde es necesario reglamentar los tipos de actividad, impactos de las actividades y las formas de intervención de esas actividades. Existe una planta que tiene diferentes tipos de reglamentación y a esa planta se deben asociar unas medidas de mitigación de impacto y además se debe indicar, cómo se debe intervenir el territorio de acuerdo a sus condiciones urbanísticas y arquitectónicas.

En el siguiente ejemplo se evidencia uno de los análisis de planta y reglamentación frente a la ausencia de ordenamiento del turismo actual en Bogotá. El plan de ordenamiento territorial nuevo tiene una visión más consolidada que recoge la visión de lo que tenía el plan maestro de turismo.

Figura 11: Sectores para diversión y esparcimiento- bares y discotecas V.S. Situación actual de bares y discotecas



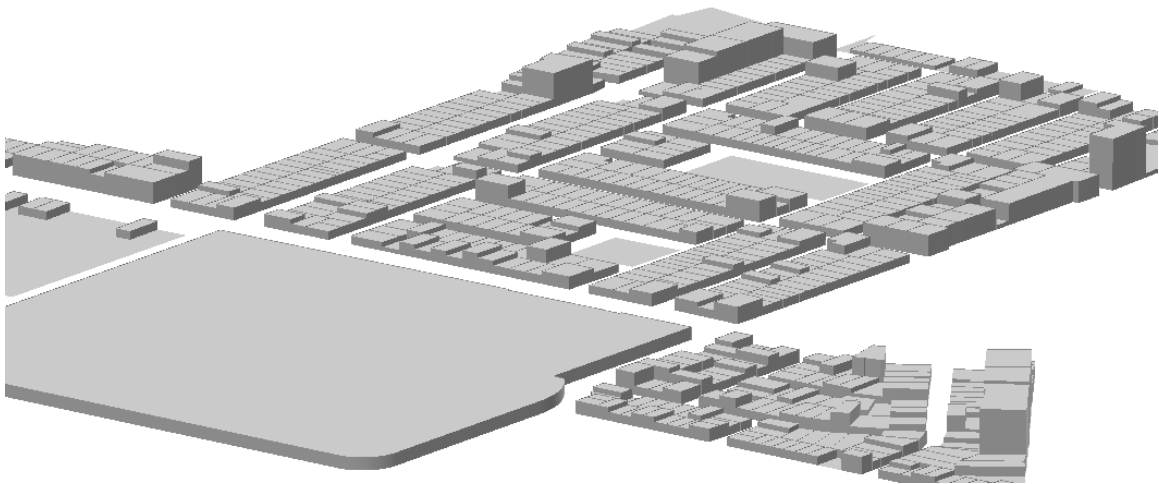
Fuente: Elaboración propia, 2019

Uno de los elementos que se trabajan en el plan maestro de turismo es ¿Cómo mitigan los impactos de los bares? Y ¿cómo reglamentarlos según un modelo de ordenamiento territorial? Es una tarea que Bogotá tiene pendiente. La imagen que se observa a la izquierda son los sectores normativos en los cuales están permitidos los bares de Bogotá. A la derecha se observan los bares activos de Bogotá. Es una condición total de informalidad, pero también de ausencia de un modelo claro frente a unas normas que no son muy claras todavía, respecto a cómo se reglamentará este uso, por ejemplo, en La Candelaria o en Teusaquillo.

La construcción de este ejercicio dice que el 78% de los bares son prohibidos. Un análisis similar se ha realizado con los hoteles, restaurantes y todos los elementos de la planta turística. Es evidente que la norma no está aportando nada en este proceso, entonces el ejercicio de hacer ordenamiento territorial se convierte en un proceso muy lógico, en donde todo el planteamiento discursivo se debe traducir en la creación de

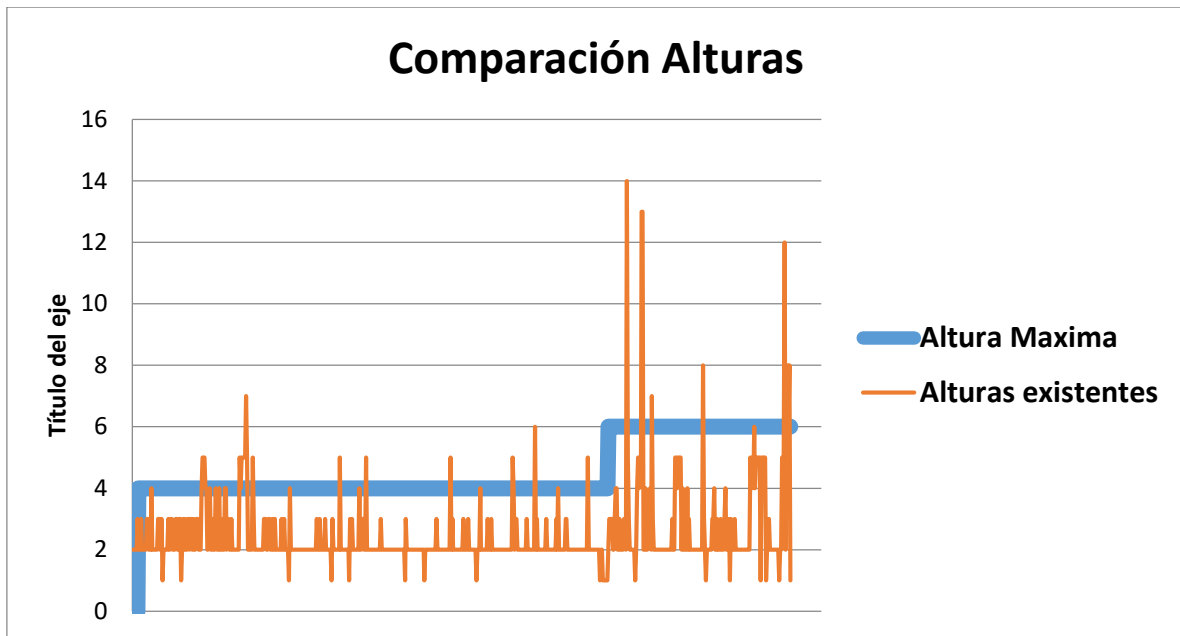
programas, proyectos y normas, y además se debe verificar que sean coherentes. Si el objetivo es conformar zonas turísticas se debe buscar cómo se reglamenta de manera adecuada el uso para planta turística, pero, además, identificar cómo el uso mitiga los impactos y a su vez, cómo se mitigan los impactos a partir de la intensidad de esos usos. El problema no es que existan bares en la ciudad, es un uso que debe existir en una ciudad, el problema son los impactos que generan cuando no tienen licencia y además, se permiten que se aglomeren en una sola cuadra, sin sonorización, sin parqueaderos, sin zonas adecuadas para la llegada de pasajeros de buses etc. Por lo anterior, La norma deberá empezar a entender y a formular con claridad este tema.

Figura 12: Barrio Quinta Paredes



Fuente: Elaboración propia, 2019

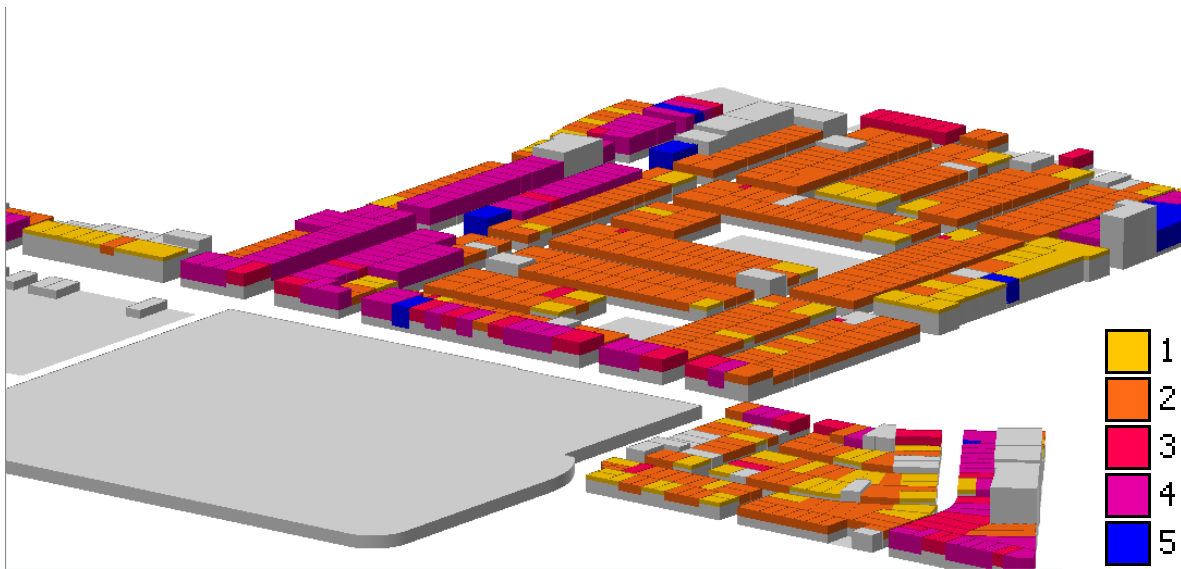
Grafico 01: Comparación de alturas



Fuente: Elaboración propia, 2019

En la figura 03 es posible visualizar el plano de Quinta Paredes, uno de los sectores que tiene mayor concentración de planta turística, especialmente de hoteles. Si se trata de realizar un análisis en cuanto a la comparación de alturas en la zona delimitada, la línea naranja indica el área construida existente, y la línea azul es el área que permite la norma urbanística en la actualidad. Entonces, dentro de un escenario en donde no hay claridad respecto a lo que se oferta en términos normativos, se puede visualizar la saturación que puede tener un sector, que no va a tener más vías, que no va a tener más espacio público en la medida que no se defina adecuadamente cuál es su intensidad.

Figura 13: Modelo comparación



Fuente: Elaboración propia, 2019

Por su parte, en la figura 05, en color naranja se muestra la situación actual del barrio Quinta Paredes. Una de las noticias que habría que darles a estos hoteles es que la mayoría son ilegales en función de esta norma, pero siguen creciendo y siguen apareciendo porque tampoco hay un reconocimiento definido de una actividad. Desde la prospectiva territorial, lo que se busca por ejemplo en el Plan Maestro y en el Plan de Ordenamiento Territorial es que esta realidad se va a transformar, es por esta razón que a parecen los siguientes interrogantes: ¿Mediante qué programas y proyectos? ¿Qué mejoras se pueden realizar en espacios públicos? ¿Qué mejoras se pueden realizar en servicios públicos? ¿Qué mejoras se pueden realizar en movilidad? Y ¿qué norma se da al sector privado para que me lo aplique de manera adecuada también? Para que los hoteles que allí se implanten, no generen impactos a los residentes, los residentes no decidan irse y con ello, se ocasione un proceso de transformación acelerado que deteriore el sector y además se genere, un nuevo ciclo de búsqueda de planta turística en otras partes de la ciudad.

Conclusiones

Como resultado de las exposiciones del evento, el cual se enmarca dentro del proyecto Visión 2030 del Turismo en Colombia y principalmente en la estrategia: “Colombia con un turismo ordenado y planificado”, se plantean algunas conclusiones pero que sin lugar a dudas deben convertirse en importantes reflexiones e insumos para el trabajo de equipos institucionales, interinstitucionales, comunales, organizacionales, académicos o de investigación, que aborden el tema de planificación y gestión del turismo.

Este espacio de exposición y discusión en torno al ordenamiento territorial y su relación con el turismo se enriqueció dada la interdisciplinariedad de visiones, experiencias y opiniones de actores que están vinculados con el desarrollo del turismo en Colombia, por lo cual se abordaron problemáticas desde las dimensiones ambiental, social, patrimonial, institucional y urbanística.

Una de las conclusiones generales se refirió a la incorporación del turismo en las herramientas de ordenamiento territorial ambientales, patrimoniales, comerciales y sociales. Este proceso es necesario tanto a nivel regional como nacional dado que facilitaría el desarrollo sostenible del turismo y contribuiría a promover nuevos desarrollos turísticos. Asimismo, permitiría la participación social de manera clara y transparente, lo que minimizaría conflictos y tensiones en el territorio.

Al exponerse el tema de participación social, se concluye también que los procesos de ordenamiento territorial deben contar con el respaldo e incluir las propuestas y decisiones tomadas por las comunidades de los territorios. Es decir, contar con la legitimación suficiente para que realmente se conviertan en instrumentos útiles y representen los intereses de las mayorías y minorías de los territorios.

Otra de las conclusiones está relacionada con la claridad y el entendimiento de los planes de ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es un proceso integral, flexible y sistémico y sus herramientas deben generar programas públicos y normas

para el sector privado. Siendo así, estos deberían tener un alto grado de claridad y ser interiorizados por la comunidad en general y no ser un instrumento ajeno o de conflicto en los territorios.

Siendo un reto, también se anota que el turismo debe ser compatible con los Planes Especiales de Manejo y Protección de Centros Históricos y con el manejo del patrimonio en general. Además, ser incorporado no como una actividad económica únicamente, sino como un fenómeno social en beneficio del uso y ocupación del patrimonio y como una forma de compartir y respetar la cultura de un territorio. De esta manera, se puede lograr mitigar el impacto de las practicas globales ante la valoración local del patrimonio.

Se concluye igualmente que los instrumentos de planeación territorial además de reglamentar los usos del suelo, permiten plantear el modelo visionado de los territorios, por lo cual se convierte en una gran preocupación la falta articulación y coordinación de todos los sectores en los proceso de planeación, los conflictos por el uso del suelo, la incompatibilidad que se presenta entre los diferentes usos del mismo, la presión de los usos del suelo en el sector rural especialmente, la demanda de agua, entre otros. Con todas estas problemáticas se desarrolla el turismo en un territorio.

Siendo el turismo un proceso o práctica que implica un encuentro altamente complejo y dinámico, y determinado por múltiples características de un territorio, una de las grandes conclusiones del evento es que en Colombia es urgente y necesaria la armonización del turismo con los instrumentos de planificación y la coordinación, concertación y articulación de los actores relacionados con este fenómeno social. Los panelistas además anotan que esta armonización va más allá de los instrumentos y plantean el concepto de gobernanza territorial la cual involucra a todos los actores de diferentes instituciones, organizaciones, sectores, etc., siendo los responsables de articular los instrumentos.

Es por esto que la armonización del turismo con los procesos de planificación permite tener una visión integral del territorio y proyectarlo para así generar encadenamientos productivos, diversificar la economía de un territorio, generar ingresos, permitir la puesta en valor del patrimonio natural y cultural de los territorios y mitigar los impactos negativos.

Es claro también que las prácticas turísticas generan grandes e importantes transformaciones sociales, económicas, ambientales, culturales en los territorios visitados, pero estos cambios no solamente son positivos, pueden ser impactos negativos. El grado de vulnerabilidad social, ambiental, económica y cultural de cada territorio es distinta, por lo cual la forma de planificar y gestionar es importante y casi única en cada territorio

1. Referencias

- Barrado- Timón, D. (2001). Ordenación territorial y desarrollo turístico: Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías. Estudios Turísticos No. 149, 3-22.
- Instituto Geográfico Nacional. (s.f.). Obtenido de https://www.ign.es/espmap/mapas_patri_bach/pdf/Patri_Mapas_01_texto.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). El sistema de planes de desarrollo y ordenamiento territorial- LOOT. [Figura 01]. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/PF%20Lineamientos%20para%20adelantar%20proceso%20OTD%20%20Dic%202013.pdf>
- Ministerio de Cultura. (2017). Plano urbano del municipio de Villa de Leyva. [Figura 07]. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/investigacion-y-documentacion/Paginas/default.aspx>
- Ministerio de Cultura. (2017). Propuesta urbana- Articulación EOT- Usos del suelo, Municipio de Villa de Leyva.. [Figura 08]. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/investigacion-y-documentacion/Paginas/default.aspx>