



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

VICTOR BAZA TAFUR

Contrato No. 29 de 2017

Desarrollo de una metodología que permita unificar la forma en que se ejerce control fiscal por parte de las contralorías territoriales a sus sujetos vigilados en la formulación e implementación de los programas de ejecución y planes de inversión a partir de lo dispuesto en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

INFORME FINAL

Bogotá, D.C, 2 de septiembre de 2017

1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República en conjunto con diferentes representantes de las Contralorías Territoriales construyeron una metodología adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial denominada “Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales” GAT, cuya primer versión se publicó en el mes de noviembre de 2012.

Constituye además un deber legal de la Auditoría General de la República coadyuvar a las contralorías territoriales, entre otras cosas a que su ejercicio auditor se encuentre conforme a lo preceptuado en el estatuto anticorrupción, Ley 1474 de 2011, y a partir de los resultados del análisis y verificación a sugerir las modificaciones que aporten al fortalecimiento y mejoramiento de dicha herramienta con lo cual la labor de auditoría de las contralorías territoriales, se oriente al cumplimiento de los fines esenciales de Estado.

Las Contralorías Territoriales, tienen dentro de sus funciones, las de velar por la eficiente ejecución de los recursos públicos, y que esta obedezca a un

proceso de planeación efectivo, que redunde en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Igualmente desde la década de los noventa, el país viene realizando grandes esfuerzos para modernizar el Estado, uno de ellos, ha sido el fortalecimiento del proceso de descentralización, a través del cual la Nación transfiere responsabilidades, poder de decisión y recursos a las entidades territoriales para que con una mayor autonomía y en procura del bienestar general, atiendan de manera oportuna y eficiente las demandas de una población cultural y regionalmente heterogénea y dispersa en todo el territorio nacional.

Bajo este nuevo modelo de Estado, generar opciones de desarrollo y bienestar para la población demanda, de una parte, esfuerzos de gestión tendientes al fortalecimiento de la articulación y armonización entre los diferentes niveles de gobierno, Nación, departamentos y municipios, para aprovechar las oportunidades del entorno en un mundo globalizado; y de otra, la organización de las acciones de los diferentes agentes, actores e instituciones en función de los objetivos que la sociedad estableció en la Constitución.

Es así como se debe tener en cuenta que los alcaldes y gobernadores de los diferentes municipio y departamentos del país ejecutan los respectivos presupuestos para desarrollar los programas de ejecución propuestos y

proyectados en los Planes de Ordenamiento Territorial P.O.T, siendo este factor uno de los criterios de evaluación de la gestión de cada uno de los mandatarios.

Es por esto, y fruto de las dificultades presupuestales de la mayoría de municipios y departamentos, que cada uno de los alcaldes y gobernadores tiene la obligación de priorizar sus inversiones, las cuales deben responder a una planeación representada en instrumentos como los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales y los Planes de Ordenamiento Territorial.

Estos procesos no deben escapar del ejercicio de control fiscal que desarrollan las Contralorías Territoriales, existiendo así la necesidad de generar un instrumento que le permita a los equipos auditores evaluar la pertinencia, aplicación y efectividad de los recursos destinados para tal fin.

Es por esto que se hizo necesario realizar un análisis de la Guía de Auditoría, con el fin de verificar la metodología planteada y verificar si esta es efectiva en lo relacionado a las auditorías de gestión y de resultados, más precisamente en lo que respecta al control de eficiencia, economía, equidad, aplicación y efectividad de los recursos dispuestos y destinados para el Ordenamiento del Territorio en el Orden Municipal por parte de los diferentes sujetos de control fiscal.

Por lo anterior, y con el propósito de dotar a las Contralorías Territoriales de una herramienta de auditoría efectiva, se diseñó una guía que permita garantizar que los programas de ejecución y los recursos para el Ordenamiento Territorial formulado en los POT por la entidades territoriales generen los impactos esperados, los cuales redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

2. OBJETIVO GENERAL

Entregar una metodología a las contralorías territoriales que permita evaluar la eficiencia, eficacia, efectividad, economía, calidad y pertinencia de los recursos dispuestos en los Planes de Ordenamiento Territorial a través de los programas de ejecución y los fondos cuentas creados para tal fin, respondan a las necesidades reales de la población.

2.1 Objetivos Específicos:

1. Determinar los asuntos a ser auditados por las contralorías territoriales, en lo que respecta a Planes de ordenamiento Territorial P.O.T.
2. Determinar el procedimiento de auditoría que permita realizar un control fiscal efectivo a los recursos previstos y propuestos en los Planes de ordenamiento Territorial P.O.T.

3. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

Planes de Desarrollo, Planes de ordenamiento territorial y Programas de ejecución:

La Constitución Política en el capítulo 2 del título XII consagró los planes de desarrollo. De manera particular, en su artículo 339, dispuso la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversiones públicas; seguidamente, en el inciso segundo, previene sobre la existencia de planes de desarrollo de las entidades territoriales, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones.

A partir de la norma en referencia, el plan de desarrollo se puede definir como el instrumento rector de la planeación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable del país, que responden a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el plan de desarrollo es un medio para “ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, que no podría entenderse ni alcanzar la plenitud de sus objetivos ni tampoco realizar lo que es de su esencia sino sobre la base de que el orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad civil”.

De esta manera, el *plan de desarrollo* es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley.

Un *plan de desarrollo* es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Así pues, un plan de desarrollo territorial es la búsqueda de un ade-

cuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población, guardando armonía y coherencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

3.1 Qué es el Plan de Ordenamiento Territorial:

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientan el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regulan la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio.

El Plan de ordenamiento Territorial se concreta a través de la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural. Los proyectos de infraestructura y equipamientos que se han programado para realizar en el corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 o más años) permitirán construir a través de las sucesivas administraciones, municipios mas productivos, equitativos y En el programa de

ejecución se desarrollan las estrategias, proyectos, acciones o actividades que se desprenden de las decisiones contempladas en el POT.

En los programas de ejecución de los POT es donde se definen los proyectos específicos para el conocimiento, la reducción, prevención y/o mitigación de riesgos sostenibles.

Los programas de ejecución de actuaciones previstas en el POT que se ejecutarán durante el período de la administración municipal tales como:

- Programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios
- Localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de VIS
- Localización de las zonas de mejoramiento integral, e instrumentos para su ejecución
- Determinación de inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o se consideren prioritarios.

El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo y puesto a consideración del Concejo por parte del Alcalde para su aprobación mediante acuerdo y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales.

Los entes territoriales deben definir el plan de inversiones y construir el correspondiente plan plurianual de inversiones, a cada uno de los proyectos del Programa de ejecución del POT con su respectivo presupuesto, se le establece la correspondiente fuente de financiación según el plan plurianual, integrando de esta forma el Plan de Ordenamiento al Plan de Desarrollo Municipal.

El programa de ejecución se construye a partir de un proceso sistemático que involucra la revisión de los objetivos, las políticas y las estrategias del POT, para definir los proyectos prioritarios, las entidades responsables y los recursos respectivos. Es una responsabilidad de los Alcaldes y Alcaldesas armonizar y articular al Plan de Desarrollo Municipal los programas del Plan de Ordenamiento Territorial por medio del Programa de Ejecución, el programa de Ejecución NO es una lista de mercado desfinanciada.

4. MARCO JURÍDICO

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo, bajo el esquema del Estado unitario y de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, ninguna autonomía puede ser absoluta por cuanto la misma se debe desarrollar dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley. En materia específica de ordenamiento territorial, los artículos 151 y 288 de la Constitución Política disponen que la ley orgánica debe asignar y distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subordinación.

De acuerdo con lo anterior, las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son materia de distribución constitucional y orgánica, permitiendo una coexistencia de competencias concurrentes entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. En este sentido, el

legislador tiene amplias facultades constitucionales para intervenir en la autonomía territorial y para fijar sus alcances, siempre y cuando lo haga en el marco comprendido entre el núcleo esencial y el carácter unitario del Estado.

El principio de autonomía de las entidades territoriales y la de prohibición de vaciamiento de competencias deben ser articulados a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la medida en que sean aplicables.

La autonomía de las entidades territoriales se reducirá cuando se involucre un interés nacional o general claro .

No obstante, siempre deberá permitirse la participación de la entidad territorial en la regulación de la materia respectiva. Sobre la materia, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia C-351 de 2009 que “una interpretación de los anteriores principios constitucionales conduce a la Corte a afirmar que en materia urbanística, uso del suelo, espacio público y de ordenamiento del territorio, la Carta Política instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así: (i) a la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus parámetros generales y que regule sus demás aspectos estructurales; corresponde a los

departamentos y municipios desarrollar la preceptiva legal por la vía del ejercicio de su competencia de regulación normativa, con miras a satisfacer las necesidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de su ámbito territorial.”

La Constitución Política de 1991 fijó las bases para el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia enmarcados en la articulación, coherencia y concordancia de los aspectos ambientales, geográficos, urbanísticos y socio económicos. El énfasis de la Carta en los procesos de descentralización y autonomía municipal, transformó a las administraciones municipales en responsables directos del futuro de sus territorios y garantes de la equidad y equilibrio en el disfrute de los beneficios de su acertado ordenamiento.

Dos leyes concretan este salto cualitativo: la Ley del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), que establece las normas orgánicas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en toda la Nación y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) que fijar el marco legal y técnico para garantizar el ordenamiento del suelo urbano y rural de los municipios en perspectiva de equilibrio, equidad y responsabilidad ambiental, socio económica, urbanística y estructural.

Es indudable que con la Ley 388 el País asume pautas modernas para la planificación y ordenamiento territorial. El mandato constitucional que impone el interés general sobre el particular, que define además la propiedad privada en términos de su función social y ecológica, y que fija la necesidad de equilibrar los beneficios y obligaciones derivados de las actuaciones urbanísticas, representan en su conjunto principios que garantizan el objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población.

A partir de su adopción, los municipios vienen aplicando un instrumento que aglutina en un mismo cuerpo todos los temas de interés para la acción integral a largo plazo en su territorio: El POT, instrumento que pone en la esfera del desarrollo territorial sostenible a largo plazo, todo el conjunto de problemas que se venían formulando de una manera aislada y sin una planificación y coordinación efectiva. A partir de la Ley las políticas municipales no se aplican sectorialmente y en respuesta a 16 situaciones coyunturales, sino que se responde a los intereses del desarrollo integral del territorio municipal a largo plazo.

La tutela de la estructura natural, ambiental y paisajística, la gestión y manejo del recurso hídrico, el ordenamiento de la vialidad y el transporte, la dimensión y disposición de las redes de servicios públicos, espacio público y

equipamientos sociales, así como el ordenamiento del territorio rural son, a partir de la Ley 388, los grandes temas que toda las sociedades locales en su conjunto discuten, ordenan y posteriormente adoptan en forma de compromisos concretos para el futuro.

La conservación y tutela del ambiente y el medio natural, entendidos a partir de la Ley 388 como puntos de partida para la formulación de cualquier modelo de ordenamiento territorial, se hacen concretos en el POT mediante la definición y señalamiento de las áreas protegidas del municipio y las normas que le definen a la propiedad privada la función ecológica que debe cumplir.

Las áreas de conservación ambiental y paisajística, y las áreas protegidas de manejo especial (reservas forestales, humedales y ecosistemas protegidos, entre otros) se definen en la Ley como factores que cumplen un papel estratégico para el desarrollo sostenible. Estas áreas conforman una red de elementos ambientales que condicionan las demás decisiones del ordenamiento municipal, principalmente aquellas relacionadas con el trazado y desarrollo de las redes de infraestructura y con la asignación de usos y edificabilidades. Uno de los aspectos más novedosos de la Ley hace referencia al papel protagónico que se asigna a las redes de infraestructura como ordenadores de los asentamientos urbanos, los

espacios rurales y el territorio regional.

Ello pone en la esfera del ordenamiento territorial integral una serie de temáticas y problemas que hasta ahora se formulaban de manera sectorial, y sin proceso alguno de coordinación efectiva. Ahora los municipios tienen la obligación de definir con precisión la demanda futura de servicios públicos, vías, transporte, equipamientos sociales y espacios públicos y la forma de dar respuesta a ellos, dimensional y funcionalmente.

Esto ha llevado a que las infraestructuras, es decir los sistemas generales, se conviertan en el factor principal del ordenamiento territorial, superando con ello la tendencia a considerar la planificación como un elemental asunto tendiente a zonificar el municipio para asignar usos a la propiedad privada. Los servicios públicos, las vías, el transporte, el espacio público y los equipamientos sociales son, a partir de la Ley 388, el autentico tema de discusión de la sociedad en términos de ordenamiento territorial: solo después de establecer las infraestructuras que garantizarán el óptimo desarrollo del municipio, se fijan pautas para asignar usos y edificabilidades a la propiedad privada.

El equilibrio entre las necesidades públicas y el interés privado se está convirtiendo progresivamente en el juego real del ordenamiento territorial en

Colombia. Desde el punto de vista de la administración y gestión territorial, el principio fundamental de la Ley es el de constituir un instrumento de planeación con una vigencia mínima de tres administraciones municipales en sus contenidos estructurales.

En este sentido, el POT se ha convertido en la guía óptima para coordinar la inversión pública y dirigirla hacia fines específicos relacionados con el perfeccionamiento estructural y funcional del municipio. Los proyectos y actuaciones que se adoptan en los documentos oficiales del Plan para el corto plazo, deben quedar incluidos en el Programa de Ejecución correspondiente al Plan de Desarrollo de la administración de turno y son, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento. Este Mandato garantiza la complementariedad entre el desarrollo territorial establecido en el POT y el desarrollo económico y social contenido en el Plan de Desarrollo.

La ley además fija los mecanismos para que el sector público cuente con recursos derivados de las actuaciones privadas sobre el territorio, en contraprestación a los beneficios y derechos que las decisiones públicas adoptadas en el POT reportan. Los instrumentos previstos para repartir equitativamente las cargas y beneficios propios del desarrollo urbano está

permitiendo a las administraciones contar con recursos para desarrollar los proyectos de los sistemas generales. Este mecanismo evita que la propiedad asuma exclusivamente un papel rentístico y, que cumpla con la función social que la Ley ha establecido para ella.

- **Decreto 1222 de 1986.** Régimen departamental. • Control fiscal posterior sobre los contratos (art. 313), publicación de los contratos (art. 315); inembargabilidad de las transferencias de la Nación (art. 318)
- **Decreto 1333 de 1986.** Régimen municipal. Contratación para funciones municipales (art. 12), suspensión de obras (art. 42), prohibición de celebración de contratos para concejales (art. 88). Autorizaciones para contratar (art. 92).
- **Ley 617 de 2000.** Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- **Ley 678 de 2001.** Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio

de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

- **Ley 819 de 2003.** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.
- **Ley 1106 de 2006.** Sobre contribuciones de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones.
- **Decreto 1222 de 1986.** Régimen departamental. Control fiscal posterior sobre los contratos (art. 313)
- **Ley 42 de 1993.** Sobre la organización del Sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- **Ley 87 de 1993.** Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado
- **Decreto 111 de 1996.** Compilador de leyes orgánicas del presupuesto.
- **Ley 610 de 2000.** Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- **Ley 617 de 2000, art. 24:** Funciones de veedor de tesoro público de los

personeros municipales. Atribuciones para la vigilancia de los principios rectores de la contratación y en la evaluación de obras en los municipios donde no exista contraloría municipal.

- **Ley 388 de 1997.** Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones, respecto a ordenamiento territorial.
- **Ley 152 de 1994.** Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

5. GENERALIDADES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT EN COLOMBIA

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio.

El alcalde municipal tiene como obligación principal, mejorar la calidad de vida de sus habitantes; para ello tiene tres herramientas: el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y el presupuesto.

**12 AÑOS PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - POT
4 AÑOS PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL - PDM
1 AÑO PRESUPUESTO**

Con el POT, PDM y Presupuesto Municipal, el alcalde cuenta con 3 instrumentos esenciales que deben articularse y armonizarse para lograr el objetivo principal de la administración municipal: mejorar la calidad de vida de la población.

El Plan de ordenamiento Territorial se concreta a través de la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural. Los proyectos de infraestructura y equipamientos que se han programado para realizar en el corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 o más años) permitirán construir a través de las sucesivas administraciones, municipios más productivos, equitativos y sostenibles.

¿Qué municipios deben tener Plan de Ordenamiento Territorial?

Todos los municipios del país. De acuerdo con las características y tamaño de cada municipio, se establecen distintos tipos de planes así:

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT): Deben elaborarlos los municipios con población superior a 100.000 habitantes.

PLANES BASICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT): Deben elaborarlos los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT): Deben elaborarlos los municipios con población inferior a 30.000 habitantes. Cuando se habla de POT, se hace referencia a todas las categorías mencionadas.

¿Qué es importante tener en cuenta para hacer el POT?

- La visión de futuro del municipio, construida en consenso con la población.
- La articulación de esta visión de futuro con las perspectivas regionales y departamentales
- La coherencia de las decisiones locales con las decisiones y proyectos de otros órdenes territoriales.
- Las estrategias y directrices de desarrollo económico del municipio
- Las políticas de conservación de su patrimonio cultural
- Las regulaciones sobre conservación, preservación y uso y manejo del medio ambiente.
- La prevención de riesgos y amenazas naturales

- Las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales.

¿Qué aspectos son determinantes para la elaboración del POT?

Todos los tipos de planes, deben reunir los siguientes componentes:

Componente general Componente general: Componente general Señala objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo en los siguientes aspectos:

- Sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural.
- La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano.
- Delimitación de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- Determinación de las zonas expuestas a amenazas y riesgos.
- Componente urbano: Componente urbano Define las políticas, programas, acciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico de la ciudad plazo en los siguientes aspectos:
 - Plan Vial.
 - Plan de servicios públicos domiciliarios.
 - Estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y de mejoramiento integral.
 - Normas urbanísticas.
- Componente rural Componente rural: Componente rural Define políticas, programas, acciones y normas para orientar la conveniente utilización del suelo y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal. Debe contemplar los siguientes aspectos:
 - Delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos

naturales incluyendo las áreas de amenazas y riesgos.

- Localización y dimensionamiento de las zonas como suburbanas.
- Identificación de los centros poblados rurales.
- Determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales.
- Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre.
- Programa de ejecución: Define las actuaciones obligatorias sobre el territorio, a ejecutar en el periodo de la correspondiente administración, señalando prioridades, programación de actividades, entidades responsables y recursos respectivos.

¿Por qué es bueno tener POT?

Cuando un municipio adopta el POT y el Alcalde orienta sus acciones basadas en él, se logra tener:

- Autonomía municipal para la planificación y administración del territorio.
- Acceso a recursos adicionales de financiación y cofinanciación por parte de entidades del Estado.
- Ejecución de proyectos y obras de infraestructura.
- Acceso a Subsidios para Vivienda de Interés Social.
- Uso equitativo y racional del suelo.
- Preservación del patrimonio ecológico y cultural.
- Prevención de desastres.
- Ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Reparto equitativo de cargas y beneficios.

- Mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus habitantes

¿Qué pasa si un municipio no adopta el POT?

No adoptar el POT tiene varias consecuencias para los municipios:

- Limita la posibilidad de generar nuevos recursos para el municipio.
- Limita el acceso a recursos de cofinanciación de las CAR y el Fondo Nacional de Regalías.
- Limita el acceso a recursos nacionales e internacionales para proyectos y obras de infraestructura.
- Limita el acceso a recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional para vivienda de interés social - VIS.
- Imposibilidad de expedir licencias de urbanismo y construcción.
- Limita procesos de autonomía municipal en el direccionamiento de transferencias e ingresos propios.
- Genera desequilibrio, abuso e inequidad en el uso del suelo.
- Posibilita vulnerar el patrimonio ecológico y cultural.
- Ocasiona acciones y sanciones disciplinarias por parte de los organismos de control del Estado.

6. DEL PLAN DE INVERSIONES DEL PDM Y EL PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL POT

La principal competencia que tienen los municipios es la implementación del plan de ordenamiento territorial, ejecutando los proyectos definidos para el corto, mediano y largo plazo y velando por el cabal cumplimiento de las normas urbanísticas. Los proyectos se ejecutan a través del programa de ejecución articulado al plan de desarrollo y se les debe definir fuentes de financiación en el plan de inversiones de acuerdo a los sectores de inversión que defina el municipio.

Definir las metas mínimas de vivienda que exige el artículo 119 del Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 119, Ley 1450 de 2011) para atender el déficit acumulado, la población desplazada y los afectados por el fenómeno de la niña. Estas metas deben definirse en función de las capacidades financieras y de gestión del municipio.

Habilitar el suelo requerido para construir las viviendas que se definieron como meta, teniendo en cuenta las áreas definidas en el POT como urbanizables (Esto supone que se debe dotar dicho suelo de infraestructura de servicios públicos y vías como mínimo).

Construir el inventario de asentamientos localizados en zonas de riesgo de desastres y programar las acciones necesarias para iniciar los procesos de reubicación. (Art. 218 Ley 1450 de 2011)

7. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

- Realizar la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y de las áreas con condiciones de riesgo, además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 189 del decreto Ley 019 de 2012.
- Desarrollar programas de mejoramiento integral de barrios en aquellos sectores que no se encuentran en riesgo.
- Realizar el seguimiento y evaluación permanente al POT, para conocer los impactos alcanzados con la implementación del POT e identificar los temas que deben ser objeto de revisión y ajuste (Artículo 24 de la ley 388 de 1997 y artículo 9 decreto 4002 de 2004).
- Cualificar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), mediante procesos de revisión y ajuste, a través de los cuales se desarrollen adecuadamente los contenidos asociados con la gestión del riesgo, las determinantes de ordenamiento, el espacio público, los tratamientos urbanísticos, la movilidad urbana, el ordenamiento rural, el desarrollo regional y demás temas que garantizan el adecuado desarrollo territorial del municipio.

8. PROCEDIMIENTO PARA ARTICULAR EL PROGRAMA DE EJECUCION DEL POT AL PLAN DE INVERSIONES DEL PLAN DE DESARROLLO

1. Analizar el estado actual del Plan de Ordenamiento... para identificar las acciones y proyectos contenidos en el POT a los cuales la administración municipal le apuntará en su Plan de Desarrollo.
2. Construir el Programa de Ejecución del POT... considerando que lo definido en el programa de ejecución pueda ser alcanzado en un plazo de 4 años y con los recursos que dispone y puede gestionar la respectiva administración municipal.
3. Definir el plan de inversiones y construir el correspondiente plan plurianual de inversiones... a cada uno de los proyectos del Programa de ejecución del POT con su respectivo presupuesto, se le establece la correspondiente fuente de financiación según el plan plurianual, integrando de esta forma el Plan de Ordenamiento al Plan de Desarrollo Municipal.
4. Habiendo analizado el estado actual y la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, es necesario que se defina la necesidad de revisar y ajustar el POT y se incluya dicha actividad como parte de las metas del Plan de Desarrollo con sus respectivos recursos.

5. REVISION Y AJUSTE DE LOS POT

Ley 388 DE 1997 Artículo 23º.- (...) En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL POT

Una vez se ha puesto en marcha la implementación del POT es necesario contar con un instrumento de SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN que permita observar el comportamiento de las dinámicas territoriales y en las acciones y procesos que inciden sobre ellas, y cuyos resultados son la base para la revisión y ajuste del POT. S

¿QUÉ ES LA REVISIÓN?

Es un procedimiento de carácter técnico y jurídico, con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar los contenidos del POT que dificultan o entorpecen la construcción del modelo municipal.

MARCO LEGAL:

- Ley 388 de 1997
- Decreto 4002 de 2004
- Ley 902 de 2004

Si al finalizar la vigencia de largo plazo no se ha adoptado la revisión general del POT, seguirá vigente el ya adoptado.

7. MARCO LEGAL Y DIAGNOSTICO POLITICAS PÚBLICAS PARA LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (P.O.T.) EN COLOMBIA

Históricamente los modelos de la ciudad en Colombia pueden sintetizarse en cuatro configuraciones: i) el modelo de aglomeración de tradición española; ii) el modelo republicano (1850-1930); iii) los modelos urbanos afines a la dinámica del modelo económico de sustitución por importación (1930-1990); y iv) los modelos de ciudad-región implementados bajo el modelo de apertura económica a partir de 1991, que se institucionalizan con la expedición de la Ley 28 de 1994 de Áreas Metropolitanas, y se profundizan con la posibilidad de crear Regiones Administrativas y de Planificación -RAP- en el marco de la Ley 1484 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- expedida en Junio del 2011).

El primer modelo de ciudad en Colombia se refiere a la forma particular de diseño urbano tradicional en la colonia española, que inicia desde el descubrimiento de las Américas hasta principios del siglo XIX. Este modelo se caracteriza por aglomerar los poderes en un espacio relativamente corto entre sí; donde la imagen predominante es la plaza rodeada de la cuadrícula de las representaciones de poder: El poder religioso en la Iglesia, el poder político local en el Ayuntamiento (alcaldía), el poder armado en la policía y, finalmente, el poder económico en los comerciantes y el mercado.

El segundo modelo de ciudad responde a los esquemas e intereses instaurados en el periodo republicano de la nación colombiana, los cuales comienzan a ser implementados a partir del proceso de independencia. Este modelo estuvo muy influenciado, en sus orígenes, por la implementación de formas federales en la organización política (1850-1886 y 1930-1946). A razón de lo anterior, hubo una gran profundización de ciertas provincias como centros federales, desarticulando la lógica centralista con la intención de fortalecer

dinámicas de nucleación regional a niveles políticos, sociales y productivos. Aunque más tarde, la regeneración y la constitución de 1886 significarían la instauración paulatina de un nuevo modelo de Ciudad orientado hacia el centralismo político.

El tercer modelo de ciudad en Colombia corresponde al “modelo dirigista”. Este modelo está intrínsecamente relacionado a la estrategia económica conocida como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) implementada, aproximadamente, desde un poco antes de la segunda mitad del siglo XX hasta la década de los 90s; durante este periodo se destaca la preeminencia de ciertas ciudades sobre la lógica regional. A pesar de la dependencia política de las regiones con el poder central, las formas urbanas que se fortalecen bajo este periodo guardan un carácter marcadamente insular. En este sentido, este modelo es fruto de la paradoja entre reconocerse como un Estado unitario y, al mismo tiempo, intentar implementar un modelo descentralizado; por lo cual, uno de los principales problemas de este modelo sería la falta de caracterización y definición funcional de las entidades sub-nacionales intermedias, fundamentalmente los Departamentos.

En otras palabras, más que las regiones, son unas ciudades en particular (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla) las que empiezan a sobresalir y articular las dinámicas del desarrollo económico. En este modelo la migración sostenida de población rural a las urbes remarca el papel de las ciudades inmersas a la lógica de la ISI; en el sentido de que se proponía la industrialización del país para atender a la demanda interna, donde las nacientes industrias debían aspirar a monopolizar los mercados regionales, siendo competitivos en un contexto nacional, ya que las barreras arancelarias los protegían de la competencia internacional. Para dicho objetivo era necesario contar con una importante cantidad de mano de obra asalariada dispuesta a

vender de manera precaria su fuerza de trabajo; de tal manera que fenómenos como la violencia política y el despojo territorial en el campo colombiano fueron fundamentales para movilizar enormes ejércitos de reserva del campo a la ciudad.

Esta situación se tradujo en un crecimiento urbanístico y demográfico de las ciudades colombianas el cual, debido a la diferenciación histórica y geográfica del país, se fue nucleando en diferentes regiones del eje norte-sur de las cordilleras y los valles interandinos; dinámica que se ve confirmada si consideramos que el crecimiento poblacional urbano entre 1930 y 1990 se cuadruplicó.

El cuarto y actual modelo de ciudad en Colombia está relacionado con la apertura económica que cambia con la lógica proteccionista como estrategia económica. Este modelo se hace evidente a partir de 1991, cuando la nueva Constitución Nacional ampara el anclaje de las ciudades a las dinámicas del libre mercado y la globalización; donde se destacan cuatro momentos vinculados a los proyectos de planeación nacional:

1. Una política urbana nacional donde se fortalezca los “corredores” de integración económica (1995);
2. Una política de densificación urbana con la propiedad vertical (2004);
3. El plan de construir y desarrollar ciudades amables durante el gobierno de Álvaro Uribe, enfocando en la política urbana que se propone generar, de manera planificada, el desarrollo de áreas urbanizables con infraestructura y equipamientos adecuados para solucionar los problemas de transporte y vivienda, articulando a las ciudades con el mundo (2008);
4. A partir del cambio de gobierno, el actual primer mandatario Juan Manuel Santos direcciona el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 hacia la “Prosperidad para todos”, poniendo fuerte énfasis en las regiones como motora para empujar el desarrollo de las ciudades hacia el mercado

mundial. Desde este enfoque, lograr la prosperidad es lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional.

Como será posible apreciar a lo largo de este trabajo, en Colombia se ha construido modelos de ciudad a partir de una matriz histórica: el enfrentamiento entre la edificación de la ciudad requerida por la formación económica del país y la ciudad erigida por las poblaciones desde una noción del territorio propio. Dicha contradicción se ha profundizado a partir de la implementación del modelo neoliberal en Colombia y, en particular, desde la participación o no de los diferentes actores populares en la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial; los cuales definen los usos y la distribución de la ocupación espacial en los diferentes territorios.

En el presente documento es analizado el desarrollo del modelo de ciudad en Colombia a partir del siglo XX y, particularmente, en Bogotá, Cali, Villavicencio y San Andrés Isla. Por lo cual, inicialmente se caracteriza y define el modelo de desarrollo en el que se constituye el modelo de ciudad en las últimas décadas, entendiendo el neoliberalismo participativo como el marco conceptual, y la apertura económica profundizada en la década del 90 y sus efectos de conurbación, el desenvolvimiento de la descentralización administrativa, la constitución de las ciudades-región, y la implementación de políticas isomórficas como fenómenos que hicieron posible construir el modelo de ciudad de hoy.

En un segundo momento, será identificado y caracterizado el modelo de ciudad en cuatro estudios de caso, comprendidos por Bogotá, en el sentido de las políticas implementadas para una revitalización urbana y la profundización de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial; Cali, por su desarrollo como

ciudad-región a partir de la implementación de políticas para su metropolización; Villavicencio, por la escasa planificación que tiene y los problemas de narcotráfico y conflicto armado que enfrenta; y, por último, San Andrés Isla por la construcción territorial diversa construida a partir de la convivencia de diferentes grupos étnicos.

Por último, será comprendida la construcción territorial de la ciudad emprendida por los pobladores urbanos; los cuales a partir de sus demandas acerca de la diferencia que resaltan entre lo legal y lo legítimo, sobre todo, en el sentido del ordenamiento territorial al que han sido sometidos y en el marco de una institucionalidad que apoya el despojo territorial de diversas formas; han logrado avanzar en la propuesta de un modelo de ciudad para el Buen Vivir.

El modelo dirigista es el modelo de planificación utilizado luego de la segunda postguerra, cuyos ejemplos más llamativos son el modelo stalinista de la antigua URSS y el modelo de reconstrucción europeo. Este es un modelo donde la política y las orientaciones se construyen en un centro planificador mientras que los estamentos subnacionales ejecutan dichas orientaciones.

7.1 Caracterización y definición del modelo de desarrollo en el cual se enmarca el modelo de ciudad construido en las últimas décadas.

Durante gran parte del siglo XX el sistema político colombiano se asentó sobre una “matriz Estado-céntrica” fundada por la Constitución de 1886 y reforzada por el pacto del Frente Nacional. En este contexto, el modelo de ciudad constituido bajo el impulso productivo de la sustitución por importaciones profundizó la paradoja entre un modelo de Estado centralista y su tendencia policéntrica, heredada de las regiones históricas y bio-geográficas del estado-nación colombiano.

De una parte, dichas aglomeraciones se desarrollaron con base en planificaciones urbanísticas deficientes para acoger la población que emigraría o sería desplazada por las diferentes violencias, de manera continua desde los espacios rurales hacia los urbanos a lo largo del siglo XX. De otro lado, estas aglomeraciones se constituirían para responder a un modelo de país que buscaba crear un mercado y un sistema productivo nacional. En esta medida, las ciudades colombianas bajo la variante latinoamericana del Estado de bienestar, buscaron constituirse como epicentro de los intercambios regionales con especializaciones que respondían a demandas del orden nacional, y como articulaciones productivas de cara a los mercados internacionales que, por lo general, fueron administradas por unidades especializadas del Estado.

7.1.1 El marco conceptual del modelo de ciudad contemporáneo colombiano: el neoliberalismo participativo

Siguiendo la fórmula propuesta por Iván Jaramillo (2011), puede decirse que el Estado fundado por la Constitución de 1991 es comprensible a partir de, al menos, dos clases de discursos: neoliberales y socialdemócratas. Estos discursos expresados en agentes políticos suprapartidistas presionaron el diseño un modelo estatal producido del choque entre dos visiones sobre las relaciones entre Estado y nación.

A una orilla, es posible identificar una serie de dinámicas internacionales que pueden agruparse bajo el rótulo de “neoliberales”, que desde los 80s con el Thatcherismo fueron volviéndose cada vez más hegemónicas. Su poder político residía en el control de los organismos multilaterales de comercio, y en su ascenso vertiginoso dentro de las instancias de decisión política de los gobiernos noratlánticos. Este entramado institucional fundó su prestigio ideológico en la medida que frente a la ingobernabilidad política, las crisis de la deuda y los mercados cada

vez más inflacionarios, debía implementarse la apertura económica, el férreo control sobre la oferta monetaria y la organización sindical; lo que en síntesis representó el desmonte del Estado de bienestar.

Para el caso colombiano, el gobierno de Gaviria planteó un vuelco en el modelo de desarrollo, consistente en la “apertura económica” del país para acelerar el crecimiento a través de las relaciones con el exterior desde la profundización de la inserción en el comercio internacional y, en teoría, elevar el nivel de bienestar. Para Andrés López (1994.:25) dentro de este paquete de reformas, se destacan: i) la Ley 07 o Ley Marco del Comercio Exterior, mediante la cual se crearon los diferentes órganos institucionales necesarios para hacer de las exportaciones el eje estructurante del desarrollo; ii) la Reforma cambiaria –Ley 09- que permitió el mercado paralelo de divisas y la posesión de activos en el exterior, el manejo de dólares por bancos diferentes al Banco de la República, y la flexibilización de la inversión extranjera[3]; iii) la Ley 01 o Nuevo Estatuto de Puertos, mediante el cual se liquidó a Colpuertos; iv) la Ley 50 o Ley de Reforma Laboral que buscó la flexibilización del régimen laboral; v) El desmonte de la economía agraria nacional, a causa del desmonte de los precios de sustentación a través del IDEMA (hoy ya liquidado), y de los créditos subsidiados a través de la Caja Agraria; y, vi) La Reforma General al sector público buscando su adelgazamiento bajo los criterios neoliberales, en el sentido de la minimización de la intervención estatal en la economía para lograr mayor eficiencia en los mercados.

Por otra parte, nos encontramos con los debates internos de la política colombiana, dominados por un abigarrado conjunto de facciones socialdemócratas, que en términos generales buscaban la profundización de la apertura política iniciada en los ochentas. Se pensaba -que esta última- debía producirse bajo el impulso de un momento de refundación estatal, con un poder de

legitimidad tal, que estuviera en la capacidad de reestructurar los cimientos jurídicos e imaginarios de la nación. En síntesis, la reforma política de la nueva Constitución “[...] abordó un número importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década del 90, muchas de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se les ha asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión” (Velásquez 2003:21). Entonces, para ese momento se entendía que el proyecto de reforma del ordenamiento territorial y la introducción de mecanismos de participación política contribuirían a ampliar la base democrática del régimen político, a descentralizar los conflictos y a racionalizar el uso de los recursos públicos.

Bajo la reinterpretación neoliberal de las garantías políticas se comienzan a observar los mencionados mecanismos de participación desde un punto de vista instrumental. Con el tiempo se hizo evidente que los actores y las prácticas de participación se convirtieron en elementos útiles para alcanzar ciertos objetivos políticos definidos de ante mano, utilizando la manipulación de la opinión pública a través del monopolio de los medios masivos de comunicación (Galán 1997). Otras lecturas como las de Bolívar (2001), Gros (2001) y Ulloa (2004), enfatizarían en el carácter sectorial, ocasional y puntual de los mecanismos de representación, en cuanto responden a problemáticas cuidadosamente delimitadas donde se prefigura al sujeto participante por la vía de su institucionalización.

Es por ello “[...] que al explorar el contexto legal de la participación en el país, es visible cómo los mecanismos ‘convocan’ en gran mayoría al ciudadano y posteriormente, se afirma que dicha oferta no corresponde con la demanda social” (Cunill, Fortes, Pedraza & Restrepo 1996:26). Los gobiernos de la década de los 90s concibieron los mecanismos de participación como instrumentos políticos

tendientes a legitimar la reducción del tamaño del Estado, la disminución de la intervención del sector público y la creación de otras condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado, utilizando los argumentos de la modernización, la racionalización del aparato estatal y la inserción de la economía nacional en el marco de la globalización. “De una estrategia basada en la relegitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica” (Benítez 2009.:182).

Otro aspecto que merece ser tenido en cuenta es el proceso de expulsión de poblaciones rurales y de concentración de la tierra productiva. Las políticas rurales implementadas luego de la apertura económica han sido progresivamente desastrosas. Los sectores con poder adquisitivo débil y sin infraestructura -la mayoría del campesinado-, ha sido sometido a las condiciones de la libre competencia en el mercado agrícola internacional, el cual se encuentra altamente desarrollado y subsidiado. Esta situación precipitó el crecimiento vertiginoso del desempleo rural, y del desplazamiento territorial motivado tanto por causas económicas como por el conflicto armado; panorama que ha hecho sentir sus efectos en un número de desplazados rurales que, de acuerdo con Edgar Forero (2003.:3) “[...] entre 1995 y 2003 estuvo entre los 2 millones en cifras del gobierno y los 3 millones de acuerdo con el Codhes”. Así, mientras los últimos gobiernos han enfocado sus recursos en controvertidos programas como el de Agro Ingreso Seguro, financiando los sectores más acomodados de la población, muchos de ellos sin ninguna vocación agraria o productiva, el nivel de concentración de la propiedad rural ha crecido en proporciones alarmantes. En el 2003 “[...] un estudio de la Contraloría concluyó que más del 40% de las tierras fértiles del país (cuatro millones de has.) Habían sido adquiridas con dineros provenientes del narcotráfico, y agregó que entre 1984 y 1996 las propiedades de más de 500 has. Pasaron de 11 millones a 22.6 millones de has. y que las propiedades menores de 5 has. se redujeron de 3.4 millones en 1985 a 2.2 millones en el 2001”. (Ibíd.:6).

7.1.2 La apertura económica y los fenómenos de conurbación

Bajo el gobierno de Ernesto Samper (1994–1998) con el Plan Nacional de Desarrollo titulado El Salto Social, se escribió el primer documento Conpes (Ref. No 2808) especializado en política urbana. Dicho documento producido en 1995 bajo el título de Ciudades y Ciudadanía, la Política Urbana y el Salto Social, estableció como prioridad preparar a las ciudades colombianas para ingresar en la nueva estructura de Estado-nación instaurada con la Constitución de 1991.

La Conurbación y los atributos regionales de un urbanismo en Red:

La apertura económica produjo que la planificación urbana se pensara por fuera de las aglomeraciones construidas para responder a las necesidades del modelo de Sustitución por Importaciones: Ciudades en función del mercado regional y nacional. En ese sentido, el Conpes 2808 evidenció la necesidad de acondicionar dichos territorios a las exigencias de la globalización y de los regímenes de acumulación de un capitalismo postfordista. Así las cosas, la planificación urbana post constitucional comenzó a gestarse bajo una clara intención de articulación fronteriza, a la medida de los procesos de transnacionalización económica y cultural.

El documento en cuestión retomó la caracterización moderna del desarrollo urbano colombiano, en la que se observa un nivel de concentración de la actividad económica, el poder político y, sus capacidades de innovación y producción cultural en cuatro grandes ciudades y sus áreas metropolitanas. Rasgo que constituía una de las especificidades del caso colombiano, y se suponía dotaba al desarrollo nacional de un mayor grado de flexibilidad y de una destacada capacidad de respuesta, en comparación con los procesos de macrocefalia urbana característico en la mayoría de las naciones latinoamericanas (Conpes 1995.:5).

Sin embargo, el mismo documento establecía que debido a las dinámicas de ampliación del espacio urbano y de integración regional, era evidente la aparición de fenómenos de conurbación[6]. De este modo, el mencionado pluricentrismo urbano ya no se estructuraba en las cuatro principales ciudades del país, sino en torno a grandes corredores urbanos que entre sí tienen una gran accesibilidad, conformando zonas comunes de actividad urbano-regional que requieren de estrategias particulares de desarrollo urbano, para aprovechar su potencial y evitar los efectos nocivos que generan sobre los usos y ocupación del suelo y el medio ambiente. Dichos corredores urbanos principales son el de la Costa Caribe con las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; el de Medellín y su área metropolitana; el de Cali y las ciudades intermedias del Valle del Cauca; el de las tres ciudades del eje cafetero; y el de Bogotá y su área metropolitana (Conpes 1995:6-7).

En este contexto, uno de los principales problemas que se identificaron fue la ausencia de coordinación de políticas nacionales referidas al espacio urbano. El desarrollo urbano del país ha propiciado el desorden y la inequidad en las ciudades, siendo urgentes nuevas formas de regulación e intervención gubernamental (Conpes 1995:3). De igual manera, se planteó que la articulación entre los sistemas productivos y las redes urbanas, permitirían diagnosticar e intervenir el desarrollo económico nacional; entendiendo por red urbana “[...] el complejo sistema de relaciones urbano-regionales” (1995.:3). Desde este punto de vista, se preveía que ciudades competitivas, y en una relación constructiva con su entorno próximo o regional, debían ser capaces de generar condiciones para el crecimiento endógeno; por lo tanto, la política urbana debía constituirse desde un nivel de intermediación espacial, que permitiera la articulación de las acciones del gobierno nacional y las entidades territoriales alrededor de objetivos de “desarrollo urbano integral”. Bajo dicha visión se concebía a las ciudades como producto de relaciones de interdependencia entre los elementos de la estructura física y las

dimensiones socioeconómicas en el espacio urbano, las cuales debían contar con la intermediación institucional de los diversos niveles de gobierno, la acción del sector privado y de la comunidad.

7.1.3 La descentralización, el gobierno y la planificación intraurbana

La velocidad y el desorden del crecimiento urbano de las grandes ciudades conllevó a su expansión en los municipios vecinos, dando lugar a nuevas escalas de servicios e infraestructuras que, para su adecuada atención, requieren de administración y planificación metropolitana para poder hacer frente a problemas tan diversos como la especulación del suelo urbanizable, el transporte urbano, la infraestructura pública y la desigualdad social.

Un aspecto que impactaría de manera remarcable la planificación urbana de aquellos tiempos serían las dinámicas de descentralización estatal. Desde el punto de vista financiero, los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución establecieron una masiva transferencia de los ingresos corrientes de la nación a los departamentos y municipios. Por el mismo camino, la Ley 60 de 1993 estableció el régimen de transferencias financieras (fórmula de distribución y reparto, porcentajes mínimos de inversión por sectores), así como las actividades y funciones del sector social que deben financiarse con dichos recursos (educación, sanidad, vivienda, agua potable, sector agropecuario); esta ley reemplazó a la Ley 12 de 1986, fijando para los municipios y demás entidades territoriales (incluidos los resguardos) su participación en los ingresos corrientes de la nación. La Ley 60 constituyó la base del actual Sistema General de Participaciones (SGP – Ley 715).

En el ámbito administrativo, la Constitución de 1991 reconoció autonomía a sus Entidades Territoriales. Es así como se organizaron las competencias de los entes nacionales y subnacionales, asignando la Constitución a los departamentos: i) un

papel de intermediario y mediador entre el nivel local y nacional; ii) la articulación de los planes de desarrollo de los distintos niveles de gobierno; iii) la coordinación y provisión de los servicios de educación y salud; iv) el apoyo y asesoría a los municipios en la prestación de servicios públicos domiciliarios y; v) la ejecución de las obras públicas de competencia departamental.

De otro lado, al “nivel municipal” se le encomendó: i) planear el desarrollo municipal, manteniendo su prevalencia como proveedor de bienes y servicios primarios; ii) proveer los servicios de educación y salud cuando se disponga de capacidad administrativa y se le asignen los recursos suficientes; iii) efectuar inversiones en obras públicas locales, y constituirse en ejecutor directo de programas y proyectos; iv) desde el artículo 311, que el municipio es la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Dicho artículo le asigna al municipio no sólo la función del desarrollo de su territorio y la prestación de los servicios públicos, sino también la de promover la participación comunitaria.

Por su parte, a las instancias nacionales: i) se reservaron los grandes asuntos (relaciones exteriores, defensa, política económica y orden público); se otorgaron ii) la responsabilidad de planear el desarrollo global de la economía; iii) la garantía del acceso a la educación y a los servicios de salud; iv) la definición de políticas generales de administración de servicios públicos domiciliarios; v) la realización de inversiones en obras públicas de carácter nacional; y, vi) la formulación de planes y programas a través de los diferentes ministerios y departamentos administrativos.

Otro de los pilares distintivos de la nueva Constitución en relación a la ampliación del fenómeno descentralizador, sería su énfasis en la participación ciudadana. La creación de nuevos espacios para la intervención directa de los ciudadanos en la formulación, la gestión y el control de los asuntos públicos

pretendió superar las restricciones a la democracia participativa, buscando la legitimación de las instituciones gubernamentales y la eficiencia en la asignación de los recursos colectivos. Este énfasis participativo adquirió concreción en el municipio, pues es allí donde se situó la integración entre ciudadanía y autonomía local. Así pues, el objetivo era lograr que la comunidad se convirtiera en gestora y administradora del desarrollo municipal, al tiempo que debía realizar la tarea de control sobre los servicios básicos.

De hecho, el denominador común en las diversas propuestas de ordenamiento territorial que se presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente, fue la consolidación de la eficiencia de parte de las entidades territoriales en la prestación de dichos servicios. La Ley 134 de 1994 o Ley de Participación Ciudadana desarrolla el contenido del artículo 103, estableciendo como mecanismos de participación el “plebiscito”, la “consulta popular”, y el “referéndum”, y abriendo las puertas para dar cabida a mecanismos de participación directa como el “cabildo abierto”, la “iniciativa legislativa” y la “revocatoria del mandato”. Así mismo, este nuevo articulado contempló que las organizaciones civiles podrían constituir “veedurías ciudadanas” o “juntas de vigilancia” a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos[10]. Así, estos mecanismos se complementaron con otros que harían más frecuente la incidencia y participación ciudadana en la construcción de políticas públicas; sin dejar de lado que, la Constitución y sus articulados también proveyeron mecanismos que posibilitaron la participación política a partir del juego electoral. Por otra parte, en el artículo 107 y en la Ley 130 de 1994 se le garantizó a todos los colombianos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos.

En síntesis, la reforma política de la nueva Constitución “[...] abordó un número

importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década del 90, muchas de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se les ha asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión” (Velásquez 2003:21). Entonces, para ese momento se entendía que el proyecto de reforma del ordenamiento territorial y la introducción de mecanismos de participación política contribuirían a ampliar la base democrática del régimen político, a descentralizar los conflictos y a racionalizar el uso de los recursos públicos.

La relación entre descentralización y entidades territoriales se manifestó también en la posibilidad de conformar regiones, provincias y territorios étnicos como producto de la heterogeneidad política, económica, cultural y étnica de la nación[11]; quizás lo más remarcable en esta relación sería la posibilidad de que dicha diversidad se constituyera en entidades territoriales con órganos de representación propios[12]. Como ya se había anunciado, la Constituyente puso en marcha una nueva estructura territorial descentralizada y tomó como eje el municipio[13], dejando la definición de la “entidad intermedia” en manos del Congreso de la República que debería legislar sobre ella, mediante la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT; aunque como veremos, dicho proyecto debió esperar cerca de 20 años para ser aprobado.

Frente a este proceso, quizás la empresa de modernización estatal de más largo aliento emprendida por el Estado colombiano, el documento Conpes de 1995 identificó varios problemas en los diferentes campos de la gestión y el autogobierno adquiridos por la vía de la descentralización, entre los cuales vale la pena mencionar la carencia de instrumentos apropiados en materia de reforma urbana y de adecuación de la normatividad para la gestión urbana; déficit de

capacidad administrativa y bajo nivel de profesionalización de funcionarios y responsables en asuntos urbanos; deficiencias en materia de planeación local, programación de actividades y formulación de proyectos; baja capacidad para planificar financieramente el cumplimiento de responsabilidades y realización de proyectos con impacto en las ciudades; carencia de voluntad política para implantar reformas y ajustes requeridos; y deficiencia en la implementación de instrumentos de gestión metropolitana. (Conpes 1995:10).

Bajo este contexto se plantearían dos elementos estratégicos de actuación para la política urbana: Enfrentar el problema de la desarticulación entre Estado y entidades territoriales; y regular los mecanismos de la planificación intraurbana.

Con respecto al primer ítem se sugirió articular el Plan Nacional de Desarrollo a los propósitos del desarrollo urbano y, más precisamente, a la producción de acuerdos interinstitucionales de las entidades territoriales. De igual modo, se sugirió crear un nivel de intermediación institucional en el que las acciones del gobierno nacional y de las entidades territoriales se coordinen alrededor de objetivos de desarrollo urbano integral; con lo cual se buscaba “[...] mantener la flexibilidad del sistema urbano colombiano, apoyar los centros con ventajas competitivas para la apertura, y promover regiones y ciudades con potencial productivo diferentes a los tradicionales centros con mayor desarrollo relativo en el país” (Conpes 1995:13).

Frente al segundo aspecto se planteó la necesidad de articular la gestión local del desarrollo, hasta ahora segmentada y sectorizada, alrededor de los objetivos integrales de desarrollo urbano y del espacio urbano. Las acciones en materia de ajuste normativo y adecuación del marco legal para el desarrollo urbano se orientaron a los planes de ordenamiento territorial, la captación de la plusvalía urbana, la descentralización al interior de las ciudades, el manejo del suelo, un

marco tributario local, la prestación de servicios públicos, el transporte urbano, el medio ambiente, así como normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio (Conpes 1995:16).

7.1.4 La organización local del espacio: Los Planes de Ordenamiento Territorial – POT-

La Constitución de 1991 fortaleció el proceso de descentralización colombiano orientado en la construcción de una gubernamentalidad basada en principios territoriales. Desde este punto de vista, las entidades territoriales se erigieron como responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios, asignando a los municipios la competencia directa sobre la planificación y administración del suelo urbano, así como del desarrollo físico de las ciudades. Dichos principios tomarían forma jurídica bajo la promulgación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) que junto a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) serían los principios orientadores del urbanismo colombiano, en el contexto de la apertura económica. Estas dos leyes implementaron nuevas figuras de planeación para las ciudades: (i) el Plan de Desarrollo que hace concreto, en programas y proyectos, el programa de gobierno de cada alcalde durante su período; y, (ii) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación territorial que debe incorporar al marco normativo de las ciudades, el Régimen del Suelo que otorga derechos y deberes a los propietarios de los suelos, y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

En términos generales, la Ley 388 estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial debían integrar los siguientes componentes: (1) General, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; (2) Urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y

administrar el desarrollo físico urbano; y (3) Rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Por otra parte, la mencionada Ley de Ordenamiento Territorial desarrolló una serie de instrumentos de gestión del suelo como mecanismos indispensables para la realización de operaciones urbanísticas integrales, entre las cuales se incluyen los proyectos de vivienda de interés social, que debían agilizar y encauzar el ordenamiento del territorio; y las herramientas de planificación y de gestión del suelo. Entre las primeras se cuentan los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales y las unidades de actuación urbanística.

7.1.5 Profundización de la descentralización hacia las ciudades-región:

Densificación y políticas isomórficas sobre el modelo de ciudades compactas. En el 2003 el gobierno colombiano se preocupó por el afianzamiento de grandes desequilibrios regionales. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de Uribe Vélez “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006), el 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales capitales que, conjuntamente, representaban el 35% de la población total, sin dejar de lado que cerca del 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios. Además, el nivel de desarrollo y competitividad de los municipios presentaba importantes diferencias: sólo 139 de ellos tenían un nivel de desarrollo medio alto mientras la gran mayoría, 569, presentaba un desarrollo medio; por estas razones el Plan Nacional de Desarrollo orientaba a capitalizar los avances de la descentralización en función del desarrollo económico regional. Se pensaba entonces que el modelo de organización territorial colombiano descansaba en un excesivo protagonismo local y nacional careciendo de niveles de intermediación,

los cuales debían ser liderados por los departamentos; dado que desde el punto de vista del gobierno, el fortalecimiento del nivel de acción departamental posibilitaría que los territorios se organizaran en redes y alianzas estratégicas. En dicha dirección, las ciudades debían armonizar su desarrollo con los entornos rurales y regionales, promoviendo sistemas regionales de desarrollo de diversa escala.

Por lo tanto, fue así como el Gobierno Nacional se comprometía a promover agendas conjuntas con las ciudades y las áreas metropolitanas para fortalecer los planes habitacionales urbanos y rurales, fomentando la conformación de áreas metropolitanas o ciudades-región; y a promover una política basada en el afianzamiento de la descentralización y la autonomía regional, la cual se emprendería a través de tres líneas estratégicas: i) afianzamiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública; ii) fortalecimiento de la descentralización administrativa y fiscal; y iii) ordenamiento territorial. (PND 2003:268-269).

Desde la perspectiva presidencial se pensó en fortalecer los procesos ciudades-región en Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Pereira, Manizales y Armenia; al tiempo que se acompañaban y afianzaban dinámicas “[...] valiosas para retroalimentar la política de desarrollo territorial” (PND 2003:277).

El Conpes No 3305 del 2004 titulado “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano”, es una segunda referencia a tener en cuenta en la discusión sobre la construcción de un modelo de ciudad colombiano en tiempos postconstitucionales. Este documento desarrolló un conjunto de recomendaciones encaminadas a optimizar la política de desarrollo urbano del Gobierno Nacional, de conformidad con la Política de Calidad de Vida Urbana definida en el Plan

Nacional de Desarrollo –Hacia un Estado Comunitario, (2006–2010) bajo la presidencia de Álvaro Uribe Vélez; este documento da lineamientos dirigidos a consolidar ciudades más compactas, más sostenibles, más equitativas y con la capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo. Bajo dicha prerrogativa, el Conpes 3305 presentó: a) un diagnóstico general sobre la situación actual de los centros urbanos del país; b) un análisis de la evolución de la Política de Desarrollo Urbano y de los principales atributos urbanos; y, c) una propuesta y estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia. A continuación se sintetizarán los principales planteamientos del Conpes 3305 siguiendo los ejes mencionados anteriormente:

DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CENTROS URBANOS DEL PAÍS

De acuerdo con dicho diagnóstico, Colombia continuó con su tendencia urbanizadora bajo las cuales los habitantes de zonas urbanas representaron el 72% de la población nacional. En términos espaciales, estos asentamientos se localizan en su mayoría a lo largo de tres ejes urbanos en las regiones andina, atlántica y sur occidente, con una progresiva conurbación y metropolización alrededor de las grandes ciudades. Igualmente, se diagnosticó que la tercerización de la economía urbana del país propició un mayor desequilibrio de las estructuras urbanas de las ciudades colombianas, en las cuales antiguas zonas de vivienda fueron incorporadas para el uso comercial y de oficinas, sin los debidos procesos de adaptación, junto con el deterioro y la progresiva obsolescencia de las zonas industriales. En tal sentido, se conformaron pequeñas unidades económicas localizadas por un patrón disperso, como una manera de disminuir costos de localización y/o capturar franjas de mercado. En paralelo, el sector informal de la economía empezó a ocupar importantes áreas públicas y privadas de las ciudades (Conpes 2004:2).

Por otra parte, el crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado, con una visión de pequeña escala más que de modelo territorial amplio. Entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentran: El predominio de los asentamientos precarios en las periferias, la expansión irracional y, el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades.

En términos sectoriales, sobresale el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la escasez de suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, la sostenibilidad de los incrementos de cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público. (Conpes 2004:3).

Un análisis de la evolución de la Política de Desarrollo Urbano y de los principales atributos urbanos:

Al respecto, el documento afirma que la Nación ha enfrentado el desarrollo de las ciudades colombianas en forma desarticulada y discontinua, producto de una dificultad para formular políticas territoriales y vincular de manera efectiva el desarrollo urbano con el desarrollo económico y social del país; situación que se profundizó en los años noventa, en la medida que se debilitó la actuación pública nacional con sentido territorial, y predominó la intervención sectorial poco coordinada en los territorios. (Conpes 2004:10). Esta situación tiene que ver con los efectos del proceso descentralizador, ya que de acuerdo con el Conpes 3305, la descentralización transformó la relación entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional, instaurando como principio de la Nación una organización gubernamental sustentada en la autonomía de los entes territoriales y, principios constitucionales que afectan en forma determinante el desarrollo urbano, tales como: la función social y ecológica de la propiedad, la participación en plusvalía y la definición del urbanismo como función pública.

De igual manera se realiza un balance de la implementación de la Ley 388 de 1997 referido al proceso de elaboración y adopción de los POT. Dicho balance puede sintetizarse en los siguientes puntos: i). La formulación de esta primera generación de POT ha aportado en la formación de capacidad institucional de los municipios, especialmente en los más pequeños, donde en muchos casos fue el primer proceso de planificación territorial; ii). Sólo una pequeña proporción de los municipios que han formulado su POT, ha aplicado los instrumentos de gestión y financiación previstos por la Ley 388 de 1997; y iii). En la mayoría de casos, no se ha guardado correspondencia entre los Planes de Desarrollo Municipales y los POT. Al respecto, son evidentes en algunos planes inconsistencias en materia de asignación de recursos, cumplimiento de metas y cambio de directrices; además de que el plan se ve recurrentemente como un documento para cumplir con las “formalidades de la ley”, pero que en realidad no ejerce una función planificadora de largo plazo (Conpes 2004:9).

Una propuesta y estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia:

El Conpes 3305 plantea que el gran reto para las ciudades colombianas consiste en articular los elementos atomizados de los ejes sectoriales de vivienda, espacio público, transporte, servicios públicos domiciliarios y equipamientos, así como las acciones de la administración pública en sus diferentes niveles territoriales, el sector privado y la comunidad en una estrategia integral de desarrollo urbano.

Desde este punto de vista se concluyó que la Nación ha realizado ingentes inversiones sectoriales que han redundado en la mejora de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- a nivel urbano. Aunque, a pesar de este esfuerzo las condiciones de los sectores de ingresos bajos de las ciudades siguen

siendo críticas, lo que implica que se requerirá más inversión, por muy largo tiempo. De igual manera, se señaló que el esquema de acción institucional debería ser revisado, ya que las políticas e inversiones nacionales relevantes al desarrollo urbano están en cabeza de diferentes entidades, de modo que sus resultados son en algunos casos atomizados. Finalmente, se hace un llamado para que las instituciones públicas nacionales y locales se vinculen de una manera más activa con el sector privado en la provisión de suelo urbano, espacio público, y vivienda de interés social, a través de mecanismos de participación claros e innovadores. (Conpes 2004:15-21).

Por otra parte, como prerrequisito para consolidar una política estatal urbana se plantea la necesidad de caracterizar un modelo a implementar, por lo cual es acogida la propuesta del modelo de las “ciudades densificadas”, porque estimula la concentración de actividades; disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales, los servicios urbanos y el empleo; favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes; promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos; y, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable, evitando el sacrificio de áreas en conservación (Conpes 2004:13).

A partir del modelo de la ciudad densificada, se plantean las siguientes recomendaciones para gestionar el desarrollo urbano:

- Para fortalecer la renovación y redensificación urbana se planteó como prioridad atender la demanda de suelo urbano para vivienda. En este sentido, las grandes ciudades debían propender por recuperar y optimizar las zonas consolidadas al interior de la ciudad mediante procesos integrales de renovación y redensificación urbana. Con el propósito de incentivar estos procesos, el Gobierno Nacional creó una exención tributaria aplicable a proyectos de renovación urbana (Ley 788 de 2003), la

cual fue reglamentada a través del Decreto 2755 de 2004. No obstante, dado que la figura de patrimonios autónomos para estos procesos no ha sido suficientemente desarrollada, esta exención no ha generado hasta el momento el impacto esperado. De igual modo, se propuso crear incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar, se apliquen en proyectos de renovación o redensificación urbana.

- De manera complementaria, se planteó que de la mano con las medidas destinadas a ampliar la oferta de suelo y de vivienda, era necesario adelantar acciones para mejorar las condiciones de vida de los hogares que en ese momento habitaban asentamientos precarios en el país (1.3 millones). Para lo cual se propuso consolidar el programa estatal dirigido al Mejoramiento Integral de Barrios, erigido sobre la base de un Programa de Titulación Masiva de Predios, el cual buscaría mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares localizados en asentamientos precarios, con posibilidades de mejoramiento integral; y conseguir en el mediano plazo procesos de titulación en cerca de 100.000 predios.
- Así también, bajo el ideal de la ciudad densificada se plantearon otra serie de recomendaciones dirigidas a: i) Promover mecanismos de generación, mejoramiento y sostenibilidad del espacio público; ii) Mejorar la movilidad de las ciudades; iii) Prevenir y mitigar riesgos ambientales urbanos; iv) Mejorar la calidad de las áreas de expansión urbana; y, v) Ajustar el funcionamiento y la coordinación institucional y normativa.

7.1.6 Tensiones y contradicciones entre el modelo isomórfico densificado y la ciudad-región

En opinión de Óscar Roa (2005) el documento Conpes 3305 incurre en el error de creer que los grandes desafíos de la política urbana están en la densificación, y que la diversidad – esto es, que cada ciudad, área metropolitana o región tiene connotaciones sociales, económicas, ambientales y políticas diferentes- se puede eliminar con un modelo uniformizador o isomórfico como el que propone. Roa (2005:296), señala que el modelo isomórfico entraña el peligro de contribuir a ensanchar las brechas funcionales, que caracterizan el desequilibrio persistente en la red colombiana de ciudades entre aglomeraciones hiperdotadas y subequipadas; pero más importante aún es que este modelo introduce una contradicción evidente con el modelo de ciudad-región, aprobado para el caso específico de Bogotá y Cundinamarca en el documento Conpes 3256 de diciembre de 2003. De acuerdo con este último:

“Los territorios relevantes en la economía global se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales dando lugar a formaciones regionales con capacidad para interactuar competitivamente con las redes mundiales de ciudades región. La integración entre zonas urbanas y rurales busca establecer acuerdos y alianzas en torno a los siguientes aspectos centrales para la competitividad y gobernabilidad territorial: a) la creación de condiciones favorables a la inversión y al empleo productivo, en un marco de desarrollo endógeno sostenible; b) la generación de un ambiente propicio a la innovación y al desarrollo tecnológico; c) la apertura de la ciudad región en materia de comercio exterior y en la definición de política exterior con el fin de integrarla a los circuitos internacionales de negocios y oportunidades; d) la integración de las políticas y las acciones en materia de infraestructura y conectividad regional, nacional e internacional y e) la generación de capacidad de planificación y gestión

de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social.

La competitividad y gobernabilidad del territorio implican un patrón de desarrollo territorial caracterizado por la ocupación eficiente y equilibrada del territorio que permita, a su vez, garantizar el control estatal, la seguridad de sus habitantes y la armonía entre la estructura territorial y las demandas económicas y sociales” (Conpes 3256 2003:3).

En opinión de Óscar Roa (2005:297) “[...] la alteridad entre ambas opciones es evidente, dado que la adopción de un modelo niega al otro: a la homogeneidad que preconiza la ciudad densa se enfrenta la heterogeneidad subyacente a la segunda, al isomorfismo la diversidad y al pensamiento único el multiculturalismo y el pluralismo”. Para este autor, el hecho de que el Conpes haya aprobado dos documentos de política que persiguen objetivos sustancialmente diferentes, ambos vigentes en ese momento, no quería decir que se estuviera procurando objetivos múltiples o complementarios, pues su implementación implicaba opciones radicalmente diferentes de política pública.

7.1.7 La recentralización y las ciudades compactas

Tal y como lo plantea Gabriel Rosas (2010), en Colombia se había venido consolidando históricamente un tipo de descentralización, que podía caracterizarse como un híbrido entre los dos extremos que se discuten generalmente en la literatura internacional: (i) El modelo de agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales son, esencialmente, ejecutores de políticas diseñadas por el sector central y deben rendir, en consecuencia, cuentas al Gobierno Nacional por los resultados de su gestión; y (ii) El modelo de escogencia o elección pública local, donde los entes locales gozan realmente de autonomía en

la definición de sus políticas, obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de los contribuyentes y son, por ende, responsables ante la ciudadanía por los servicios colectivos que prestan. Como lo hemos visto, el modelo colombiano se ha constituido por una focalización en los entes locales municipales, pero bajo una planificación acordada en los niveles centrales y con una débil mediación regional o de los niveles departamentales.

Conviene echar un vistazo a la dimensión regional propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010). En este documento a pesar que se reconoce la diversidad territorial como una fortaleza para alcanzar un crecimiento sostenido, se hace un balance menos positivo del proceso descentralizador, desde el punto de vista del uso y asignación eficiente de los recursos públicos administrados por las autoridades locales:

“Sin embargo, los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. En esencia, se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial, orientados hacia la planificación física y regulación de los usos del suelo, se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional” (PND 2007:471).

En el documento analizado es evidente la transformación en la escala territorial de intervención, de la idea de ciudades-región planteada con insistencia en el PND (2002-2006) se transita hacia la focalización departamental, agrupada bajo

desempeño económico y capacidades endógenas. Dicho ejercicio identificó grupos de departamentos en fases de desarrollo similar: formación, despegue, expansión y consolidación.

También es destacado el ejercicio de regionalización desde presupuestos economicistas y construidos en función de las necesidades del ejecutivo central, lo cual es complementado con una lectura profundamente pesimista de la gobernabilidad municipal:

“En el caso de los municipios se ha evidenciado que buena parte de ellos no ha contado con las capacidades fiscales, administrativas, técnicas y económicas para la asunción de las competencias asignadas y existen casos donde no hay compatibilidad y pertinencia de algunas competencias frente a su vocación productiva. Así mismo, las competencias son asumidas con un enfoque netamente sectorial, no han logrado una gestión integral del desarrollo. Es por ello que aún no han obtenido avances significativos en su contribución a la reducción de la pobreza y la indigencia, ni en su deber de asumir eficientemente la atención de los derechos básicos de la infancia, la juventud, etc.” (DNP 2007:477).

También sobre el documento del PND del segundo mandato de Uribe Vélez puede inferirse la intención del ejecutivo por ajustar el modelo de descentralización colombiano, buscando aumentar el control del Estado nacional, por medio de Planeación Nacional, sobre el Sistema General de Participaciones, la evaluación de la gestión pública territorial y el saneamiento financiero de las entidades subnacionales:

“[...] para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y garantizar los objetivos del proceso de descentralización, el Gobierno Nacional diseñará instrumentos que le permitan realizar procesos efectivos de control y evaluación

de la gestión y del gasto territorial, lo cual incluye acompañamiento a la gestión de los municipios que lo necesiten; brindar asistencia técnica y legal en los casos que se requiera; identificar situaciones de amenaza grave a la descentralización y tomar medidas que permitan su superación oportuna en el marco de las normas constitucionales” (DNP 2007:478).

Bajo esta relectura de la descentralización se orienta su reorganización bajo un modelo en el que “ [...] la Nación tiene a su cargo la formulación de política pública marco en todos los sectores, mientras que los departamentos cumplen un papel articulador con los municipios. Mientras que estos últimos son los ejecutores básicos de los principales servicios que demanda la ciudadanía”. (PND 2007:477). Será por lo tanto el inicio de un periodo que bien podría catalogarse como recentralizador.

Por recentralización habría de entenderse el fortalecimiento de los mecanismos de control territorial por parte del ejecutivo, tanto en lo administrativo como en lo fiscal. Ahora bien, dicha dinámica ha generado mayor dependencia de las entidades territoriales respecto del Estado Central. Conviene aclarar que el término “re-centralización” no quiere decir un “volver atrás”, o la repetición de un modelo de gobierno centralizado como el que se implementó en gran parte de la historia republicana colombiana, en especial bajo el modelo de “sustitución por importaciones”; más bien, el fenómeno de re-centralización busca caracterizar las formas de actualización y re-contextualización de prácticas institucionales, que progresivamente restringen el grado de maniobra de los entes subnacionales bajo la égida del ejecutivo central y sus modernos órganos de planificación centralizada.

En este sentido, los fenómenos de recentralización se encuentran profundamente relacionados con temas como el desarrollo territorial, el

ordenamiento territorial, las competencias entre los entes nacionales y subnacionales, los recursos, las formas de regionalización y la autonomía de las entidades territoriales; pero en particular, significa evaluar sobre la estructura del Estado contemplada tanto en los acuerdos constitucionales de 1991, como en la dinámica modernizadora del Estado colombiano a partir de la segunda mitad del siglo XX.

7.1.8 Las Ciudades Amables bajo el Estado Comunitario

En este contexto, el PND (2006-2010) partió de considerar las altas tasas de urbanización colombiana como una oportunidad de desarrollo. Dicha apuesta se argumentaba a partir de las economías de escala y de aglomeración, de acuerdo con las cuales las ciudades favorecen la productividad y facilitan la provisión y el intercambio de bienes y servicios (PND 2007:169). Además, de acuerdo con este documento, si bien la estructura urbana colombiana podía ser caracterizada como una concentración poblacional jerárquica y diversificada, su Índice de Primacía Urbano (IPU) era bajo en comparación con los otros países de América Latina tal que, mientras Colombia tenía un índice de 1.0, países como Argentina y Chile tenían 3.3 y 2.4 respectivamente; lo cual sirvió para que el Gobierno calculara un crecimiento poblacional sostenido de las ciudades colombianas. De manera complementaria, desde la perspectiva de Planeación Nacional (DNP 2007:8), los principales problemas de las ciudades colombianas seguían siendo: i) la alta incidencia de asentamientos precarios, especialmente en las áreas periféricas de las ciudades; ii) la escasez de suelo urbanizable (definido por los POT); iii) deterioro de las áreas consolidadas y suburbanización no planificada de las periferias; iv) la baja calidad y cantidad de espacio público; y v) baja capacidad institucional de las administraciones locales.

Así pues, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales debían promover

“[...] la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permitiera dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades” (PND 2007:170). A este modelo de ciudad el Gobierno de Uribe Vélez le llamó “Ciudades Amables”.

El esquema de la estrategia de Ciudades amables pretendía integrar políticas específicas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte, y algunos lineamientos para lograr una articulación adecuada entre estas políticas y cuatro programas integrales transversales: Saneamiento para Asentamientos, Mejoramiento Integral de Barrios, Macroproyectos Urbanos y, Renovación y redensificación urbana. (PND 2007:171).

De acuerdo con la lógica gubernamental, ya en la primera administración de Uribe se había avanzado en la definición de un modelo de desarrollo urbano denominado Ciudades Compactas (Documento Conpes 3305 de 2004), mediante el cual se esperaba promover la reutilización más eficiente de las zonas construidas, consolidar una estructura urbana más funcional, con mayores densidades y con una distribución de actividades que favoreciera el uso de sistemas alternativos de transporte y evitaran largos desplazamientos intraurbanos, así como el uso más racional del suelo de expansión.

Conforme a dicho modelo, el PND (2006-2010) se orientaba principalmente a: (1) consolidar un modelo de ciudad compacta, eficiente y sostenible; (2) desarrollar programas integrales que permitieran la articulación de las políticas sectoriales de la nación en los municipios y su coordinación con las políticas locales; (3) incrementar la oferta de suelo para el desarrollo de programas Ciudades Compactas y Sostenibles; (4) fortalecer institucionalmente a las administraciones locales para el desempeño de la función pública del urbanismo, y

al sector privado como principal agente del mercado inmobiliario; (5) racionalizar el marco normativo del ordenamiento territorial; y; (6) garantizar la organización armónica y eficiente de las grandes aglomeraciones urbanas y la articulación del desarrollo urbano con el territorio regional.

De igual manera, el Gobierno nacional pensaba que la gestión del desarrollo urbano permitiría mejorar la toma de decisiones en las cuales se involucrara el crecimiento económico, la equidad social y la dimensión ambiental, sin desconocer las características propias de cada territorio con su biodiversidad, población, cultura y potencial de desarrollo. La incorporación de estos elementos como soporte para el ordenamiento territorial y el manejo del riesgo se constituyeron en temas prioritarios, que circunscribían todas las estrategias a implementar (PND 2007:173-176).

De acuerdo con el documento Vision 2019 (DNP 2010:46) la estrategia de Ciudades Amables requería construir vivienda digna, espacios públicos adecuados, acceso a servicios públicos y sistemas de movilidad para el 77% de los colombianos que vivirán en los centros urbanos en el 2019; lo cual sólo sería posible aplicando un modelo de desarrollo urbano planificado. Desde dicha perspectiva, se proyectaba que en 2019 el espacio público de las ciudades de más de 100.000 habitantes debería aumentar a 10 m² por habitante (hoy es 4 m²); que para evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios se deberían construir 3,9 millones de viviendas nuevas y mejorar cerca de 804.000 viviendas, con lo que se lograría reducir el déficit total de vivienda a 12% (hoy 30%). Para hacer esto posible se requeriría mayor intermediación del sistema de financiación de vivienda y que éste atendiera a hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal, de forma tal que la relación de la cartera hipotecaria con el PIB llegue a ser mínimo de 12,5% en 2019 (hoy 5,9%).

7.1.9 La LOOT y el Modelo de ciudad en el marco del Desarrollo Regional

En opinión de Planeación Nacional, el contexto institucional que enmarcó el último Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), titulado “Prosperidad para todos”, es diferente al de otras administraciones. De acuerdo con este mismo texto, Colombia paso de ser percibida en el mundo como un Estado fallido a convertirse en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo; se pasó además a formar parte de un grupo de naciones, llamados los CIVETS, – Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica–, percibidas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, se inició el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), algo impensable hace tan sólo unos años (PND 2011:21). Como veremos, dicha percepción debía manifestar su correlato en el modelo de desarrollo territorial a seguir, entendiendo que a nivel del modelo de ciudad la diferencia con las políticas de gobiernos anteriores serán mínimas; más bien lo que se tornará evidente será una intención desde el Estado por retomar y profundizar el modelo de ciudad-región, intentando ajustar el territorio nacional a las necesidades de un capitalismo globalizado y flexible.

Precisamente, en concordancia con el contexto descrito este Plan de Desarrollo se caracteriza por un enfoque regional, buscando facilitar “[...] la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio” (PND 2011:27). El texto realiza un balance regional emulando el segundo plan de gobierno de Uribe en la medida que toma como unidad de análisis los departamentos. Sin embargo, su valorización se hace sobre dos aspectos, de una parte las Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, y de otra, las capacidades institucionales municipales (de

acuerdo con los datos arrojados por el Desempeño Integral Municipal).

En referencia a este último aspecto, es importante anotar que el PND llama la atención sobre la presencia de un patrón que permite relacionar a los municipios que tienen altos niveles de capacidad institucional; tales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pasto, Armenia, Pereira y Manizales; con la presencia de altos niveles de desempeño municipal en los municipios cercanos a su área de influencia; lo cual revela para Planeación Nacional la importancia de aprovechar las relaciones de vecindad geográficas para irradiar mejores capacidades institucionales entre municipios cercanos. (PND 2011:40). En esta dirección es remarcable el esfuerzo de este Plan Nacional de Desarrollo por construir lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas, de acuerdo con la clasificación departamental realizada anteriormente; los cuales deben converger con algunos macroproyectos de corte transversal como la generación de empleo y las oportunidades de acceso a vivienda y a servicios públicos.

El PND (2011:51) toma como fundamento teórico a la Nueva Geografía Económica, la cual de acuerdo con el texto, permite comprender la formación de gran variedad de aglomeraciones de las actividades económicas en el espacio geográfico, y su tendencia a concentrarse en determinadas zonas estratégicas tomando en cuenta la accesibilidad con los mercados nacionales y globales. Por lo tanto, si lo que se busca es un crecimiento espacial más equilibrado es estratégico fortalecer las áreas de mayor desarrollo, promoviendo el desarrollo local de las áreas de menor desarrollo buscando aprovechar las capacidades funcionales y externalidades positivas de las primeras, de manera que irradien crecimiento y desarrollo en su área de influencia. El análisis anterior significa propender por la reducción de las distancias físicas entre los centros urbanos y entre éstos y sus áreas de influencia, superando las deficiencias institucionales y las barreras

administrativas que impiden o que no favorecen la asociatividad, ni la unión de esfuerzos público-privados para emprender proyectos integrales de desarrollo territorial supra municipales y supra departamentales.

Como vemos, una vez más nos topamos frente a la necesaria implementación de una legislación que permita las articulaciones sugeridas anteriormente y la capacidad de implementar unas orientaciones generales del proceso desarrollista, desde los órganos especializados del Estado. De esta manera, tenemos que revisar las transformaciones que el gobierno implementa en la dinámica de descentralización, así como su agenda legislativa, donde aprovechará de su mayoría incontestable en el Congreso de la República para después de 20 años de espera, producir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial acorde a sus prerrogativas.

De otro lado, cabe recordar que por la época de la Asamblea Constituyente soplaban vientos a favor de la autonomía regional. Se llegó hablar hasta de federalización tal que, la aprobación de las normas que ampliaban el poder y, especialmente los recursos, a las entidades territoriales se lograron sin mayor dificultad. Así pues, la Constitución ordenó tramitar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- de superior jerarquía jurídica al resto de las normas, buscando armonizar las competencias entre los distintos niveles de gobierno, la regulación de regiones y provincias como entidades territoriales, y la conformación de las entidades territoriales indígenas. El espíritu de la Constitución de 1991 presumía que esta Ley debía establecer nuevos entes territoriales y promover la autonomía regional profundizando el proceso descentralizador.

Conviene anotar que aunque en 1994, la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) suprimió las formas regionales de planificación, CORPES, al tiempo que creó las Regiones Administrativas y de Planificación -RAP-, la ausencia de la

reglamentación necesaria para su implementación permitió que éstas no pasaran de ser un ambicioso proyecto para crear circuitos productivos y de intercambio regional; tal que, ante la inoperancia de las RAP, el Estado Central terminó fortaleciéndose.

Volviendo al caso actual, es de recordar que Juan Manuel Santos prometió en campaña que la Ley de Ordenamiento Territorial sería una de las prioridades de su gobierno. El proyecto de Ley permitiría la creación de la Región Caribe por la que votaron 2,5 millones de personas; y aunque tras 19 intentos fallidos, el 31 de mayo del 2011 se aprobó en cuarto debate la ley por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial; lo cual no es un tema cualquiera. Sus efectos de fondo tienen que ver además de la descentralización en su conjunto (Ley 715 del 2001), con el ordenamiento y desarrollo de las regiones (Ley 388 de 1997), la reglamentación para la creación de Entidades Territoriales Indígenas – ETIS- (Artículos 286 y 329 de la CP.), y la articulación del proceso de planeación con la ley 152 de 1994. Por lo tanto: “Discutir esta Ley significa hacer una profunda reflexión sobre nuestro modelo de ordenamiento territorial y evaluar si efectivamente el esquema de descentralización que hemos desarrollado en Colombia ha sido el apropiado o toca replantearlo” (Garzón C. 2010).

Sin embargo, con la excepción del artículo 27 que faculta a los departamentos, distritos y municipios para imponer contribuciones fiscales y parafiscales[28], la LOOT es una Ley de “mínimos”, en la medida que no reglamenta la conversión de las regiones administrativas y de planificación en regiones como entidades territoriales, ni establece su régimen, ni lo referente a los estatutos especiales de cada región; más bien, se limita a transcribir en la ley lo que ya dice la Constitución, no regula las entidades territoriales indígenas (esto se hará en otra norma que deberá ser presentada en diez meses al Congreso), ni adopta el Estatuto Básico de las Provincias (Maldonado 2011).

Coincidiendo con Alberto Maldonado, si la LOOT propuesta no aborda los temas que se esperaban de ella, queda claro que el gobierno “[...] no tiene interés alguno en modificar la actual organización territorial del país, lo que implica que considera que los departamentos, distritos y municipios son las formas convenientes y necesarias y que no se justifica crear mayores estructuras político administrativas que redunden en burocracias ineficientes” (Ibíd). Afirmación que el mismo presidente Santos sustentaría “[...] con la LOOT algunos querían burocracia”[29]. Frente a esta acusación que de nuevo apunta a remarcar la burocracia e ineficiencia regional, el Gobernador del Atlántico reaccionó a lo expresado por el Presidente: “La verdadera burocracia está en el centro del país. Nosotros lo sufrimos día a día, subrayó el mandatario y citó como ejemplo que solamente en el sector agrícola, la Nación en el Atlántico tiene más burocracia que la Gobernación y la Alcaldía de Barranquilla juntas”.

Pero el debate de fondo suscitado por la LOOT está en otro lado. El artículo 31 de la Ley de Ordenamiento Territorial, que crea el Fondo de Compensación Territorial, es la raíz de las tensiones contemporáneas entre el ejecutivo central y las representaciones políticas regionales. Las regiones lo ven como la oportunidad del gobierno para quitarles autonomía económica, pues el fondo que administrará las regalías y compensaciones una vez adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se financiará con las regalías que en este momento reciben las regiones. Aunque el fondo está pensado para mejorar el desarrollo de las regiones, el cómo, el dónde y el cuándo los define el Gobierno Nacional. En otras palabras, “[...] la plata generada por las exploraciones de petróleo, gas, oro, carbón y otros minerales que hoy es invertida como le parezca a los municipios y departamentos donde se encuentran los yacimientos pasa a ser manejada por la Nación” (Osorio 2010).

Uno de los argumentos que ha utilizado el gobierno para defender esta ley es que el petróleo, el carbón u otros elementos minerales no le pertenecen a las localidades sino a la Nación, y por eso el gobierno central tiene derecho a manejarlos. “El subsuelo es propiedad de la Nación. Hoy el 80% de las regalías queda en manos de unos pocos entes territoriales”, sostuvo el Ministro de Minas y Energía Carlos Rodado. Pero para los municipios que explotan algunos de estos recursos, hay razones de peso para mantener la plata de las regalías bajo su control. Camila Osorio quien entrevistó a la senadora del partido de la U Maritza Martínez, nos cuenta un punto de vista complementario al del ministro: “El encarecimiento del costo de vida, la destrucción de nuestra infraestructura vial, la afectación de la economía tradicional, el deterioro ambiental y la migración extensiva hacia nuestra región hacen parte de los principales problemas que tenemos por la explotación del petróleo y para resolver estos problemas necesitamos el dinero de las regalías” (Ibíd). La razón para que el gobierno quiera apropiarse de las regalías de las regiones pasa por la necesidad de “[...] tapar el hueco que tiene el presupuesto del gobierno. ‘La reforma es netamente fiscal’, dijo el senador del Partido de la U José David Name.” (Ibíd.).

Así pues, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial evade la reestructuración y definición de competencias intra-estatales, así como la continuidad de la descentralización bajo el argumento de la corrupción y la burocracia local; mientras que, la nueva Ley de Regalías se sustenta en la necesidad de instaurar un principio de equidad en la distribución de los beneficios de la explotación de los recursos naturales que son propiedad de la Nación; máxime cuando en Colombia es posible apreciar una profunda desigualdad entre unas pocas regiones, especialmente las que giran alrededor de las grandes ciudades donde se concentran el desarrollo, los recursos y el progreso; regiones que continúan con altos niveles de atraso y pobreza, y demuestran la inequidad regional que afronta el país.

De otra parte, el debate más allá sobre las condiciones de equidad, tiene que ver con las posibilidades reales de las entidades subnacionales para planear su desarrollo bajo márgenes reales de autonomía. “No estamos hablando de sumatoria de departamentos, porque eso no nos dará las herramientas porque lo importante es que lo nacional tiene que ceder a favor de lo local y el país no se puede pensar únicamente desde el centro, sino desde las regiones”[32], expresó el gobernador del Atlántico, Verano de la Rosa, durante el foro “El Caribe le pregunta al Gobierno”. De esta manera, cuestionarse hasta qué punto la distribución equitativa realizada por el gobierno obedecerá a las directrices trazadas desde las regiones, sitúa el debate de fondo sobre si la LOOT aprobada fortalece la descentralización, o más bien profundiza el proceso de recentralización de los últimos años.

7.1.10 Las ciudades urbano-regionales

El gobierno de Juan Manuel Santos se inclina por la estructuración de sistemas urbano-regionales a través de áreas de desarrollo territorial, se soporta en la articulación intra e interregional por medio de la infraestructura vial y de comunicaciones intermodal, buscando generar desarrollo regional y local alrededor de las zonas de influencia de dichas infraestructuras, e integrando las áreas de mayor y menor desarrollo relativo, con el propósito de reducir las elevadas disparidades de desarrollo regional que caracterizan al país (PND 2011:51).

Este modelo de ciudad interconectado necesariamente debe colocar el acento en los medios, instrumentos y/o procesos que se pondrán en interacción para facilitar la articulación regional y la difusión del crecimiento económico. Bajo esta prerrogativa son prioritarios el desarrollo de las redes de infraestructuras y equipamientos, el sistema logístico nacional, la red de ciudades, los

encadenamientos productivos, los clúster territoriales, las iniciativas regionales y subregionales de desarrollo y ordenamiento territorial.

“En este contexto, y para estructurar las áreas de desarrollo, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. La articulación territorial al interior de los departamentos y entre departamentos, a través de los ejes de desarrollo, posibilitará que las zonas de mayor desarrollo relativo se integren y complementen con las de menor desarrollo, elevando en general la competitividad económica y la calidad de vida”. (PND 2011:52-53).

Bajo esta orientación la nueva LOOT cumple con el rol de ayudar a consolidar o generar estructuras territoriales regionales, entendidas como áreas de desarrollo, que adelanten procesos de planificación y gestión a través de programas y proyectos integrales que promuevan y articulen infraestructuras, equipamientos, encadenamientos productivos, clúster territoriales y red de ciudades.

A partir del panorama descrito, la lógica gubernamental (PND 2011:56-57) se concentrará en el fortalecimiento de los siguientes ejes de desarrollo territorial, en miras a convertirlos en ejes de integración espacial:

1. Integración de las principales centralidades del país (Bogotá – Medellín y Cali), buscando complementariedades económicas competitivas e impulsando el desarrollo de subregiones para reducir los desequilibrios.

2. Integración del interior del país y la zona occidental con los puertos y zonas fronterizas de acceso a mercados internacionales como la Cuenca del Pacífico, Cuenca del Caribe y Suramérica.
3. Articulación de regiones de mayor y menor desarrollo relativo para promover desarrollo más equilibrado y aprovechar complementariedades.
4. Integración de la gran densidad urbana-regional del centro del país con las zonas periféricas, procurando dos objetivos complementarios: facilidades y reducción de los costos de exportación y el desarrollo de las zonas intermedias, propiciando encadenamientos productivos y el desarrollo endógeno territorial de las zonas aledañas.
5. Articulación y aprovechamiento de zonas con gran potencial productivo (ejemplo: Altillanura).

A continuación revisaremos estudios de caso donde es posible apreciar mejor las articulaciones, posibilidades y tensiones generadas en el ámbito institucional de los Planes de Desarrollo Municipales con la actual propuesta del Gobierno Nacional. El caso de Bogotá servirá para apreciar las estrategias 1, 3 y 4; a su vez, el caso de Cali permitirá analizar las estrategias 1, 2 y 3; mientras que el caso de Villavicencio permitirá observar mejor la estrategia 5.

[1] Para William Benítez (2009) la matriz Estado-céntrica está asociada con el modelo de “desarrollo para adentro”. Este último pretendía implementar el desarrollo económico nacional a través de la sustitución de importaciones por la producción interna, en un marco proteccionista y cerrado de la economía bajo el auspicio del Estado; algunos lo llaman modelo de Gerschenkron.

[2] Entre las instituciones creadas se destacan el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y un Fondo de Modernización Económica.

[3] Este conjunto de reformas transformó la aduana integrándola a la DIAN; las cuales a la postre, se convirtieron en el medio a través del cual se legalizaron grandes cantidades de dólares provenientes del narcotráfico, lavados a través del contrabando (Londoño 1998.:6).

[4] La flexibilización laboral se buscó por medio de la eliminación de mecanismos como la retroactividad de las cesantías, la acción de reintegro tras diez años de trabajo, la pensión-sanción, y mayores derechos para los sindicatos como la obtención automática de la personería jurídica con base en el acta de fundación y su no suspensión por vía administrativa, incremento del tiempo de maternidad, entre otros aspectos (Ibíd.).

[5] La reforma neoliberal sobre el Estado significó en términos generales: la reducción de la burocracia por medio de la implementación de la carrera administrativa, la reducción del déficit fiscal para reducir la inflación, la eliminación de los subsidios y la privatización de las empresas estatales.

[6] Una conurbación es la unión de varias urbes o ciudades por su crecimiento. Los fenómenos de conurbación son, por lo general, el resultado del crecimiento de varias ciudades que se integran para formar un solo sistema que suele estar jerarquizado, a pesar de que las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia funcional y dinámica. “En Colombia la miseria rural y los conflictos armados generan grandes desplazamientos de personas hacia las ciudades, este fenómeno crea un gran caos urbano. Las ciudades no cuentan con una red óptima de servicios públicos, se construye en lotes “piratas” que no cuentan con servicios y se localizan en áreas de riesgo. Generalmente los nuevos habitantes de la ciudad se localizan en áreas periféricas cercanas a los municipios vecinos. Podemos usar como ejemplo el caso de Bogotá. Durante los últimos ochenta años ha crecido sobre antiguos municipios que terminan siendo un barrio

más de la ciudad, es el caso de Bosa, Suba, Usme y Usaquén, antiguos pueblos que no hacían parte de Bogotá y que ahora la integran como una localidad. Otros municipios como Soacha, Mosquera y Chía siguen teniendo independencia administrativa, aunque en la vida cotidiana hacen las veces de un barrio más de la ciudad”. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtua>

[7] Tradicionalmente la acción gubernamental ha carecido de un pensamiento integral sobre la ciudad que le permita guiar sus actuaciones sectoriales, de manera coherente en relación con los elementos básicos que constituyen el desarrollo urbano. El Conpes 2808 planteaba avanzar hacia una concepción integral de ciudad que orientara el pensamiento individual y la visión colectiva de las acciones urbanas, tanto de agentes públicos como privados. Para avanzar en tal perspectiva, era necesario comprender que la ciudad es un fenómeno social que tiene un componente espacial particularmente importante: el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano, como instancia que sirve de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos (Conpes 1995.:4).

[8] En aquel entonces se identificaban nueve procesos de conurbación con diverso grado de avance alrededor de sus áreas de influencia: Medellín, Bucaramanga, Pereira, Barranquilla, Cúcuta, Bogotá, Cali, Manizales y Armenia.

[9] Artículo 103. Constitución Política de Colombia (1991).

[10] Ley 134, Art 98

[11] Este proyecto tomaría su configuración actual por medio de la Ley 489 de 1998 sobre la estructura de la administración pública.

[12] Artículo 286, 306, 307, 321 y 329 de la Constitución Política de Colombia (1991).

[13] La Ley 136 de 1994 sobre “organización y modernización de municipios” entró a regular todos los aspectos de los gobiernos locales dentro de la nueva constitucionalidad, reemplazando al Código de Régimen Municipal (decreto-ley 1336 de 1986). De forma complementaria la Ley 388 de 1997 sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, establece pautas para el ordenamiento físico y la reglamentación de usos del suelo para todos los municipios.

[14] En este sentido, el Conpes (1995:22) sugirió a los Ministerios y Consejerías Presidenciales incluidos en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano adelantar acciones coordinadas, a través de convenios y acuerdos, para complementar proyectos sectoriales de gran impacto en las ciudades con los instrumentos de la Política Urbana, buscando con el impacto territorial de las acciones del Estado la construcción de un espacio urbano adecuado a los objetivos de desarrollo nacionales y locales.

[15] A este respecto, se sugirió la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano conformado por los Ministerios del Interior, Medio Ambiente, Transporte y Desarrollo Económico, y el Departamento Nacional de Planeación.

[16] Dichas experiencias a criterio del Gobierno eran: el Programa Plan Caribe, el Programa de desarrollo sostenible de la Mojana, el Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio, el Programa de desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Plan de Desarrollo sostenible amazónico, el Plan de orinoquia hacia el siglo XXI, el Programa para el desarrollo sostenible del Urabá antioqueño y chocono y Bajo y Medio Atrato, la Eco-región del Eje Cafetero, las Estrategias y programas para zonas fronterizas, el Proceso para la conformación

de la Región del Sur Colombiano, el Plan estratégico del núcleo del Macizo Colombiano, la Eco-región del Pacífico Colombiano, el Proceso liderado por la Asociación de Municipios de la Región del Alto Patía y el Plan estratégico del sur del Cesar. (PND 2003:284).

[17] En esta dirección se destacan los siguientes logros: (a) en vivienda de interés social se ha consolidado un esquema transparente de distribución de recursos y asignación de subsidios; (b) en la provisión de agua potable se ha mejorado la cobertura y la calidad de prestación del servicio en las grandes ciudades; (c) el espacio público ha venido retomando su función de eje articulador de las ciudades y por esto se han generalizado en el país iniciativas para su recuperación y mantenimiento; y, (d) en transporte urbano se consolida progresivamente un esquema institucional público-privado, para la optimización del servicio.

[18] El esquema ha sufrido permanentemente revisiones, por ejemplo el paso de la producción directa de vivienda social (subsidio a la oferta) al subsidio familiar de vivienda (subsidio a la demanda), de la inversión directa en infraestructura (vías, agua potable, saneamiento, equipamientos) a la co-financiación o participación concertada con las entidades territoriales, etc.

[19] El modelo de ciudad densificada debía, no obstante, cumplir con unos parámetros mínimos que garanticen la calidad ambiental y unas condiciones urbanísticas mínimas orientadas a: i) Generar una densificación planificada, es decir, con alturas controladas y con desarrollo del espacio público proporcional a las densidades determinadas ; ii) Garantizar la creación de espacios públicos peatonales tanto para la ciudad construida como para las áreas de expansión ; iii) Contar con la infraestructura necesaria para la utilización de medios alternativos de transporte, asociada a los SITM ; iv) Incluir en el sistema de espacio público los

frentes de los cuerpos de agua, adecuándolos con la infraestructura necesaria ; v)Garantizar la funcionalidad de las áreas residenciales de las ciudades por la existencia de equipamientos ; y, vi) Promover la participación del sector privado en el desarrollo de operaciones urbanas, a través de los instrumentos de gestión previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial y de la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo.

[20] La Ley 788 de 2002 y su reglamento (Decreto 2755 de 2003) determinan que están exentas del impuesto a la renta, las utilidades que se obtengan por la venta de los inmuebles resultantes de la ejecución de proyectos de renovación urbana y vivienda de interés social, siempre y cuando se hayan aportado predios a patrimonios autónomos constituidos con esta finalidad. Esta exención se aplicará por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. En complemento, algunos municipios han creado incentivos para promover procesos de renovación urbana, que incluyen: (i) disminución de los impuestos predial, de industria y comercio y, a inmuebles resultado de procesos de renovación urbana; y, (ii) cambios normativos para permitir mayores aprovechamientos urbanísticos, mayores densidades y cambios a usos más rentables.

[21] Roa, Óscar. (2005). El lamentable estado de la política urbana en Colombia. Revista de Economía Institucional, vol 7, No 12.

[22] Este conjunto de departamentos se encuentra en la fase inicial de constitución de sus factores de desarrollo; sustenta su economía en las ventajas comparativas sobre sus recursos naturales, comprenden extensas zonas de reserva ambiental y biodiversidad que se constituyen en un recurso natural invaluable para la sostenibilidad. Se trata entonces de departamentos con una tasa de crecimiento del PIB inferior al promedio departamental, con bajo PIB per

cápita (excepto entidades dinámicas como Vaupés, Vichada, Putumayo) y con primacía en su estructura económica del sector primario (Vaupés, Vichada, Guaviare, Putumayo[sic]), y de la administración pública (Guainía, Chocó y Amazonas). (PND 2007:473).

[23] Son departamentos con un grado avanzado en la expansión de la frontera agrícola y con dinámicas agroindustriales y ganaderas destacadas. En términos de desempeño económico, se caracterizan por ser departamentos principalmente dinámicos, con un alto PIB per cápita (excepto Caquetá, Magdalena y Norte de Santander) y que basan su estructura económica en el sector primario (Arauca, Caquetá, Meta, Nariño, Magdalena, Sucre, Córdoba), la administración pública (Boyacá y Norte de Santander), la minería (Cesar, Casanare, La Guajira), y la industria (Bolívar y Cauca). (PND 2007:474).

[24] La mayoría de departamentos de este grupo están ubicados sobre el corredor andino de desarrollo más interconectado, y con mayor interacción respecto al triángulo de los principales polos de desarrollo nacional –Bogotá-Medellín-Cali–; lo cual les posibilita un destacado acceso a los principales mercados nacionales. Se caracterizan por ser departamentos principalmente dinámicos, con un alto PIB per cápita (excepto Risaralda y Quindío), y con primacía del sector primario en su estructura económica (Quindío, Caldas, Cundinamarca, Tolima y Huila) y de la industria (Santander, Risaralda y Atlántico), con excepción de San Andrés, en cuyo caso el principal sector corresponde a comercio, hoteles y restaurantes (PND 2007:474).

[25] Las apuestas productivas de este grupo de entidades territoriales siguen la pauta de destacar la vocación agropecuaria y turística de las regiones de Colombia. No obstante, su estructura económica tiende a especializarse en los servicios (intermediación financiera en los casos de Bogotá y Valle) y las

manufacturas (Antioquia), lo cual facilita la formación de encadenamientos productivos (PND 2007:475).

[26] En la medida que el 38.4 % de la población se concentra en cuatro ciudades, a las cuales le siguen 33 ciudades con población entre cien mil y un millón de habitantes (denominadas ciudades intermedias), las cuales albergan el 29,8% de la población urbana. Mientras que el resto del sistema urbano lo conforman las cabeceras municipales de menos de cien mil habitantes, las cuales representan aproximadamente 96,6% del número total de ciudades del país, pero solo concentran el 31,7% de la población urbana. (PND 2007:169).

[27] El IPU mide el peso demográfico relativo de la ciudad más populosa con respecto a las tres siguientes.

[28] Artículo 27. Los departamentos, los distritos y los municipios podrán imponer directamente y sin autorización legal para cada caso, contribuciones fiscales o parafiscales cualquiera sea su denominación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución.

[29] Periódico El Heraldo 06 de Junio de 2011. Iguarán, A. 2011. Con la LOOT algunos querían burocracia: presidente Santos. Junio 2011. <http://www.elheraldo.co/>

[30] Periódico el Tiempo 09 de Junio de 2011. Herrera, L. 2011. Caribe pide a Santos no sancionar Ley de Ordenamiento Territorial. Junio 2011. <http://www.eltiempo.com/>.

[31] Revista Dinero Agosto 13 del 2010. Se perfilan las condiciones de la reforma a las regalías. Agosto de 2010. <http://www.dinero.com/home>

8. MODELO DE CIUDAD CONTEMPORANEA – 4 ESTUDIOS DE CASO

Bogotá (urbe global), Cali (Ciudad-región), Villavicencio (población intermedia), San Andrés Isla (la especialización de la diferencia multicultural)

8.1 BOGOTÁ: Ciudad global, políticas de revitalización urbana y participación ciudadana en la ciudad

A lo largo de los últimos 20 años Bogotá ha venido implementando un modelo de ciudad densa, compacta y con tendencias evidentes a profundizar sus dinámicas de conurbación. Este modelo, desde los años 70, ha privilegiado intereses particulares en la ciudad, representados por las constructoras quienes con el gobierno de Misael Pastrana Borrero y sus “Cuatro Estrategias”[1], establecieron la industria de la construcción como jalonador de la empleabilidad y motor de la economía nacional, por medio de la expansión del crédito a la demanda. De este modo, se estableció en el país un modelo de ciudad que vinculó la expansión urbana con la producción de vivienda nueva a manos de constructores privados y con el endeudamiento a través del sistema crediticio.

Dicho modelo tendría a Bogotá como principal objeto de intervención. En líneas generales, este modelo significó un acelerado incremento en la captación de ahorro de grandes corporaciones financieras, y la focalización de la actividad económica bajo una dinámica de endeudamiento, emisión de dinero y especulación financiera.

Ahora bien, esta estructura de crecimiento y planificación regional ha producido una estructura de crecimiento y renovación urbana asociada a una permanente especulación de la tierra urbanizable, así como un ordenamiento permanente del espacio en función de la producción de vivienda nueva. En este orden de ideas,

puede decirse que tanto el sector de la construcción como el fiduciario han construido un modelo de ciudad para poder captar un mayor beneficio económico, a partir del ahorro de la población de clase media y de los créditos estatales dirigidos a la adquisición de vivienda de interés social. A este respecto conviene leer la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo no. 277 de 2009 de la Alcaldía de Bogotá, “Por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Renovación Urbana y se dictan otras disposiciones”, donde se reconoce que: “[...] la gestión urbana y los instrumentos que se emplean para la renovación de las ciudades no pueden prestarse para que los grupos de interés sigan acumulando riquezas en virtud del esfuerzo que hace toda la comunidad; por el contrario deben servir como una herramienta para incrementar los niveles de calidad de vida de los habitantes de las ciudades”.

Dicho modelo ha venido valiéndose de las herramientas de planificación urbanística, de modo que en Bogotá instrumentos como los planes zonales, planes parciales y planes estratégicos vienen siendo utilizados para expulsar asentamientos históricos de la población de estratos populares, bien sea porque no tienen títulos de propiedad que garanticen su posesión sobre dichos territorios, bajo prerrogativas de preservación ambiental, o por aparecer en las zonas de asentamiento riesgoso. Uno de los casos más emblemáticos es el de la definición de las zonas de reserva forestal en los cerros orientales de la ciudad, por medio del Decreto Distrital 1020 de 2000; donde a través de argumentos ambientales o de asentamiento de alto riesgo, con el tiempo esos territorios que fueron expropiados a sectores populares que tradicionalmente los han ocupado, luego son adquiridos por los grandes constructores a muy bajo precio. Este proceso convierte el despojo territorial en plusvalía especulativa, al desarrollar proyectos inmobiliarios sobre territorios con un alto valor estratégico en el mercado de tierras de la ciudad. De esta manera, la planeación de la ciudad se ha convertido en un motor de expulsión de grandes grupos de ciudadanos y de generación de altas

tasas de plusvalor por medio de la especulación predial.

De acuerdo con una investigación desarrollada por Gina Paola Rico para el caso de disputa territorial en los Cerros Orientales, se concluye que los inversionistas privados utilizan las regulaciones ambientales con dos fines: i) Legalizar los usos del suelo, así entren en contradicción con principios constitucionales como la función social de la propiedad, o con normas generales de ordenamiento del territorio, como el Acuerdo 6 de 1990. Y, ii) Para mostrarle a la ciudadanía y los entes de control la legalidad de los usos del territorio, de manera que si, por un lado, el modelo de la legalidad define quién puede usar el suelo es el propietario quien, en los amplios márgenes que define la ley, puede “legalmente” hacer uso del territorio de acuerdo con sus necesidades y deseos (Rico 2011:133).

De acuerdo con esta autora, “Existe una relación de poder entre los habitantes, el urbanizador y el gobierno, que puede ser representada como un campo de fuerzas, en el cual los tres luchan por la definición del significado del territorio, y con ello adquirir el privilegio de usarlo, reglamentarlo y distribuirlo, de acuerdo con las necesidades y deseos que hayan conquistado este significado” (Ibid.:136). Sin embargo, vale la pena remarcar que dicha relación de poder es fundamentalmente asimétrica, entre los habitantes históricos de un territorio y el músculo de cabildeo e influencia política de los urbanizadores, que incluso tienden a influir e interpretar para su beneficio las disposiciones generadas por el gobierno nacional y local.

De acuerdo con el urbanista Carlos Torres, en la actualidad es posible advertir que el modelo de ciudad para el caso de Bogotá:

“[...] no ha cambiado ya que los escenarios para el diseño estratégico de la ciudad, continúan en manos de los que históricamente han controlado todo lo qué

se hace en Bogotá. En estos ocho años, las secretarías de Hábitat, de Planeación Distrital y el Instituto de Desarrollo Urbano, mantuvieron las mismas directrices de los años 90, años en los que no había gobiernos de izquierda. Es decir, se da continuidad a una serie de prácticas y políticas vinculadas a la configuración de un modelo que privilegia el mercado y el capital. El modelo se profundizó con cada administración. Indistintamente del color político de los alcaldes, dio lo mismo que estos fuesen rojos, verdes o amarillos. Todos trabajan sobre los mismos ejes de la ciudad, sin mirar los impactos generados sobre la población. Es evidente que al mismo tiempo que aumenta la acumulación de riquezas de un grupo, aumenta la segregación, la pobreza y las problemáticas sociales.” (Torres 2012).

A pesar de esto, Bogotá ha venido cambiando de manera acelerada en otros ámbitos, sobre todo si se tiene en cuenta que esta ciudad es en la actualidad un escenario privilegiado del modelo globalizado, con niveles de aglomeración significativos para el mercado mundial. De este modo, en los últimos años Bogotá se ha venido constituyendo en un importante nodo a escala suramericana para la movilidad de mercancías y materias primas, así como en un atractivo espacio para la inversión del capital financiero internacional. Situación que se ha visto reforzada por la crisis del sector inmobiliario estadounidense y europeo, que necesariamente buscan rentabilidad e inversión en áreas no tradicionales como la suramericana y que con menor capital, producen una rápida recuperación y más garantías que en sus propios países; en ese sentido, hay una dinámica de orden global que se viene instalando paulatinamente en Bogotá. Sin embargo, es difícil sostener que la llegada de estos capitales producen riqueza y bienestar colectivo, ya que si miramos indicadores como el coeficiente de Gini, en los últimos años vemos mayor riqueza en la capital pero también mayor concentración de la misma.

8.1.1 Revitalización y participación ciudadana en la ciudad

A este respecto, el documento para la consulta ciudadana del Plan de Desarrollo de Bogotá -PDB- propuesto por la administración de Gustavo Petro: “[...] rechaza el curso que han seguido las megalópolis latinoamericanas y asiáticas que se han extendido arrasando el territorio y destruyendo el medio ambiente. En el caso de Bogotá, la conurbación es inaceptable” (PDB 2012:2); a su vez, el Plan de Desarrollo propone una “densificación verde y sin segregación” (PDB 2012:3). Estos dos lineamientos sumados al paradigma de “rehabilitación” o “revitalización” urbana en sustitución de la idea de “renovación”, parecen ser los puntales de la actual propuesta de gestión urbana de la ciudad.

Si bien el documento del Plan de Desarrollo de Bogotá (2012-2016) fue llamado “Bogotá Humana”, una de sus preocupaciones evidentes es alcanzar una mejor relación entre la urbe y su entorno natural después de las situaciones de emergencia humanitaria, social y económica producidas por las inundaciones ocurridas a lo largo del año 2011. En el texto se afirma que segregación y depredación van de la mano, entendiendo que la ciudad que se ha venido construyendo expulsa a los pobres obligándolos a ocupar las cuencas de los ríos, las laderas de los cerros y, en general, obligándolos a vivir en sitios de alto riesgo; situación que, a su vez, redundará en maltrato y sobreexplotación de los sitios ambientalmente sensibles.

Una densificación verde y sin segregación significa prepararse para:

[...] enfrentar el cambio climático disminuyendo la producción de gases de efecto invernadero, obliga a replantear los proyectos urbanísticos y de transporte que excluyen al otro, y que no aprovechan las ventajas de las nuevas tecnologías. Las diversas formas de segregación son expresiones del desprecio por los demás,

y de la incapacidad de aceptar las diferencias. La revitalización del centro ampliado es un escenario privilegiado para mostrar las posibilidades de un nuevo modelo de renovación urbana incluyente y que reconoce la diferencia. La densificación verde y sin segregación implica el acceso universal a los equipamientos y a los servicios sociales. Las escuelas, los parques, los hospitales, los centros culturales y deportivos, estarán distribuidos de tal forma que todas las personas tendrán las mismas posibilidades de acceso” (PDB 2012:4).

De igual manera el Plan de Desarrollo recoge la propuesta presidencial de ciudad-región, entendiéndolo como una oportunidad de posicionar la ciudad y sus territorios conexos en el ámbito internacional. Para lo cual, la administración de Petro propone desarrollar dichos relacionamientos a partir de un enfoque horizontal, “[...] de promoción de un liderazgo estratégico en los temas esenciales de Bogotá Humana, priorizando las relaciones sur-sur y consolidando instrumentos de solidaridad como las redes de ciudades y hermanamientos” (PDB 2012:4).

Cabe anotar que, esta administración retoma el concepto de “ciudad amable” desde el punto de vista de la redistribución de los beneficios producidos por el crecimiento y mejoramiento logístico de la ciudad. En este ítem, el texto reconoce que “[...] la principal fuente de recursos de la ciudad está en el manejo del suelo y del urbanismo” (PDB 2012:5). Motivo por el cual, la ciudad solo podrá ser más amable para todos en la medida que se estimule “[...] la inversión y la generación de riqueza por parte del sector privado, con la convicción profunda de que las rentas derivadas del manejo del suelo y del urbanismo no pueden ser apropiadas por unos pocos. [En este sentido] La administración velará para que la participación en los excedentes de la aglomeración sea distribuida de manera equitativa” (PDB 2012:5).

De otra parte, es digno remarcar el énfasis en el concepto de “revitalización urbana”, en un contexto en el que las entidades del Estado han privilegiado el tema de la “renovación”, paradigma que como venimos de ver históricamente ha beneficiado a la industria de la construcción. Así pues, en la nueva administración parece decantarse un proyecto de ciudad que mira otras alternativas como el mejoramiento de las viviendas ya existentes.

Es de recordar que Gustavo Petro indicó en la socialización pública de su propuesta de Plan de Desarrollo que en referencia a la revitalización:

“[...] es necesario que la renovación urbana se conciba como revitalización, que modifica los criterios convencionales de renovación funcional a proyectos inmobiliarios, asociada a especulación y al desplazamiento de la población de las zonas centrales. La revitalización significa una transformación de las zonas con la integración de los residentes originales. Es un llamado a que los hogares de más bajos ingresos ejerzan su derecho a la ciudad ya construida y superen su condición de informalidad y exclusión. La revitalización reconoce lo existente y hace referencia a “dar vida”, no sólo al territorio, sino a sus pobladores” (Gustavo Petro. Acto de lanzamiento público del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, 29 de Febrero 2012).

Esta política intentaría allanar algunos de los principales problemas del modelo histórico de la ciudad colombiana, en referencia a su tendencia a profundizar la exclusión y segregación basada en procesos de “gentrificación urbana”. Por ejemplo en opinión de Carlos Torres (Ibid.):

“Los gremios insisten en decir que Bogotá no tiene suelo disponible para hacer vivienda de interés social, mientras que yo considero que Bogotá sí tiene suelos para vivienda de interés social, el problema es que el suelo que existe está

destinado para otro tipo de proyectos distintos al que necesitan la mayoría de los habitantes de la ciudad. Estos suelos que están disponibles y que se podrían ocupar para desarrollar proyectos para vivienda de interés social, están destinados para proyectos de altas rentas, rentas vinculadas con el capital internacional.

El segundo problema con el tema de la vivienda es el subsidio, el cual no se ofrece a la demanda, es un subsidio al mercado. El subsidio no llega a la persona que espera beneficiarse, la gente tiene que meterse al juego financiero, hipotecándose a un banco con las reglas del mercado. ¿Y qué obtiene con un subsidio y un crédito? Una vivienda absolutamente incompleta, un producto inacabado en el cual debe seguir haciendo inversiones para vivir en condiciones mínimas. El modelo neoliberal estima que la función del Estado debe reducirse a la regulación, así que hoy en día el Estado no construye vivienda, solo el sector privado, y éste construye solo sí obtiene una ganancia. La pregunta es ¿dónde está el papel del Estado ofertando vivienda para los sectores más pobres?” (Torres 2012).

En este contexto, una política fundada en la “revitalización” urbana es revolucionaria, ya que no se busca construir sobre la generación de plusvalía generada por la construcción y gentrificación del espacio urbano, sino que se plantea la protección de moradores y, de manera explícita, la no expulsión de los pobladores populares de sus territorios (cambio sustantivo con respecto a los dos gobiernos anteriores); lo cual, en la práctica significa la posibilidad de intervenir el modelo con oferta de vivienda social para el arrendamiento y la recomposición de los sectores informales, generando reasentamientos in situ. En palabras del actual alcalde: “[...] lo que queremos es una revitalización urbana, que debe ser voluntaria cuando viven comunidades, y sin utilizar el procedimiento de consolidación, queremos pasar a amplias zonas de renovación urbana, con el criterio de revitalización, es decir que la comunidad decide libremente, donde no

se expulsa a la comunidad. No vamos a sacar a los pobres para meter a los ricos” (Petro Gustavo, Mayo 2012).

Finalmente, un elemento a resaltar de este Plan de Desarrollo tiene que ver con un interés manifiesto por fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones, referidas a la ciudad; se propone entonces, involucrar a la ciudadanía organizada o no, en la toma de decisiones que sean vinculantes, respetadas y ejecutadas. Los escenarios privilegiados por la administración para promover la participación ciudadana, a lo largo de los 4 años de administración, son: Plan de Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Locales, la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y los presupuestos participativos (PDB 2012:39-40).

Esta idea se articula con el desafío de las actuales administraciones urbanas: “Tenemos que conversar con las comunidades y considerar sus propuestas. Porque desde el Estado se imagina que la población que habita en los territorios es incapaz de pensar cómo se construye un territorio. Entonces llegan “los expertos” y les establecen un parámetro y un modelo que no les beneficia. Se desconoce la capacidad que tiene la comunidad de pensarse el territorio o presentar alternativas a sus problemas y dar soluciones. Pero la población seguirá resolviendo, tal como lo ha hecho por años, el acceso a la vivienda, a los servicios públicos, a la movilidad, por la vía de la informalidad” (Torres 2012).

Vemos entonces que las ideas de participación ciudadana y revitalización son fundamentos conexos que se integran en una visión renovada del modelo de ciudad. Si tenemos en cuenta que la “revitalización” es un modelo de intervención de políticas públicas, basado en una gestión integral y multidisciplinar que utiliza la vivienda como recurso integrador del tejido urbano. Desde este punto de vista, “[...] el barrio es la “unidad básica” para reconstruir la ciudad, por tanto, la

revalorización y el reconocimiento del barrio como espacio vital donde pueden resolverse los múltiples y crecientes problemas de nuestras ciudades es esencial para articular un proyecto de estas características. Devolver a la persona su carácter de ciudadano posibilita que convierta al barrio donde vive en un foco de atracción y de identidad” (De la Iglesia & Moreno 2006).

8.2 CALI: Políticas de metropolización y ciudad-región

Para el análisis del modelo de ciudad históricamente construido en la ciudad de Cali se utilizará como referencia la tesis de Maestría realizada por Nelson Londoño (2011), en la que se comparan los lineamientos de la evolución metropolitana esta ciudad, realizados por el famoso urbanista e historiador Aprille-Gnisset, con lo que efectivamente sucedió entre 1980-2010. De acuerdo con Aprille (1992), eran dos los factores que delinearían las transformaciones más importantes del entorno metropolitano caleño hacia finales de 1970: i) el desarrollo industrial logrado desde 1945 y ii) la profundización, de forma paralela, de la agroindustria de la caña de azúcar.

De acuerdo con Londoño (2011.:57), Aprille-Gnisset avizoraba que las principales transformaciones territoriales de este entorno metropolitano se han dado y se darán en la medida que avance el proceso agroindustrial, la urbanización, el crecimiento poblacional y el desarrollo industrial. Para este último sector, Aprille identificó el inicio de una fase de estancamiento que tendría como consecuencia la modificación de la estructura ocupacional de la población, disminuyendo su participación en el sector industrial y favoreciendo el ascenso del sector de servicios y comercio como actividades propias de la ciudad. Cambio que significará la ocupación poblacional en actividades de baja calificación y la proliferación de economías de subsistencia; proceso que, en líneas generales, producirá el empobrecimiento generalizado de la población y de la ciudad misma.

A este respecto, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano, la región ha venido mostrando la siguiente tendencia durante los últimos años:

“Desde mediados de los años noventa, la economía regional viene perdiendo participación en el ámbito nacional de tal manera que hoy representa 2,2 puntos porcentuales menos del PIB colombiano que en 1990. En la década 2001-2010, el crecimiento real del PIB del Valle promedió un 3,5%, frente a un 4,1% de la economía nacional. A medida que se acentúa el auge minero-energético, la brecha tiende a volverse mayor. En 2010, mientras la economía nacional creció un 4,3%, impulsada por la actividad extractiva, la del Valle lo hizo en solo un 1,7%. Este menor dinamismo explica en parte porque mientras entre 2002 y 2010 la incidencia de pobreza por ingreso cayó 12,2 puntos porcentuales a nivel nacional, en el Valle y en Cali cayó solo 8,6 y 7 puntos porcentuales, respectivamente” (Plan Desarrollo Cali 2012:78).

De manera complementaria, Aprille-Gnisset reconocía a comienzos de los ochentas, que el avance de la caña de azúcar es quizás el fenómeno que más golpea a la región por sus múltiples consecuencias sociales y espaciales. En términos sociales, provoca el desplazamiento de la población campesina del valle geográfico hacia las laderas o hacia los centros urbanos, disminuye la producción de alimentos, transforma la estructura ocupacional de la población y crea dependencia económica de la agroindustria. Especialmente, provoca la transformación en la estructura de la propiedad de la tierra, obliga la nuclearización de la población en torno a centros poblados cañeros, con su consecuente crecimiento, que en adelante funcionarían como proveedores de mano de obra y de servicios en aquellos localizados a lo largo de los ejes viales principales (Londoño Ibid.).

Para Londoño (Ibid.:67), la evolución metropolitana de Cali se puede sintetizar en las siguientes fases:

- Antes de 1940, construcción de infraestructura y desarrollo del comercio exterior.
- 1940 – 1969, industrialización.
- 1970 – 1990, desindustrialización y tercerización.
- 1990 – 2010, apertura económica.

De acuerdo con este autor, para el último periodo señalado las acciones y fenómenos que han impulsado e impulsan la transformación de este territorio en la actualidad son: i) La implementación del modelo económico neoliberal en el marco del proceso de globalización y la desindustrialización acelerada del modelo productivo vallecaucano; ii) La transformación del rol del Estado en la planificación y ordenación del territorio; y iii) El desarrollo de grandes obras de infraestructura en la región para el entorno metropolitano, en especial de servicios públicos y movilidad. (Ibid.:84).

En cuanto al crecimiento de la ciudad, los terrenos ubicados al sur del área metropolitana, de acuerdo con los estudios de Aprille, serían objeto de disputa tanto de los ingenios con miras a expandir la producción cañera, como de los constructores privados de vivienda; tal y como lo muestra el análisis de Londoño, dicha tensión por el espacio utilizable, luego de las obras de infraestructura que permitieron aprovechar las antiguas zonas inundables del río Cauca, se decantó a favor del sector inmobiliario y constructor; situación que significó el fortalecimiento de procesos de conurbación entre Cali, Jamundi, Puerto Tejada y varios municipios del norte del Cauca y Sur del Valle.

Esta situación nos permite evidenciar, al igual que en Bogotá, la hegemonía del sector privado de la construcción en la forma de ordenar la planificación urbana

metropolitana. Bajo este modelo el Estado es sólo un agente facilitador y regulador, recayendo el agenciamiento central en el consumo de los créditos ofrecidos por las corporaciones de ahorro y vivienda.

Hoy en día Santiago de Cali es la tercera ciudad más grande de Colombia, y dicho proceso de modernización, tal y como lo muestra en su tesis Lorena Marín, se ha construido bajo una mirada:

“[...] del progreso enfocada en reforzar el sentido de pertenencia y la inclusión de una diversidad cultural que es innegable, haciendo un uso estratégico de discursos identitarios incluyentes como el civismo y la caleñidad que integran la diferencia en un plano ideal para hacer de Cali un terruño más querido por sus habitantes, y al mismo tiempo un lugar atractivo en términos turísticos y de inversión extranjera. Su cercanía con Buenaventura, el puerto marítimo más grande de Colombia, la ubica en una posición geopolítica que se ha reinventado con el pasar de los tiempos, posesionándola como el “epicentro de la Región Pacífica”. Sin embargo esta tendencia de renovación, es al mismo tiempo el resultado de un desempeño administrativo que considera las condiciones locales (sociales, geográficas, culturales, políticas) para catapultarlas a partir de unos mecanismos globales estratégicos, que privilegian las lógicas empresariales en cuanto a la planeación y la toma de decisiones públicas” (Marín 2011).

El desarrollo territorial del Valle del Cauca se ha centrado pues, en subordinar las relaciones regionales a la dinámica caleña donde se concentra el poder político y financiero. Al mismo tiempo, Cali concentra la fragmentación de conflictos en escalas diferentes: i) Procesos de descentralización real; ii) Escenarios de concertación de los Planes de Ordenamiento Territorial; iii) Planes de ordenamiento construidos socialmente; iv) Conectividad ecológica regional; y v) Circuitos de producción e intercambio regional.

En dicho contexto, Cali se ha convertido en un entorno propicio para dinámicas de acumulación y concentración de la tierra sustentado en la especulación inmobiliaria, la propiedad privada y el mercado de tierras para la construcción de vivienda nueva. La ciudad está atravesando un proceso de renovación urbana que está expresado en el eslogan de la saliente alcaldía de Jorge Iván Ospina (2008-2011): “Estamos remodelando el Cielo, y vos estás en él”.

La anterior administración le apostaría, como ninguna otra, a la “renovación urbana” como cimiento estructural del camino hacia la modernización. La administración Ospina impulsó el auge de grandes obras de infraestructura (“Megaobras”), las cuales descansarían financieramente en los sectores populares de la ciudad, previendo que dichos macroproyectos urbanos favorecerían la inversión de capital privado, al tiempo que conducirían a la desestructuración de las territorialidades de los sectores más vulnerables de la población, rompiendo las redes sociales existentes e introduciendo circuitos productivos que quiebran las economías propias.

De igual manera, Ospina profundizó la dinámica de conurbación al sur de la ciudad para la clase media, así como la construcción de macro-proyectos de vivienda horizontal para sectores con alto poder adquisitivo en los sectores de la ladera, que tradicionalmente habían sido protegidos bajo atenuantes ecológicos. Esta doble dinámica que permanece inalterada bajo la administración del actual alcalde Rodrigo Guerrero, permite observar hasta qué punto el sector privado viene definiendo el desarrollo predio a predio, sin una idea de proyecto público de ciudad[14].

Casos como el de Ciudad Paraíso, en el centro de Cali, evidencian –bajo un patrón similar al de Bogotá- cómo los instrumentos de planificación urbana funcionan privilegiando los intereses privados y corporativos. En esta medida, “[...]”

la corrupción al interior de las entidades y la fragmentación de la operatividad institucional impiden una acción territorial coherente que reconozca la ciudad popular históricamente construida” (Marín 2011.).

Además, Cali es una de las ciudades que en el contexto nacional manifiesta una histórica y consolidada sectorización espacial en términos de etnia y clase social (Fernando Urrea 2012, socialización de resultados Proyecto P.E.R.L.A.[15]). Por lo tanto, los procesos antes descritos recrean espacios exclusivos y privilegiados para los sectores que pueden pagar por ello, mientras que los sectores más vulnerables se ven obligados a habitar en espacios inadecuados, en bordes de ríos y quebradas, en humedales, en zonas de riesgo de deslizamiento, en espacio público. Con las catástrofes invernales del año anterior, se confirma cómo los mejores suelos de la ciudad han sido habitados por las clases medias y altas, que además van presionando a los pobladores más populares a un desplazamiento intra-urbano hacia las periferias o zonas degradadas (Duarte 2012).

8.2.1 El fortalecimiento de la metropolización y la ciudad-región caleña en el Plan de Desarrollo 2012 – 2016

La propuesta de Plan de Desarrollo de Cali –PDC (2012-2016)- ha sido llamada CaliDA, una ciudad para todos. Este texto se compone de 5 ejes: equidad, bienestar, prosperidad, entorno amable, proyección global y buen gobierno. Dichos ejes aparecen atravesados por la búsqueda de principios y valores de gestión pública, los cuales se concentran en la priorización del ser humano (individual y colectivo) manifestada en la inversión social efectiva y en la atención diferencial, la seguridad ciudadana, la convivencia, y el gobierno transparente. Es de resaltar que en el eje estratégico de “CaliDA: prosperidad para todos” se entiende que la posibilidad de implementación de los otros componentes del Plan

de Desarrollo, descansan en la posibilidad de ajustar la ciudad al “[...] marco de oportunidades y desafíos que plantea la economía global contemporánea. [...] Es fundamental encuadrar esta visión dentro de la perspectiva de la ciudad-región y priorizar la tarea de fortalecer la alianza entre gobierno, empresa privada, academia y sociedad civil para catalizar la generación de oportunidades y prosperidad para todos” (PDC 2012:6-11).

Una de las grandes preocupaciones que se enuncia en este documento tiene que ver con las altas tasas de desempleo en la ciudad, la cual es casi una y media veces más alta que el promedio nacional, y entre los ocupados más de la mitad (53,7%) son informales, contra un 51,1% a nivel nacional. Así, mientras que la desocupación en las trece áreas más importantes de Colombia se redujo de 12.5% en el trimestre septiembre-noviembre de 2009 a 10,2%, en el mismo período de 2011, en Cali-Yumbo aumentó de 13,2% a 14,6%.

A pesar de que el Valle y Cali poseen una economía bastante diversificada, en la que los servicios representan, respectivamente, el 61% y el 77% del PIB, la estructura empresarial de Cali se caracteriza por la ausencia de grandes firmas que puedan liderar la economía regional. Se mantiene entonces, la tendencia al estancamiento de la estructura productiva regional descrita anteriormente.

En este contexto, la reactivación del ámbito productivo es uno de los desafíos más acuciantes de este Plan de Desarrollo. La opción municipal se inclina por enterrar definitivamente el modelo de Sustitución por Importaciones, pensado en la producción dirigida al abastecimiento doméstico regional; al tiempo que se orienta como prioridad la articulación de la ciudad-región con los mercados internacionales. A este respecto, vale la pena remarcar que dicho esfuerzo no se plantea solo en términos municipales, sino que se hace operativo en la idea de ciudad-región: “En el contexto actual, es fundamental concebir esta tarea desde la

perspectiva de la ciudad-región, incorporando de manera particular a Buenaventura y la cuenca Pacífica del departamento del Valle, adhiriendo un enfoque diferencial que permita achicar las sensibles brechas en materia de capacidades, oportunidades e ingresos que aquejan a grupos vulnerables y marginados”. (PDC 2012:6-76).

De igual modo, se piensa que dicha reestructuración productiva es realizable en la medida que se logre establecer una alianza entre gobierno, empresa privada, academia y sociedad civil; en el que la administración juegue el rol de articulador y promotor de las iniciativas que, seguramente, estarán a la cabeza del empresariado regional. También se establece como prioritario brindar un contexto propicio para convertirse en atractor del capital y la inversión internacional[16], teniendo en cuenta que la estructura empresarial de la ciudad-región está compuesta por pocas empresas grandes y un sector microempresario considerable; se plantea consolidar “[...] agrupamientos empresariales o Clústeres que permitan capitalizar economías de escala, facilitar la transferencia de mejores prácticas y conocimiento entre proveedores y clientes, y aprovechar enlaces productivos (“linkages”) y externalidades.” (PDC 2012:81).

Reiteradamente se señala la posición geográfica de Cali, su riqueza étnica y cultural, y su importancia dentro de la región pacífica colombiana como elementos a tener en cuenta en la internacionalización y proyección global de la ciudad. Una vez más, se menciona como solución avanzar en un proceso de conectividad de la ciudad-región con los municipios que la rodean; considerando con mayor claridad los límites y alcances de Cali en tanto ciudad-región:

“Cali y los siete municipios que la rodean (Buenaventura, Candelaria, Dagua, Jamundí, La Cumbre, Palmira y Yumbo) conforman una ciudad-región con una potencialidad de desarrollo integral y diversificado singular, combinando en forma

excepcional más de 3,2 millones de habitantes (el 7% del total nacional), un PIB cercano a los \$40 billones de pesos (algo más del 7% del colombiano), puerto marítimo, dos docenas de instituciones de educación superior, una vibrante base industrial y de servicios, algunas de las mejores tierras del país y su “clúster” agro-industrial más sofisticado, y una oferta cultural de clase mundial, entre otros atributos.” PDC (2012:119).

El modelo de ciudad-región se viene implementando en la ciudad de Cali por medio de la firma de “Contratos Plan” con las 7 alcaldías aledañas a ésta, mencionadas líneas arriba. En este marco se viene avanzando en la identificación, priorización y gestión conjunta de un portafolio de proyectos de interés común a los municipios, partiendo de la idea que éste permitiría avanzar en la integración y desarrollo de un concepto de ciudad-región, que se implementaría en proyectos conjuntos cofinanciados por los distintos “planes de desarrollo” y el Estado, bajo la modalidad del llamado Contrato plan. Este último representa el desarrollo operativo de las Regiones Administrativas y de Planeación –RAP-, institucionalizadas en la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial –LOT- sancionada en el 2011.

En un taller de socialización del proyecto Cali–ciudad-región realizado el 8 de Marzo del 2012 se presentó el cronograma de esta iniciativa, el cual coincide con el cronograma institucional de la administración pública nacional. En este proceso se presentaron los ejes estratégicos de inversión en proyectos que orientarían la construcción de contratos plan intermunicipales, los cuales son:

- Seguridad (enfocada al reforzamiento de infraestructura administrativa, técnica y física);
- Capital Humano (enfocada a la formación básica con atención en población vulnerable y excluida socioeconómicamente);

- Medio ambiente (atención dirigida a la conservación y recuperación de ecosistemas vulnerables y potencialmente inestables);
- Desarrollo productivo (expresado en tres ítems: minería, agroindustria e industrias culturales);
- Infraestructura y conectividad (con un particular interés en conectividad terrestre y digital, electrificación y saneamiento básico);
- Buen gobierno (concentración en el control de la gestión pública por la vía de su profesionalización).

En esta dirección se plantea seguir la ruta establecida por los órdenes nacionales invocando tanto La Visión Colombia 2032 como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos”. De acuerdo con el PDC, en los dos documentos referidos se reconoce lo que ya se había afirmado de manera explícita el Plan Regional de Competitividad del Valle: “Es en las regiones, no en los países, donde se presenta la posibilidad de romper la inercia y cambiar de ruta el desarrollo económico y social. Le corresponde al gobierno central crear una macroeconomía estable y dar las señales correctas, pero la iniciativa creadora, el encuentro de visiones y esfuerzos y el logro de resultados en términos de calidad de vida, se ven en las regiones” (PDC 2012:121). Este marco conceptual ha constituido recientes reformas trascendentales del Gobierno Nacional como la Ley de Regalías y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que disponen de recursos y herramientas (ej. Fondos de inversión, Contratos Plan) para fomentar la integración y el desarrollo socio-económico a nivel regional.

8.3 VILLAVICENCIO: Una ciudad de frontera provisoria, entre la ausencia de planificación, el narcotráfico y el conflicto armado

Un importante fenómeno reciente del proceso de urbanización en Colombia es el crecimiento significativo de centros intermedios, que conforman las redes

urbanas regionales de apoyo a importantes áreas productivas como la agroindustria y las actividades de exportación, contrarrestando, al menos parcialmente, el aumento de la primacía de Bogotá y las grandes ciudades. En este sentido, se destacan los casos de ciudades como Sincelejo, Valledupar, Ibagué, Florencia, Villavicencio y Buenaventura, entre otras (Grupo de Gestión Urbana – Ministerio Medio Ambiente 2002.:12).

La población de Villavicencio era de 91.559 habitantes mientras en el resto del departamento vivían 151.905 personas de acuerdo con el censo de 1973. Doce años después, según el censo de 1985, se duplicó la población del Meta, hasta alcanzar 474.046 habitantes, de los cuales 191.000 viven en Villavicencio. Al departamento inmigraron de otras regiones poco menos de los habitantes de las zonas urbanas, aunque aumentó de 57.9% los nacidos en el Meta en 1973 a 58.5% en 1997 (DNP 1997:147-148). En los 12 años ocurridos en 1993–2005, la población casi se ha duplicado según la proyección y cada año aumenta la población urbana, que a 2005 representa el 93.72% contra el 6.28% que representa la población rural, lo que implica un aumento en la densidad poblacional en la zona urbana, y de allí se derivarían los problemas de hacinamiento en la vivienda, trancones vehiculares y desempleo, entre otros. Dentro de lo cual, la problemática urbana adquiere una importancia y una dimensión similar a la que tuvo la zona rural durante las seis primeras décadas del siglo XX, cuando la mayoría de la población en Villavicencio residía en áreas rurales (Alcaldía de Villavicencio 2010).

En el año 2005 se realizó el Censo Poblacional por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el cual arrojó una cifra de 380.328 habitantes en total. De otro lado, si bien las tasas de crecimiento poblacional y de natalidad muestran un descenso año tras año, el aumento de la población de Villavicencio se da en términos absolutos, lo que quiere decir que a los nacidos en

la capital del Meta, se le suman personas quienes han llegado de otros municipios y regiones del país[17]. Estas cifras sitúan a Villavicencio en la categoría de ciudades intermedias de Colombia equiparándola, como veremos más adelante, en tamaño y estructura productiva con otras ciudades como Valledupar, Ibagué y Santa Marta.

Es de considerar que a las mejores condiciones de la autopista Bogotá–Villavicencio se atribuye gran parte del crecimiento de la población; la vía sigue siendo el único medio de comunicación que conecta a los Llanos con el altiplano. De acuerdo con Jane Rausch (2011:158)[18]: “la utilizan 57% del comercio y 60% de los pasajeros que se desplazan entre las dos regiones. En promedio 3500 vehículos transitan diariamente por la carretera, no obstante que con frecuencia se entremezclan los derrumbes, la violencia y otros infortunios para demorar o bloquear el tráfico por completo. En los años de 1990, la carretera fue el medio a través del cual mensualmente llegaron a la capital del país 20.000 cabezas de ganado proveniente de los Llanos, junto con 270.000 toneladas de arroz trillado y 40.000 toneladas de aceite de palma”.

Históricamente las presiones económicas y sociales, en particular la Violencia y la concentración de la tierra, en el altiplano colombiano fueron las razones primarias que impulsaron la afluencia de inmigrantes al Meta. El grueso de los emigrantes del altiplano lo conformaron campesinos sin tierra, desplazados por los paupérrimos ingresos que percibían en los minifundios u obligados a huir de sus hogares por causa de la Violencia (IGAC 1986: 24-26).

De otro lado, en el análisis de las tendencias de la colonización algunos académicos dividen al Meta en tres regiones: i) la zona del piedemonte (Llanos arriba) que abarca a Villavicencio, la mayor parte de los centros urbanos y el grueso de los nuevos inmigrantes; ii) la región de Llanos Abajo, la cual comprende

las sabanas y las selvas, donde la población está más dispersa; y iii) trece resguardos indígenas Guahibo, localizados en la zona oriental de los municipios de Puerto Gaitán, Puerto Lleras y San Martín (Ibid.:69-74).

Otro aspecto a considerar es que, si bien la llegada del narcotráfico a la región se puede rastrear a partir de la cantidad de cultivos de marihuana en los 70s, sus efectos en la sociedad llanera se hicieron sentir a partir de la introducción del cultivo de coca en la década de los 80s, cuando los carteles de la droga transfieren la tecnología necesaria para el procesamiento y refinación necesarios de la planta para obtener cocaína, a la vez que la guerrilla de las FARC garantizaban el orden interno y cobraban un impuesto a los cultivadores y a los compradores. De acuerdo con Baquero Nariño (1990:128-132)[19], pronto surgió el eje de la droga: Villavicencio – Granada – San José del Guaviare – Vista Hermosa – Villavicencio, aunado al aumento apreciable de los ingresos en los años siguientes. Fueron muchas las haciendas ganaderas que se establecieron con el dinero de las inversiones en el negocio de la droga, mientras que la acumulación del capital tenía consecuencias en todos los municipios de la región. Para Baquero (Ibid.:132): “... durante los diez años de la economía de la cocaína se transformaron ciudades y prosperaron a un ritmo más veloz que en los anteriores cincuenta años de una economía basada en la extracción de productos agrícolas para la exportación”.

En opinión de Jane Rausch, Villavicencio ha crecido con mayor rapidez que cualquier otra ciudad colombiana entre 1973 y el día de hoy:

“Comenzando con la afluencia del dinero de la droga: desde la marihuana hasta la cocaína, los urbanizadores de Bogotá y otros lugares comenzaron a construir en la ciudad nuevos barrios residenciales, con edificios con estilos más modernos para albergar a la creciente población. Pronto, al zinc y al barro los

reemplazaron nuevos materiales, como el bloque, el ladrillo, el cemento y las tejas de Eternit, y la pintura reemplazó a la rústica cal. Las cocinas se hicieron más funcionales, y más higiénicos los servicios sanitarios. Las viviendas de los barrios más acomodados eran más cómodas, agradables y costosas. Los pobres, entretanto, que carecían de títulos a la tierra y no pagaban impuestos, invadieron las zonas más deleznable de Villavicencio, construyendo tugurios similares a los existentes en las ciudades colombianas del altiplano. (Rausch 2011: 173 – 174).

Quizás todavía más importante es que, poco a poco las élites tradicionales cedieron el espacio a una nueva clase burguesa emergente que cada día adquiría más dinero, poder e influencia sobre la economía y la gobernabilidad de la ciudad. Es esta transformación:

“[...] la que desde 1973 ha convertido a Villavicencio en la víctima de la falta de una auténtica clase dirigente que comprenda las urgencias del diseño de su espacio para evitar la continuación del privilegio que invocan los grupos de presión para zonas específicas en detrimento de otras. En consecuencia la ciudad ha crecido sin control ni orden. Los parques han quedado sepultados bajo el cemento. Se han destruido las casas históricas de las grandes haciendas, construidas a comienzos del siglo XX, mientras quedan al abandono las zonas de recreación. [...] La ciudad es víctima del canibalismo de sus calles, abundando los ejemplos del asalto frontal de los ciudadanos sobre las vías públicas. Contratistas privados o instituciones públicas construyen los nuevos barrios sobre suelos sin drenaje adecuado. Las basuras y la cascarilla del arroz sofocan la ciudad y sus alrededores. Es absoluto el fracaso del municipio para suministrar fuentes adecuadas de agua purificada y, para citar apenas un ejemplo de pésima administración, un año después de la inauguración en 1989 del acueducto, éste ya era insuficiente.” (Baquero 1990.:32).

La investigadora Gloria Evelyn Martínez planteó desde 1992, que Villavicencio se parecía a cualquier otra ciudad intermedia en Colombia como Valledupar, Ibagué y Santa Marta, en cuanto que el acelerado crecimiento demográfico se aunaba con escaso desarrollo industrial. Situación que se traduce en marginalidad, urbanización descontrolada y otras distorsiones, como el desempleo excesivo y la insuficiencia en la prestación de servicios públicos básicos, como agua, electricidad y alcantarillado, para satisfacer las necesidades de la población en expansión. Esta autora observaba que en comparación con Bogotá, Medellín y Barranquilla, donde el 20% de la población trabaja en el sector de la manufactura, apenas 6.8% de la población de Villavicencio hacía lo mismo y la mayoría para pequeñas empresas, no para las grandes industrias. (Citado por Rausch 2011.:175).

8.3.1 Villavicencio una planeación fundada en la seguridad para el progreso

El Plan de Desarrollo Municipal de Villavicencio (PDV) para el periodo comprendido entre el 2012-2015, se plantea como objetivo principal la seguridad y el ordenamiento del territorio, buscando priorizar la inversión social con el fin de recuperar la confianza de la comunidad en sus instituciones.

Es de considerar que la ubicación estratégica de esta ciudad como puerta a los recursos naturales de la planicie llanera en dirección del eje andino de transformación, comercialización y circulación de materias primas, se ve obstaculizado por la situación de orden público. Este es el punto de partida para plantear la “seguridad” como objetivo central de esta propuesta de administración municipal:

“La seguridad ciudadana es un elemento indispensable para sentar bases de confianza y construir familia, empresa e identidad. Por tal motivo en esta

administración se combinarán diversas estrategias de seguridad fortaleciendo la fuerza pública para que potencie su capacidad de reacción frente a la delincuencia, inteligencia, asistencia militar, infraestructura, equipos y tecnología, todo con la participación activa de la comunidad” (PDV 2012:1).

A través del PDV, además del fortalecimiento del pie de fuerza y de la presencia policiva, vale la pena remarcar la intención de articular la idea de seguridad con la de participación ciudadana por medio de espacios de vigilancia comunitarios, como las Juntas de Acción Comunal –JAL-. Dicha estrategia que se encuentra sustentada en el componente de participación ciudadana etiquetado bajo el sugerente apelativo de “sin miedo a la participación”, avizora la creación e implementación de un programa operativo de las organizaciones de acción comunal durante el cuatrienio (PDV 2012:19). El tema de la seguridad y el miedo parecen omnipresentes en el Plan de Desarrollo, al punto que diferentes estrategias y componentes del mismo dependen, desde el punto de vista municipal, de la exitosa implementación del plan de seguridad regional; afirmación que se encuentra sustentada en la presencia de la seguridad y el miedo en temas tan diversos como la estrategia turística llamada “turismo sin miedo”, la estrategia educativa bautizada “sin miedo a aprender”, y la de participación ciudadana llamada “sin miedo a la participación”.

Además, el tema del desarrollo productivo se aborda por medio de la promoción de un espíritu empresarial micro-empresario, el cual se impulsará por medio de foros, cátedras de emprendimiento y el apoyo a la creación de Mypimes. La articulación entre el campo y la ciudad es un punto importante de la presente propuesta, se piensa aprovechar la potencialidad de Villavicencio en tanto área urbana de entronque entre la altillanura y el resto del país; por lo cual se apoyará la investigación agrícola, el acompañamiento técnico agropecuario y el apoyo a la implementación de mercados campesinos. Bajo estas prerrogativas cobra suma

importancia aumentar y mantener la conectividad vial y aérea, en la medida que el turismo, el intercambio agropecuario y la internacionalización productiva dependen, desde este punto de vista, de la ampliación de la infraestructura de las comunicaciones.

De igual modo, se destaca en el componente de vivienda y de servicios públicos domiciliarios el interés por crear vivienda de interés social (3.000 viviendas), la legalización de la tierra en por lo menos 3 asentamientos subnormales, 320 predios privados y 450 predios fiscales en las áreas urbanas, rurales y sub-urbanas; así como diferentes programas destinados a aumentar el cubrimiento del alcantarillado, la gestión sobre el recurso hídrico y la ampliación de las redes de energía en el ámbito urbano y rural.

8.3.2 Desafíos de Villavicencio, en tanto ciudad Intermedia

El entorno en el que se desarrolla Villavicencio está compuesto por una territorialidad compleja y desigualmente desarrollada; dependiente de vectores que como el conflicto armado, el narcotráfico, la degradación ambiental, la ausencia de planificación y el despojo reiterado de los sectores más vulnerables, vulneran un ejercicio de gobierno incluyente y democrático.

En opinión del Observatorio del Territorio: Conflicto, Desarrollo, Paz y Derechos Humanos de la Universidad de los Llanos (2012.:1)[20], en la región se observa un nivel alto de descentralización de las decisiones administrativas, lo que se traduce en que las políticas públicas de desarrollo y paz sean no sólo incipientes, sin una perspectiva de articulación regional; pero aún más preocupante -como observamos en el Plan de Desarrollo Municipal de Villavicencio-, es que se observa un claro enfoque hacia la seguridad, más que en la convivencia o en la participación ciudadana en la construcción de un modelo de

desarrollo que afecte la inequidad social fuertemente anclada en las últimas décadas.

Así pues, el énfasis en la seguridad y la introducción de los civiles en las dinámicas del conflicto armado que enuncia el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015), es altamente preocupante ya que de acuerdo con el Observatorio del Territorio: Conflicto, Desarrollo Paz y Derechos Humanos de la Universidad de los Llanos (2012: 2-3), el conflicto en el departamento del Meta muestra cifras preocupantes en cuanto a su impacto sobre la sociedad civil. Por ejemplo, entre 1997 y 2011 se presentaron 130.274 personas desplazadas en el departamento; entre 2006 y 2010 se registró una tasa promedio de 78 homicidios por cada cien mil habitantes, cifra muy superior al promedio de la tasa nacional que fue de 37.

En relación a la violencia intrafamiliar, entendida como aquella acción u omisión que pueda generar lesión física o psicológica desde los victimarios a cualquier persona del grupo familiar, en el Meta entre 2006 y 2010 se han presentado en promedio una tasa de 269 casos por cada cien mil habitantes, mientras que la cifra nacional alcanza una tasa de 208 casos.

Por otra parte, de acuerdo con este mismo estudio del Observatorio del Territorio, “[...] en el departamento de las 2.934 muertes totales en combate que se registraron entre 1998 y 2009, el 19% correspondió a muertes de civiles, el 51% a muertes guerrilleras, el 8% a fuerzas paras o neoparamilitares y el 18% a fuerzas estatales, lo que evidencia el fuerte conflicto que se registra y afecta a la sociedad civil” (2012.:3). Lo que es más grave para esta situación, contrario a los análisis que justifican la inversión en seguridad del actual Plan Municipal de Desarrollo (2012-2015), es que el conflicto que se desarrolla en el Meta, “[...] con todos sus actos violentos no giran en torno a una sola polarización, claramente definida, es decir, el ejercicio de la violencia no gira en torno a un eje específico de

conflicto, sea este de tipo económico, social, político, étnico, o cultural, sino que sus contradicciones se producen en torno a varias dinámicas y procesos históricos totalmente diferentes, toda vez que, se refleja en identidades más variables que producen cambios frecuentes en la disputa y el control de territorios por los diferentes actores armados” (Ibid.)

En consecuencia, el modelo de ciudad que se implementa en Villavicencio evidencia la ausencia o debilidad de las instituciones y de las políticas de Estado, una baja capacidad de liderazgo ciudadana y de sus servidores públicos, así como el enraizamiento de dinámicas de corrupción, impunidad, clientelismo y control social prácticamente inexistente. Una consecuencia inevitable de este conjunto de dinámicas identificadas, es que la toma de decisiones en la formulación y mejoramiento de las políticas públicas parece hacerse con base en información poco desarrollada y accesible, sustentada en fuentes desarticuladas unas de otras, en las cuales es clara la ausencia de la participación de los actores sociales existentes en la ciudad.

Se puede concluir que el problema del modelo de ciudad implementado en Villavicencio es estructural, y se fundamenta en dos aspectos mutuamente interrelacionados: De un lado, en el fortalecimiento organizativo del aparato estatal; y de otra parte, en el desarrollo de una planificación que asuma el reto que le impone a Villavicencio constituirse como una ciudad de frontera provisoria hacia el oriente del país.

Fortalecimiento de las capacidades de una gobernabilidad participativa:

En cuanto al primer aspecto, la necesidad de un proceso de fortalecimiento estatal se ve reflejado en la ausencia de procesos sistemáticos de observación y actuación en las dinámicas sociales, productivas y políticas del territorio que le

permitan tanto al gobierno público, como al sector privado y al tejido social optimizar y coordinar sus iniciativas de desarrollo, paz y planificación urbana, bajo criterios más inclusivos y participativos. A este respecto, los retos podrían sintetizarse en sociales, productivos y políticos.

En lo social es necesario que la administración gubernamental local abandere e incida en el auto-reconocimiento de la identidad regional llanera y en la potenciación de las organizaciones sociales de base, al igual que en el fortalecimiento de las instituciones deslegitimadas por la corrupción y la ingobernabilidad. En lo productivo, el reto está en potenciar la transición de las economías ilícitas a una economía formal.

Mientras que en lo político, se debe visibilizar la construcción y fortalecimiento de las iniciativas de paz, resaltando el empoderamiento social y de los procesos de democratización local. Del mismo modo, es menester hacerle seguimiento a la situación de derechos humanos y, de manera paralela, se debe avanzar en la construcción de instancias interinstitucionales de refuerzo mutuo entre los diferentes organismos de gobierno local y de estas iniciativas públicas de la mano con el sector privado en la región.

Villavicencio como una ciudad de frontera provisoria hacia el oriente del país:

En 2003, García Bustamante propone que la región de los llanos per se contenía dos fronteras diferentes. La región del piedemonte es una frontera provisoria, caracterizada por interacciones constantes con el altiplano y donde los asentamientos dependían de Bogotá en comercio, inversiones y servicios. Por otra parte, las llanuras al oriente y al norte del piedemonte o los Llanos abajo, continuaron como una frontera permanente, donde el desarrollo avanza a un ritmo más lento.

Villavicencio como epicentro de la frontera provisoria es ciudad de frontera desde el altiplano hacia el oriente del país y viceversa, porque así como recibe el flujo constante de inmigrantes de los departamentos del altiplano colombiano, sigue siendo la terminal occidental para el tránsito del ganado, que llega desde las llanuras del norte y del oriente lejano del Casanare y Arauca para su posterior venta en Bogotá. Desde su fundación, Villavicencio es la mezcla de dos culturas particulares. Los primeros habitantes que llegaron antes de 1940 emigraron del oriente de Cundinamarca y del Tolima principalmente, llevando consigo la forma de vida del altiplano, mientras la afluencia de los vaqueros que arreaban los ganados desde el oriente o Llanos Abajo, dejó en su estela elementos de la cultura llanera como la música, el folclor y la gastronomía. Debido a esta amalgama de culturas originarias de varios departamentos del altiplano y de las profundidades llaneras, el carácter de Villavicencio coincide con aquellas que se presentan en las ciudades de frontera en las que su cultura se encuentra en proceso de hibridación permanente (Espinel 1997:201).

De acuerdo con (2011:186), en los años por venir, los dirigentes locales deben formular políticas con dos objetivos: i) preparar el territorio para una nueva oleada de colonización que comenzará a llegar con la apertura de la Carretera Marginal de la Selva; ii) alentar una base sólida de identidad cultural afincada en la historia de los Llanos con el fin de prepararse para el arribo de personas de otras regiones. En este sentido, llama la atención tanto de Baquero (1990) como de Rausch (2011) el poco apoyo a la promoción de la cultura llanera o del sentido de pertenencia por su ciudad de los villavicenses. En opinión de Baquero, la desidia de los pobladores de esta ciudad por la cultura es producto de la implementación de un tipo de capitalismo salvaje, el cual margina el desarrollo de las manifestaciones simbólicas donde no tiene un valor comercial evidente:

“Villavicencio y toda la zona de influencia tienen una enorme posibilidad de

mejoramiento si se decide a implementar estrategias que motiven y desarrollen a la comunidad y apoyen sus iniciativas en los campos de la cultura, la recreación, la participación, en las juntas de servicios y en comunas, el deporte y la educación física. En esta forma el efecto demostración podrá transformar sus connotaciones actuales en las que el hombre y la sociedad son meros instrumentos para la obtención de fines materiales exclusivamente.” (Baquero 1990:152).

8.4 SAN ANDRES ISLA: La espacialización de la diferencia multicultural

Las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son las principales del Archipiélago que pertenece a Colombia, ubicado en las inmediaciones de la región del Caribe occidental, a 1000 Km de la Costa Norte Caribe Colombiana y a 220 Km de la Costa Caribe Centroamericana. Estas islas oceánicas comprenden una extensión de 44Km² de territorio emergido incluyendo los bancos y cayos: Roncador, Serrana, Bolívar y Quitasueño, rodeadas por una gran extensión marina que dispone de 1614 Km de zona económica exclusiva, sumando una extensión total del territorio de 350000 km (Areiza, 2009:23).

El vivir en una isla, un lugar lejano y aislado del centro político del Estado hace que la conciencia de pertenencia al territorio se construya en función de conexiones distintas, de territorialidades diaspóricas que van y vienen, manteniendo por lo general una pertenencia en la que por más que se está afuera nunca se termina del todo. Esta pertenencia liminar a medio camino entre un deseo intenso de pertenencia y las articulaciones siempre presentes con un afuera que no termina de definirse, no necesariamente se refiere a los límites impuestos por el Estado nacional.

Esta situación más conocida como insularidad, hace que la configuración territorial se marque de una manera particular, donde entran a jugar un papel muy

importante el sentido de pertenencia, la capacidad de migración y la relación con el mar. En el caso particular del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, veremos que los procesos de territorialidad han contribuido a establecer ciertas diferencias entre isleños-raizales y pañas-continentales.

En este capítulo abordaremos la manera en que se ha configurado el territorio en la isla, para dar lugar a territorialidades diferenciadas según las formas de apropiación de cada grupo, con el fin de comprender cómo en el transcurso de los años, los procesos de encuentro e intercambio entre diferentes poblaciones han producido una espacialización de la diferencia al interior del territorio insular.

Para el caso particular del Archipiélago, el antropólogo Peter Wilson en 1973 afirmaba que la gente isleña tenía un muy intenso sentido de pertenencia a la tierra ligado a su fuerte sentido de independencia; rasgo, al parecer, común con otras islas del Caribe (Haití y Jamaica, por solo citar los casos más conocidos). Wilson sugería que el estudio de las bases de esta independencia e insularidad podría permitir un mayor entendimiento de las sociedades caribeñas, y que la noción de insularidad podría ser útil para explicar otras dimensiones de la vida social:

“Todas las gentes isleñas, teniendo una clara visión de sus fronteras físicas, manifiestan lo que para los continentales aparece como rasgos de inconformismo: los británicos, en su isla, son obstinados e incomprensibles para sus pares europeos, por ejemplo. Parece como si ciertas generalizaciones sobre la insularidad fueran atribuibles no a la idiosincrasia de la historia o a las peculiaridades de la moral sino al hecho físico de vivir en una isla. La isla no sólo define sino que también sirve como el símbolo de las cualidades que genera” (Wilson, 1995:43). Por lo tanto la insularidad no es sólo una condición geográfica, ésta aumenta la conciencia de pertenencia al territorio, y se convierte en un

aspecto importante a tener en cuenta, ya que define las relaciones sociales, políticas y económicas en las islas. La geógrafa Beatte Ratter (2001) plantea que algunos de los factores que definen la insularidad son la pequeñez, el aislamiento y la previsibilidad de este sistema social.

En el caso de San Andrés, la insularidad orienta una estructuración dispersa del territorio, en función de lugares que responden a los usos y apropiaciones de sus pobladores. San Andrés y Providencia fueron pobladas a lo largo de caminos discontinuos que formaron un modo de ocupación propia de muchas islas del Caribe; este patrón de poblamiento fue diferente a la ciudad compacta de origen español. Para el caso de la isla de San Andrés, después de la declaratoria de Puerto Libre la expansión comercial demandó el aprovechamiento de sectores geográficos bien ubicados, provocando la venta masiva de tierras y la reducción de la actividad económica agrícola y pesquera. La distribución territorial que conocemos del San Andrés de hoy, es fruto de este proceso de integración y modernización vivido hace cincuenta años.

8.4.1 Territorialidad isleña: el patio y la cohabitación dispersa

Sound Bay, el último barrio de San Luis, es uno de los llamados barrios tradicionales isleño-raizales ubicado al sur oriente de la isla de San Andrés. Como asentamiento isleño por excelencia, Sound Bay es un barrio donde la mayoría de los pobladores viven del trabajo en la agricultura, la pesca y las actividades del día a día como la venta de frutas o pescado. Es un barrio en el que la raza y la clase se articulan para hacer de éste un asentamiento raizal y negro.

Mercedes Vélez (2006:34), recalca que el modo de heredar y traspasar la tierra entre la gente isleña-raizal, reuniéndose alrededor de los patios con un patrón disperso tuvo su origen en la repartición de terrenos a la población de

esclavizados libertos. En esta época, todos los habitantes vivían en su propiedad y no existía ningún centro o poblado organizado; este patrón permitió estrechar relaciones entre familias, y desdibujar la dicotomía campo-ciudad que marcó el ordenamiento territorial de las ciudades continentales. Los patios pueden definirse como porciones de tierra donde un grupo familiar se organiza a partir de una vivienda principal, que suele ser del padre o de la madre, de los que los hijos reciben tierra en el momento en que deciden organizarse y construir su propia vivienda. Cada vivienda determina una unidad doméstica, pero debido a una dinámica propia de comunicación e interacción, el patio define el grupo familiar (Erazo 2009:36).

Además del patrón de dispersión, otro elemento que marca la territorialidad isleña es la representación del valor de la tierra. De acuerdo con Peter Wilson (2004:71), la tierra representa para un isleño-raizal más que un recurso económico y de subsistencia; existe un vínculo afectivo con ésta, y con la propiedad que confirma la autoctonía y la pertenencia a la sociedad. Así que poseer un pedazo de tierra es visto como un derecho de nacimiento que debe ser asegurado por los padres, en tanto que el heredar tierra, asegura también una fuente de ingresos y la aceptación por la comunidad.

En las islas dicha posesión se heredaba o traspasaba, proceso que en el Caribe se ha llamado “la tierra de familia”. Es decir, la tierra que es desmontada o cercada por un ancestro y designada explícitamente por él para el uso exclusivo de sus descendientes, que en el contexto caribeño incluye la tierra que fue concedida a los esclavos emancipados (Wilson, 2004:83; Christine Chivallon, 2004:142). Así también, Mintz y Price (1976) plantearon que este tipo de apropiación del espacio crea una auto afirmación del grupo por medio de la herencia; tal que, la propiedad de la tierra asegura la pervivencia del grupo familiar e instaura una continuidad que trasciende el carácter efímero de la existencia

individual.

En este contexto, la posesión de tierra afirma la pertenencia a la isla y por lo tanto, durante mucho tiempo existió una clara oposición entre los isleños a su venta a extranjeros o a colombianos continentales, tal como lo señaló Wilson para el caso de la isla de Providencia. Este autor, retomando al geógrafo David Lowenthal, plantea que la gente en el Caribe tiene una relación muy estrecha con la tierra, y para Lowenthal “[...] la tierra connota libertad, un sentimiento de apego profundamente arraigado, seguridad contra vicisitudes económicas, solidaridad de la comunidad y prestigio individual” (1961:1; en 2004:71). Según Wilson, la venta de tierra siempre fue desaprobada por la mayoría de isleños, quienes argumentaban que la adquisición de terrenos por parte de “forasteros” les impediría acceder a su propia tierra. Además, la posesión de la tierra fue la expresión más tangible de la libertad de la esclavitud; tener un pedazo de tierra significaba, en ese entonces, la adquisición de la autonomía, que no únicamente liberaba al individuo, sino que por extensión significaba la independencia de un pueblo (Wilson, 2004:95).

Aun hoy, debido a su importancia, la tierra entre los isleños-raizales se hereda y traspasa, y en muy contadas excepciones se vende. Son los padres quienes dividen los terrenos entre sus hijos, y éstos a su vez la dividen entre sus hijos para asegurar la continuidad de las familias y la posesión sobre el territorio. Como la tierra hasta la llegada del Puerto Libre no tenía valor comercial, era más importante guardar su posesión que la realización de actividades destinadas a hacerla producir.

Pero la tierra que hasta antes del Puerto Libre no tenía valor comercial, comienza a ser vendida a finales de los setentas y los isleños-raizales comienzan a perderla de muy distintas maneras. Muchos mayores de las islas dicen que San

Andrés cambió con la llegada de personas de afuera, quienes fueron comprando muchos terrenos. Hasta ese momento la tierra en la isla se heredaba o se le traspasaba a otros, a través de acuerdos o préstamos por personas que necesitaban un terreno para cultivar o hacer su casa. “En la isla la propiedad de la tierra era un factor de prestigio, no existían las ventas, ni los arrendamientos, sino que las propiedades se cedían bajo palabra” (Ruiz 1988:68). Pero cuando llegaron los cambios impulsados por el Puerto Libre, la compra de tierras por parte de extranjeros se convirtió en algo común, y la tierra se convirtió en mercancía. Otros tantos adquirirían deudas para insertarse en actividades comerciales, y cuando no podían pagar en dinero o los negocios caían, no había otro recurso que pagar con su tierra.

En esta medida, la irrupción de actividades comerciales significó que algunas personas dejaran de cultivar para dedicarse al comercio, y que otras al no tener cómo sostenerse comenzaran a vender sus terrenos. Al comienzo los almacenes se abrían en casas de isleños. Paralelamente, un nutrido número de familias isleñas comenzaron a comprar tierras con el objetivo de arrendarlas o venderlas directamente a las cadenas hoteleras nacionales, que deseaban construir en complejos para atender el turismo comercial que comenzaba a perfilarse: “Con la llegada del Puerto Libre, que trajo consigo una fortísima inyección de capital foráneo, algunas de estas familias isleñas utilizan su primacía legal en los negocios de finca raíz para obtener el mayor provecho. Los conflictos dentro y entre familias por la posesión de tierras son numerosos, peleas entre hermanos, envenenamientos y asesinatos marcan el final de la década de los cincuenta y casi toda la década de 1960” (Charry 2008:67).

Como algunos mayores isleños de Sound Bay lo recuerdan, cuando comenzaron a llegar políticos y extranjeros mucha gente fue engañada, se firmaban documentos donde se vendía o permutaba la tierra y como había

muchas personas que no hablaban español, no entendían los procedimientos administrativos realizados por funcionarios, en su gran mayoría, continentales hispanófonos. Debido a esta situación, los colombianos continentales asentados en el Archipiélago –sobre todo los provenientes de la Costa Caribe- empezaron a ser percibidos como invasores, quienes implantaron en la isla una forma particular de ver el mundo, una música, lengua, costumbres y manejo del espacio diferentes a los realizados por los isleños raizales.

8.4.2 Territorialidad Paña: Los barrios y la cohabitación conglomerada

Después de caminar una buena media hora desde la vía de La Loma y estar de cara al occidente de la isla, con la pista del aeropuerto al lado, se encuentra Ciudad Paraíso. Este barrio queda localizado cerca a las antiguas canteras, es decir, al noroccidente de la isla. Es un barrio relativamente pequeño, con 25 viviendas y 120 habitantes aproximadamente; es uno de esos sitios desconocidos para el San Andrés turístico, ya que el poblamiento de migrantes continentales se hizo al margen de la vocación turística y comercial de la isla. Si se recorren las vías paralelas al aeropuerto, rutas que el turismo desconoce como Back Road, es posible vislumbrar barrios como Tablitas, las Natanyas, Canteras, el Cliff o Morris Landing. La gran mayoría de estos barrios fueron construidos a partir de la fuerza de los migrantes continentales, con el objetivo de ofrecer alternativas de vivienda a las personas que llegaron desde mediados del siglo XX a la isla.

Los orígenes de Ciudad Paraíso se remontan a 1991, con la constitución jurídica de la Junta de Acción Comunal como espacio organizativo, donde varias familias se juntaron con el objetivo de poder acceder a tierras y poder tener una vivienda propia. A mediados de ese mismo año, ya con el nombre asignado a la Junta, se adelantaron los procesos para la futura compra de un lote para iniciar la construcción del barrio. Así fue elegido el lote del sector el Sambo, en La Loma, el

cual fue comprado al isleño-raizal Rafael Whytacker Thyme por el valor de 9 millones de pesos. En el año de 1995 se otorgó la licencia para la construcción y se inició la construcción del barrio a partir de colectas y mingas de trabajo para terminar 25 casas (González 2002:18). Todo este transcurso de construcción, que duró casi 20 años, ilustra muy bien el proceso de poblamiento que la isla tiene a partir de la llegada de colombianos continentales.

Paulatinamente con la llegada progresiva de personas, la creación de asentamientos e infraestructura, se urbanizó el sector norte. Primero, se produjo un aumento masivo de la población que se concentró allí; posteriormente, se transformaron los asentamientos con el fin de construir la infraestructura necesaria para el turismo, el comercio y la administración. Es allí en el norte de la isla donde se ubicaron la gran mayoría de almacenes, los edificios administrativos, los hoteles más importantes y la gran mayoría de barrios de continentales.

Frente a la necesidad de vivienda para los migrantes continentales se crean las juntas de acción comunal como una agrupación de ellos mismos al llegar a la isla. A comienzos de la década de 1970, se fundaron las primeras para plantear una solución de vivienda, que contaría con el apoyo de instituciones estatales como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), el Fondo Intendencial para Préstamo de Vivienda Isleña (FIPVI), que se convirtió en el (FODEPVI), o los préstamos realizados por Banco Central Hipotecario (BCH), y el INURBE. La acción comunal se inicia con la construcción del barrio Obrero y del barrio Modelo (Canteras), junto al sector de las Natanyas, el Cocal, Back Road, y School House.

Tiempo después, el poblamiento continental avanza con la construcción de otros barrios como Tablitas, Morris Landing y Ciudad Paraíso, todos de estratos populares. También en este momento se consolidan otros asentamientos como el Cliff, El Platanal, La Jaiva, Rock Hole, ubicados en el corazón de North End,

ubicándose así, entre el comercio y el turismo; el cual en esta zona se desarrolla por medio del arrendamiento de viviendas en las épocas de alta afluencia. De este modo, propietarios isleños-raizales arrendaban terrenos a los continentales, con la condición de prohibir la construcción de viviendas en materiales duraderos lo que, con el transcurso de los años, hizo que estos barrios siempre fueran señalados como marginales.

Con el paso de los años en el norte de la isla, en una zona pequeña, surgieron varios asentamientos que concentraron miles de personas continentales. El hecho de vivir en arrendamiento, o el que la gran mayoría de estos barrios estuvieran localizados en la zona norte de la isla, hizo que la conglomeración y el hacinamiento se volvieran rasgos característicos de estos asentamientos. Para María Margarita Ruiz (1988:70) el hacinamiento vivido por los pobladores continentales también reflejó la incapacidad estatal para satisfacer las demandas de vivienda, vías, infraestructura en salud y educación, lo que suscitó iniciativas de autoconstrucción emprendidas por los pobladores. Dichas iniciativas comunitarias, además, se construyeron bajo el relacionamiento y fortalecimiento de redes clientelares con políticos locales, que empezaron a mirar con atención el potencial electoral de los habitantes continentales en la isla.

Ahora bien, la crisis de los asentamientos tradicionales se produce en este momento, ya que los pobladores isleños-raizales ante los cambios y la irrupción continental que se da en el norte, comenzaron a replegarse hacia los sectores más aislados de la influencia turística y continental en San Luis y La Loma. La urbanización salvaje de la isla influyó claramente en la pérdida de tierras para los isleños-raizales, porque a medida que se aumentaba la construcción de vías o caminos, llegaban foráneos a comprar la tierra para asentarse. La apertura de caminos y el auge de la construcción produjo entonces grandes impactos; por ejemplo, cuando se abrieron vías como Pepper Hill y Orange Hill, lugares donde

tradicionalmente habitaban isleños, éstas se transformaron en asentamientos donde los continentales comenzaron a construir sus casas y a llegar como mano de obra, para las nuevas construcciones y adecuamientos en infraestructura.

Por ende, los lugares de la isla cambiaron para adaptarse a la recepción de nuevos pobladores. Por ejemplo, en el litoral de la zona norte, con el apoyo del Instituto de Crédito Territorial, se construyeron viviendas en antiguos manglares que fueron secados para ganarle tierra al mar y hacer nuevos barrios como Los Almendros, la Sagrada Familia, el Bigt y el barrio Obrero, que en su mayoría albergaron a la población continental de clase media. Así que, no sólo se formaron barrios cerrados marcados por la identidad continental y la extracción popular, sino que al mismo tiempo se fueron delimitando lugares para la residencia de los sectores poblacionales más pudientes. A esta dinámica responde la construcción de lujosas mansiones en Sarie Bay y Punta Hansa que se convirtieron en los primeros barrios privados, de los propietarios de almacenes y hoteles, muchos de ellos propiedad de los antioqueños, caleños, sirios y libaneses; allí también han venido ubicándose nuevos edificios turísticos y exclusivas discotecas.

Contrario al poblamiento disperso isleño, los barrios de los pañas-continentales reproducen ordenamientos más aglomerados como en el continente, donde no existe una relación tan simbiótica con el medio ambiente y priman construcciones en cemento y materiales que se traen del continente, con miras a urbanizar el espacio y sus relaciones sociales. En estos barrios, la aglomeración de casas, personas, motos, se hace mucho más intensa que en otros lugares de la isla. A pesar de las condiciones de marginalidad en las que se construyeron estos barrios, su emergencia realizada a partir de las juntas de acción comunal y el apelar a las redes de solidaridad vecinal y al trabajo colectivo, suscitan un profundo sentimiento de pertenencia entre los migrantes continentales. Dicho sentimiento se despliega en dos direcciones: De un lado, hacia los barrios

construidos por ellos mismos; y de otro, hacia la isla en la que ya se sienten residentes después de varios años de habitarla.

8.4.3 La espacialización de la diferencia multicultural

En una isla pequeña las relaciones sociales se viven en cercanía espacial, por lo que es común cruzarse con figuras de poder como el alcalde, el gobernador; además, es usual que grupos distintos pertenecientes a diferentes clases sociales coincidan en un mismo lugar. Pero así como la dimensión de lo insular permite mayores encuentros y confluencias, permite también que las diferencias con respecto a la manera de vivir el territorio se establezcan de manera más pronunciada. Así como hay lugares donde la gente paña y la raizal comparten, como los lugares del comercio, las playas y las discotecas; también es evidente la existencia de marcadores de diferencia, como el que ambos grupos se localicen en lugares distintos y tengan distintas maneras de comprender y establecer sus relaciones con la religión, la familia y, más allá, con la insularidad o las configuraciones territoriales.

Por un lado, para la población isleña su territorialidad está ligada a la idea de nacer en la isla, de pertenecer a una comunidad “nativa” donde el territorio es fruto de un complejo proceso histórico y genealógico, asociado a la esclavización y posterior libertad. La posesión de tierra reafirma la autoctonía del ser isleño-raizal, y es un carnet de entrada a una comunidad que posee derechos de posesión ancestral sobre las islas. Esta manera de construir la territorialidad, es visible en la importancia que tiene la posesión de tierra y su relación con la reafirmación de la identidad raizal. Así pues, es posible entender que aquellas personas que llegaron antes del Puerto Libre, y lograron hacerse a un pedazo de tierra a través del vínculo familiar establecido con personas nativas, pueden ser consideradas como parte de dicha “comunidad” y apelar a una ancestralidad construida,

negociada o inventada.

Para los isleños-raizales la migración es tradicionalmente una etapa vital valorizante en el ciclo de vida personal, la cual se realiza con el objetivo de ampliar el capital social o el económico. Así, el migrar hace parte de los procesos de conformación de la territorialidad isleña y de la manera de establecer una relación con la isla; aunque la pertenencia a ésta se represente condicionada por el nacimiento en ella y el derecho consiguiente de heredar la tierra; considerando, además, que la migración de los autóctonos hacia afuera ensancha el territorio y mantiene el parentesco con las familias de ultramar. Para la gente isleña-raizal, la territorialidad se hace yendo y viniendo, ya que todos los isleños tienen derecho a la tierra independientemente de su lugar de residencia, en el sentido que como habitantes originarios se consideran dueños únicos de las islas, sin importar los cambios ocurridos por las políticas a nivel urbano o la existencia de una tercera generación de descendientes de migrantes continentales, ya nacida en la isla.

Por otro lado, para los pañas-continentales su modo de vivir el territorio sigue un modelo diferente. Así, es común escuchar a muchos de ellos decir: “[...] si ya llegamos hasta aquí, de aquí no nos sacan, aquí nos quedamos”; para ellos, si bien la isla ha representado un mejor lugar dónde vivir, el deseo de sedentaridad propio del continental establece una diferencia con la manera en que la gente isleña vive su territorialidad.

Si para los isleños la migración hace parte de la territorialidad, para la gente paña la territorialidad está mediada por un carácter de permanencia territorial, por lo que es recurrente que la migración no esté en el horizonte de vida. A ello podemos sumar una manera distinta de relacionarse con la tierra, no porque sea menos valorada o exista menos arraigo, sino porque existe una diferencia entre asociar la tierra a la liberación y la emancipación histórica; pues, los migrantes del

continente que tuvieron que pagar por sus terrenos, han construido su territorialidad por medio de una transacción comercial o legal; pero al mismo tiempo, han debido apropiarla y significarla mediante el trabajo comunitario y un creciente contexto de diferenciación, que unas veces se reviste de discriminación por la vía del discurso étnico radical, mientras que otras veces toma la forma de fronteras de exclusión por medio de los operadores de clase social.

También hay diferencias en la manera de configurar los asentamientos, no de forma dispersa como lo hacen los isleños, sino desde una configuración más aglomerada, con una mayor influencia de los asentamientos que se dan en la Colombia continental. Así, las diferencias entre pañas-continentales e isleños-raizales no aparecen dadas sólo por un marcador étnico; en la construcción de la diferencia, la territorialidad ha jugado un papel preponderante. Mientras que para los isleños-raizales sus relaciones con el territorio y con el mar toleran e inducen una manifiesta tendencia a la migración; a la inversa, para la gente paña, el llegar a la isla significa arraigarse en el territorio de forma permanente y sedentaria.

De este modo, el problema de la propiedad de la tierra y de la división territorial en el Archipiélago se relaciona con las territorialidades de pañas-continentales e isleños-raizales, y con esta dialéctica de diferencia y cohabitación donde se comparten y encierran lugares mutuamente. Pero la territorialidad también implica disputas en cuanto a las formas de vida, y a cómo estas configuran las relaciones que se establecen entre los pobladores de origen isleño-continental, los pañas-continentales y la isla. Es visible entonces, cómo con relación a la apropiación de la tierra, se genera un conflicto entre los isleños-raizales quienes se consideran herederos legítimos de la isla, y los pañas que llegan a ocupar el territorio apoyados o con la legitimidad estatal.

El conflicto por la tierra y por el acceso a recursos entre pobladores nativos y

continentales se traduce en una confrontación que apela al discurso étnico, en aras de buscar la legitimidad de los reclamos sobre la posesión de la isla por parte de la población isleña-raizal. De esta manera, a partir del proceso de apropiación diferencial del espacio la población isleña-raizal se comenzó a oponer a los pañas-continentales (Ruiz 1988:72).

Es por medio del proceso de apropiación diferencial del espacio que el isleño-raizal comienza a apropiarse de un nuevo discurso cultural, que busca en la recuperación territorial el principal elemento de su reivindicación. El isleño-raizal al ir perdiendo el control sobre los medios de producción, la tierra, la producción pesquera y agrícola, acelera su proceso de diferenciación etnocéntrica como mecanismo de defensa; que por medio de la marcación étnica, buscará la manera de hibridarse con la estratificación de clase social según prestigio, profesión, color y poder económico que operan en las islas. Si anteriormente el prestigio para los isleños estaba dado por la propiedad de la tierra y el poder político y religioso, con la pérdida de la tierra comienzan a establecerse diferencias espaciales con los pañas-continentales, delineando sectores fuertemente diferenciados teniendo en cuenta la configuración de una frontera simbólica, en la que los pañas-continentales son vistos como los agentes invasivos y destructores de las formas de vida tradicionales de la gente isleña-raizal.

Estas condiciones estructurales que permiten comprender la génesis del conflicto entre ambas poblaciones, además de traducirse en una fuerte diferenciación al interior del espacio insular, también se relaciona con la manera en que operó el multiculturalismo en las islas. De otro lado, además de otorgar derechos a sólo una de las poblaciones del Archipiélago y restringir la movilidad de otras, en aras de proteger a la población isleña-raizal y la riqueza socio cultural y ambiental de la isla, el reconocimiento constitucional tuvo como consecuencia el estancamiento del patrón de poblamiento insular fundamentado en la migración

diaspórica.

En este contexto, es posible observar que la constitución de 1991 al tiempo que ha buscado afirmar las justas pretensiones a una identidad, y unos derechos permanentemente negados por el proceso de asimilación del Estado colombiano, también ha producido el aumento de las tensiones sociales en el Archipiélago. Situación que se alimenta de un acceso diferencial a los derechos étnicos, a la búsqueda de mayores espacios de interlocución y participación ligados al proceso de etnización vivido por la población isleña-raizal; situación que se manifiesta en una relación ambivalente entre esta población y el Estado colombiano, quienes estratégicamente, y de acuerdo a las conveniencias coyunturales, apelan bien sea a la negación o a la afirmación de un “otro” en un pequeño territorio insular.

Los pilares del plan de desarrollo de Pastrana (1970 – 1974) fueron las siguientes Cuatro Estrategias:

1. Incremento de la productividad del sector agrícola gracias a su tecnificación, la cual genera la disminución de los empleos agrícolas, y un excedente de mano de obra;
2. Creación de empleos urbanos, en el sector de la construcción, incluso en contra de las tendencias históricas, poniendo énfasis en la edificación de vivienda urbana y edificaciones complementarias;
3. Incremento de la demanda del sector de la construcción y expansión de la oferta de crédito a largo plazo dirigido a la adquisición de vivienda nueva;
4. Mejorar la oferta de los servicios financieros, puesto que “las tasas de interés controladas [por el] mercado institucional, frente a una tasa de inflación que las supera, arrojan un rendimiento negativito para el ahorro”.

Fenómeno respaldado por el decreto 1229 de 1972, que instauró las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), así como la creación de la Junta de Ahorro y Vivienda (JAVI) que se encargaría de formular la política hacia las corporaciones de ahorro y vivienda, y el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) que fue creado por el Decreto 678 y 677 de 1972. Esta unidad de valor constante surgió en la vida financiera del país el 15 de septiembre de 1972, con un valor nominal de cien pesos y a partir de ese día se fue reajustando diariamente, con el método de corrección monetaria basado en los índices oficiales sobre el aumento en el nivel interno de precios. Vale la pena mencionar que los decretos 677 y 678 de 1972 constituyen la columna vertebral de toda la política crediticia, donde el primer decreto se orienta bajo el “principio del valor constante de ahorros y préstamos”; t el segundo, “autorizó la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda cuyos objetivos se enmarquen dentro de los enunciados en el Decreto 677.” (Llorente. Ob. Cit. Pp. 186 y 218.)

Esto hizo necesario la regulación del mercado de capitales, a través del Decreto 1211 de 1972 que, aunque tiene su sustento en el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886, permite la creación de toda una infraestructura en materia de captación y movilización del ahorro interno.

Sánchez, D. 2012. La administración Petro tiene un reto gigantesco: Entrevista a Carlos Torres. Marzo de 2012. Periódico Desde Abajo.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016, la evolución quinquenal del coeficiente de Gini en Bogotá muestra una preocupante tendencia a la concentración espacial: 1985 (0.436), 1990 (0.430), 1995 (0.510), 2000 (0.540), 2011 (0.542).

La rehabilitación o la revitalización de barrios es un instrumento global para la recuperación integral de ámbitos urbanos, centrales o periféricos afectados por problemas habitacionales, con el objetivo de mejorar las condiciones de alojamiento de la población y otros aspectos de carácter urbanístico, social y económico, mediante la integración, la coordinación y el fomento de las distintas actuaciones que los agentes públicos y privados puedan desarrollar en dichos ámbitos.

La administración actual parece inclinarse por la idea de “revitalización” y no de “renovación” lo cual tiene concepciones opuestas de fondo, ya que la “revitalización” parte de reconocer la ciudad construida, mientras que la “renovación” es borrar y volver a hacer. Esta decisión se sustenta en que la idea del borrar no solo ha significado un volver a construir una nueva infraestructura física, sino que dicho proceso fortalece lógicas de gentrificación, en la medida que -por lo general- la renovación implica desplazar a los pobladores que habitan los espacios a intervenir.

La búsqueda de recursos adicionales debe tener como criterio rector el teorema George, Hotelling & Vickrey (GHV): La ciudad genera las rentas que necesita para pagar sus servicios. En otras palabras, la dinámica urbana crea los excedentes necesarios para financiar los servicios de la ciudad. Hasta ahora, la mayoría de las rentas han quedado en manos de los particulares. El aprovechamiento de las potencialidades de la ciudad para generar rentas requiere consolidar las alianzas público privadas. [...] Las posibilidades del teorema GHV no se reducen a los tributos sino a las diferentes alianzas públicas privadas. El Distrito, a través de las secretarías de Hacienda, Desarrollo Económico, Hábitat y la ERU, debe actuar como banquero de inversión, con perspectiva de largo plazo. El Distrito debe ser un estructurador de proyectos de inversión, de tal forma que se logre canalizar recursos hacia obras que favorecen a la ciudad y que le permiten

obtener a los privados tasas de retorno razonables (PDB 2012:46).

El aburguesamiento o gentrificación (del inglés, gentrification) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado, y con pauperismo es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo a la vez que se renueva. De la Iglesia, F. y Moreno, J. (2008). Foro Barriadas. 2006. Nuevos centros urbanos. Los márgenes se hacen centro. Ciudad Viva. www.laciudadviva.org

La industrialización fue uno de los factores claves en el proceso de urbanización de la población en torno a la ciudad de Cali, y al desarrollo en su área de influencia de fenómenos propios de la metropolización, como lo va a ser la conurbación de base industrial con el municipio de Yumbo, el traslado de funciones o servicios urbanos a Palmira (aeropuerto), Candelaria (central de abastos) o Jamundí (recreación) (Londoño 2011.:56).

De otra parte, la agroindustria de la caña de azúcar en sus sucesivas fases de expansión desplaza otros cultivos y la ganadería, presionando de forma constante la transformación del uso y la inclusión de áreas cada vez mayores (Londoño 2011).

Tal vez el factor que más influyó en la transformación territorial del entorno metropolitano de Cali a partir de los años ochenta, fue la construcción de grandes proyectos de infraestructura en dos campos: i) para la protección y regulación del cauce del río Cauca y sus afluentes en la vertiente oriental de la Cordillera Occidental, que cruzan la zona urbana de Cali, cuyo proyecto nodal fue la construcción del embalse de la Salvajina; y ii) la infraestructura vial para la conexión de todo el valle geográfico desde Santander de Quilichao en el norte de Cauca, hasta Cartago en el norte del Valle, siendo la zona más densa en

desarrollos la que comprende el entorno metropolitano de Cali (Londoño Ibid.:95).

Los cambios de usos del suelo han generado enriquecimiento de propietarios que inciden en el cambio de la clasificación del suelo, mientras para otros ha significado la desvalorización y restricción del uso residencial y productivo de sus predios. (Duarte 2012).

Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina. <http://perla.princeton.edu>

“Un buen ambiente de negocios es vital para la generación de empleo, pues fomenta la creación de nuevas empresas, la expansión de éstas y las existentes, y la atracción y retención de inversiones. En el ranking regional da facilidad para hacer negocios: “Doing Business” de la Corporación Financiera Internacional (IFC), sin embargo, Cali ocupa el lugar 20 entre 21 ciudades colombianas evaluadas. El exceso de trámites y los altos costos en dinero y tiempo asociados a ellos imponen grandes barreras al desarrollo de los negocios en la ciudad. Si bien el gobierno nacional dio un impulso importante en esta materia al implementar el Decreto Anti-Trámites, es imperativo trabajar mancomunadamente con otros actores clave de la ciudad, como la Cámara de Comercio de Cali (CCC) —como ya se ha venido haciendo con la Ventanilla Única del Constructor e inspección, vigilancia y control de establecimientos de comercio—, para reducir estas talanqueras a la actividad empresarial” (PDC 2012:80).

Tomando datos del Censo del DANE 2005, se observa que el 61% de los habitantes que no nacieron en Villavicencio entre el lapso 2000 y 2005 sino que provienen de otros municipios del Meta, así como el 8.25% de Bogotá, el 2.24% de Cundinamarca y de otros departamentos como Guaviare, Casanare y Tolima (Alcaldía de Villavicencio 2010).

8.3. LOS POBLADORES URBANOS: Demandas y movilización

La configuración del espacio es un proceso que involucra la participación del conjunto de la sociedad, la cual de manera activa o pasiva asume el desarrollo de procesos que dan sentido a las dinámicas de dicho escenario territorial. Individual y colectivamente, se edifica la ciudad en el sentido, en que quienes habitan en ella lo requieren, en función de necesidades, intereses y deseos en constante disputa ante la fuerza configuradora de las relaciones capitalistas. En este contexto, la pregunta por el ¿quiénes son ciudad?, debe hacerse explícita y diferenciada. La mayor parte de la literatura, sobre todo aquella que soporta las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbano, parten de “supuestos” que limitan la posibilidad de comprender y aprehender la realidad de las “diferencias” que se cuecen en la vida diaria de las ciudades. Así las cosas, un documento que aborde el problema del modelo de ciudad no puede desatenderse de la forma como los pobladores urbanos se organizan y viven las tendencias, que les imponen tanto las políticas públicas como la organización de las formas de producción material.

En este contexto, se han revisado varios documentos, declaraciones y entrevistas a miembros de procesos organizativos de pobladores urbanos. A partir de la síntesis de esta información, se proponen las siguientes categorías de análisis de los principales efectos del modelo de ciudad sobre las redes de pobladores urbanos: i) La tensión permanente entre lo legal, expresado en las políticas públicas, y lo legítimo, materializado en los manifiestos y demandas elaborados por los procesos sociales de pobladores urbanos; ii) Las diversas maneras como la institucionalidad y el régimen jurídico de los procesos de desposesión territorial sobre los pobladores urbanos; iii) La oposición entre una planificación gubernamental orientada a beneficiar al gran capital, y la informalidad en tanto recurso de sobrevivencia y construcción organizativa desde las redes de pobladores; iv) La dinámica de los procesos organizativos, de movilización y

construcción de redes de pobladores urbanos; y v) El modelo de ciudad construidos desde las redes de pobladores bajo una perspectiva de bienestar y “buen vivir”.

8.3.1 Lo legal y lo legítimo

La mayor parte de la historia y los análisis sobre la configuración de un sistema urbano en Colombia están marcados por la relación entre una legalidad deseada y una realidad contradictoria, a dicho deber ser o muchas veces del todo desconocida. Esta tensión se expresa muy bien en una entrevista a Catalina García[1], quien hace parte del proceso de Mesa de Cerros en Bogotá y del movimiento político Fuerza Común. En sus palabras: “Lo legítimo, la existencia de los pobladores y sus demandas, y las re-existencias de la prueba viva de la vida misma en contra de un régimen jurídico de desposesión territorial que actúa de múltiples formas. Lo legítimo para las diferentes organizaciones sociales ha venido tomando forma de la mano de mandatos populares” (Entrevista Julio 2012).

8.3.1.1 Los mandatos populares en tanto expresión legítima de los pobladores urbanos

Una primera pregunta a abordar sería ¿qué son los mandatos populares? A propósito del Congreso Nacional de Tierras Territorios y Soberanías -CNTTS- desarrollado en Cali en el 2011, Catalina García nos aclara: “Primero, los mandatos son producto de tres procesos: mandatos históricos (pliegos, plataforma, programas, , manifiestos, actas, resoluciones, relatorías). Segundo, los mandatos son elaborados con el andar vital que la gente y las organizaciones desarrollan e implementan en la cotidianidad, en el desarrollo de las contradicciones y en la praxis de su constitución como sujetos específicos. Tercero, los mandatos en construcción son las nuevas urgencias y realidades que

generan necesidades. Así pues, el escenario del congreso se presenta para realizar un trabajo de actualización, operativización, legitimación de mandatos para estos tiempos y los venideros, construyendo los escenarios y definiendo los campos en donde deben y pueden legitimarse como propuesta, patrón y proceso de movilización. »

El Congreso Nacional de Tierras Territorios y Soberanías – CNTTS, en palabras de García: “[...] es una iniciativa que debe incentivar la movilización social políticamente orientada, el escenario de debate, oposición, resistencia y propuesta al actual gobierno. Este congreso es una oportunidad más para estimular liderazgos colectivos, recrear esfuerzos programáticos y ganar capacidad propositiva para superar las fragmentaciones” (Ibid.).

Así las cosas, para Donka Atanasova, integrante de la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, y del Congreso de los Pueblos: “Los Mandatos en el marco del CNTTS deben permitir una evaluación ajustada a las circunstancias y posibilidades de la convergencia social, entre formas organizativas y dinámicas de movilización. Una lectura juiciosa de estas posibilidades nos ofrece el panorama concreto de la correlación de fuerzas para la defensa y construcción territorial, por una política de tierras integral y popular, por la valoración del agua como derecho y sujeto, por la reivindicación de los ejercicios de soberanías y autonomía, como la alimentaria y las relaciones con la naturaleza, la constitución de mancomunidades políticas y el ordenamiento social del territorio. Los Mandatos deben servir para incentivar una lógica de movilización que estimule prácticas productivas, defensas territoriales, propuestas políticas y sentidos culturales, mostrando que la movilización no se limita a las acciones de protesta y de hecho. Retomando estas ideas, vemos el Mandato como un acuerdo para configurar el campo de diferencias, oposiciones y contradicciones con el fin de desarrollar, desde la gente, las garantías para asumir un trabajo común, comunitario y colectivo y de

motivación por la transformación social. Dicho acuerdo debe caracterizar la relación entre élites y despojo, nombrando y situando los sujetos concretos que los agencian; pero además, debe buscar crear los escenarios para solucionar las oposiciones en el seno de lo popular (conflictos de tierras, definición de territorios, etc.) para incentivar la confluencia de las diferencias y enriquecer nuestras capacidades de soberanía popular”.

8.3.2 Institucionalidad y régimen jurídico del despojo territorial

En una entrevista realizada a John Jairo Rincón[2], sociólogo del Cinep y asesor del Coordinador Nacional Agrario –CNA-, explica que en los diversos trabajos adelantados sobre el tema del despojo, el énfasis se ha puesto sobre el tema de la propiedad rural y las diversas modalidades de despojo; y que se ha intentado establecer la relación de este hecho con el fenómeno del desplazamiento forzado y, en algunos casos, con la modernización económica capitalista de algunas regiones del país, evidenciando el papel de grupos paramilitares, narcotraficantes; y, de cierta forma, la configuración de economías regionales ligadas a economías legales e ilegales y a los circuitos económicos de la globalización.

En opinión de Rincón, no existe unanimidad conceptual ni metodológica en los estudios adelantados sobre el tema y, a pesar de la moda, sigue siendo un fenómeno que amerita ser profundizado en términos de análisis y comprensión. Por otra parte, vale la pena remarcar que las estimaciones elaboradas para cuantificar este fenómeno, cobijan solamente los espacios denominados rurales, dejando de lado al despojo a nivel urbano. De igual modo, algunos de los documentos referidos intentan explorar conceptualmente el fenómeno, aproximando definiciones sobre el mismo más allá del establecimiento de tipologías sobre los métodos y/o mecanismos de despojo, o mejor, sobre las

técnicas de despojo empleadas. En particular, desde el trabajo elaborado por el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR- el despojo ha sido definido como:

“[...] el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales puede combinar violencia física con apelación a figuras jurídicas, o usar por aparte cada uno de estos medios. Desde esta perspectiva el despojo se constituye en un medio a través del cual se procuran objetivos diversos ligados a los intereses de quien ordena las relaciones de poder y violencia en una región, buscando su favorecimiento particular... el despojo no es el fin en sí mismo... no obedece a lógicas unívocas... puede ocurrir antes o después del desplazamiento, del abandono de predios y territorios... o por el contrario puede concretarse años después de los hechos de violencia...” (CNRR: Área de Memoria Histórica 2009)

Para John Jairo Rincón, en materia de afectación este proceso involucra bienes materiales, independientemente de que se tenga o no relación de propiedad, posesión, ocupación o tenencia. Esto es muy importante para el caso de los barrios subnormales o de “invasión” de las ciudades colombianas, los cuales se han producido bajo lógicas de sobrevivencia y trabajo colectivo de sus habitantes; aún cuando no se tuviera la titularidad de los predios, la lógica de posesión territorial para los habitantes de estos barrios ha sido la de la necesidad, el derecho a la vida digna y, las mejoras introducidas en un ordenamiento social del territorio independiente al de las políticas gubernamentales.

De este modo, no sólo se orienta al “despojo” de bienes con los cuales se tenga establecida una relación de propiedad, también se afectan espacios

comunitarios como acueductos comunitarios, escuelas, salones y tierras comunales. Si bien, en principio se afectan propiedades, en la medida en que se desarrollan acciones que conducen al despojo de espacios públicos y privados, se empiezan a afectar también dinámicas sociales y territoriales que alteran la vida de poblaciones, comunidades y territorios.

Con el despojo, se alteran o transforman dinámicas de uso y clasificación de espacios, lógicas de relacionamiento sociocultural y económico, dinámicas de intercambio y de socialización; además, se imponen nuevas reglas de “juego” en el espacio y en lo social. Muchas de estas dinámicas tienen establecida una relación estrecha con medios y fines, los cuales persisten en la historia o varían en el tiempo al igual que las motivaciones, las finalidades y los actores. Por otra parte, algunas de las dinámicas relacionadas con el despojo pueden calificarse a través del tiempo, en virtud de los procesos de modernización política y económica como en el fortalecimiento de economías regionales asociadas al mercado internacional.

Entre las técnicas para el despojo, se han señalado:

- Falsificación en adjudicaciones para beneficiarios de la reforma agraria
- Ventas individuales y masivas bajo presión, intimidación, asesinatos, y demás ejercicios de la violencia.
- Suplantación de personas y ventas ficticias.
- Transferencia forzada de títulos
- Corrimiento de cercas
- Compra de deudas hipotecarias
- Expropiación violenta sin contraprestación económica
- Transferencia de derechos a través de instancias administrativas del Estado
- Transferencia judicial

- Compraventas irregulares y regulares, con procedimientos falsos, intimidación, suplantación, etc.
- Procesos de Ordenamiento Territorial

Para John Jairo Rincón, muchas de estas técnicas de despojo pueden estar atadas a tres matrices: el despojo con ejercicio de la violencia y la coerción, recurriendo a figuras jurídicas; el uso ilegal de figuras jurídicas con o sin coerción y violencia; y, finalmente, otras modalidades de despojo como el embargo de bienes, derivado de deudas contraídas con entidades financieras o por el no pago de servicios, asociado ésto al desplazamiento forzado o al deterioro de los ingresos de los pobladores urbanos. Estas formas se han orientado hacia comunidades rurales campesinas, principalmente pequeños y medianos productores; comunidades afrocolombianas, pueblos indígenas y pobladores urbano- populares. Entre las motivaciones o fines principales que se ligan con el despojo, de forma particular, se pueden relacionar intereses en el plano de lo político-militar, lo político electoral, lo económico, lo cultural y lo simbólico; que también se suceden de forma simultánea.

Entonces es evidente que con el despojo se afectan no sólo relaciones de propiedad. Al ser un proceso de mediana o larga duración, el despojo “predio a predio” ligado al desarraigo colectivo de pobladores urbanos o rurales, tiende a incidir profundamente en el tejido social que funda las relaciones comunitarias y organizativas. Dichas transformaciones favorecen al poder político y económico de ciertas élites, pero también el prestigio y los valores sociales.

En esta perspectiva, si bien se afectan relaciones de propiedad, tenencia y ocupación, también se alteran patrones de asentamiento poblacional, flujos y circuitos de intercambio de bienes, servicios, información, en general, la circulación de energía e información; al igual que los patrones de clasificación,

compartimentación y uso del espacio, las formas de ordenamiento institucional en materia social y política; el uso, acceso y aprovechamiento de espacios privados y comunales, las formas de organización y participación política; el lenguaje y los patrones de relacionamiento social. Sin hablar de los elementos de carácter simbólico y cultural alterados por la privación en el acceso, uso y usufructo de sitios especiales para las comunidades semi-rurales, o por un espacio socialmente construido como el de los barrios populares al margen de los órdenes institucionales.

En este sentido, de acuerdo con Rincón, nos enfrentamos a un proceso de reordenamiento social del territorio, en el que agentes económicos transforman el territorio y las relaciones de poder sobre el espacio, contribuyendo al confinamiento poblacional, a la relocalización de población, al cambio en las actividades económicas y los patrones de uso del tiempo laboral y cotidiano, a la fractura de dinámicas sociopolíticas que en aras de la disputa de recursos estatales y privados, favorecen la concentración del poder en ciertos centros urbanos en los que se tiene el control social y político de la población mediante la fuerza. Ante esto, se debe aclarar que el “orden socio territorial” construido mediante el ejercicio de la violencia, tiende a ser formalizado en estas instancias a través de la promulgación de leyes que favorecen el despojo y un particular ordenamiento social del territorio.

8.3.3 Planificación e informalidad: el Ordenamiento Territorial

En gran parte de los mandatos y proclamas del movimiento social colombiano se tiende a relacionar el discurso dominante sobre el desarrollo con la idea del “ordenamiento territorial”, definiéndola como: “[...] la distribución espacial sobre el territorio de un país, de las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo urbanos y

rurales, existentes y propuestos. El propósito del ordenamiento territorial se sustenta en la idea de equilibrar el territorio, las poblaciones y el gobierno. Se trata de garantizar sostenibilidad del ambiente, desarrollo de la población y gobierno eficaz” (Morales).

De acuerdo con Rolysbeth Manjarrez, socióloga acompañante del Consejo Comunitario del Paso en Cesar, este tipo de enfoques se fundamenta en “[...] una perspectiva de desarrollo entendida como crecimiento económico, subordinando a la economía, lo humano y lo cultural. Desde el discurso dominante, se puede deducir que la distribución espacial, en perspectiva de desarrollo, contempla principalmente todas las potencialidades económicas del territorio a intervenir, con el fin de definir los usos apropiados a favor de dicha actividad económica”.

De manera complementaria, Jorge Eliécer Rodríguez, miembro de la Pastoral Social en el caribe colombiano, nos aclara que el desarrollo territorial se ha centrado en subordinar las relaciones regionales a la dinámica urbana donde se concentra el poder político y financiero. Así, se niega la vida de los habitantes de estratos populares es atrasada o ajenas a un supuesto progreso y desarrollo, y que éstos son posibles sólo en las planificaciones de las grandes constructoras o de los entes gubernamentales.

En esta medida, las conclusiones del CNTTS menciona la fragmentación de los conflictos en las diferentes escalas de organización y planificación de las ciudades: i) Procesos de descentralización sin recursos suficientes; ii) Ausencia de verdaderos escenarios de concertación de los POT; iii) Ausencia de articulación y conectividad ecológica regional; iv) Debilidad o inexistencia de circuitos de producción e intercambio regional.

Para el CNTTS, los instrumentos de planificación han estado en función de

intereses privados y corporativos, nacionales y extranjeros; la corrupción al interior de las entidades y la fragmentación de la operatividad institucional ajena a los intereses populares, impiden una acción territorial coherente que reconozca la ciudad popular construida. En esta dirección, la renovación urbana ha implicado el despojo de los moradores históricos y la consolidación de centros turísticos y financieros para la clase media y alta; al mismo tiempo que, los cambios de usos del suelo han generado enriquecimiento de propietarios que inciden en el cambio de la clasificación éste, mientras para otros ha significado la desvalorización y restricción del uso residencial y productivo de sus predios. Así también, la lectura desde los movimientos sociales percibe claramente a los macroproyectos urbanos como una herramienta para favorecer la inversión de capital, desestructurando territorialidades, rompiendo las redes sociales existentes e introduciendo circuitos productivos que quiebran las economías propias.

En opinión de las organizaciones sociales presentes en el CNTTS, no es extraño que la informalidad urbana en términos urbanísticos y económicos haya sido asociada a la ilegalidad, en tanto que estigmatiza a las comunidades como invasores y delincuentes, mientras que la informalidad en estratos altos se formaliza y asume con complacencia. Es así como las ganancias generadas por los usos del suelo quedan en manos de operadores inmobiliarios, apropiándose de un recurso que para las organizaciones sociales es percibido como público.

Como hemos visto, las políticas públicas urbanas entre los años 80 y 90 abandonaron buena parte de los distintos escenarios e instrumentos de planificación, desarrollados durante años anteriores (Corpes, Corporaciones autónomas regionales, etc.), y se concentró en la planeación urbana y municipal en mano de dos instrumentos: los Planes de Desarrollo Municipal y los códigos de urbanismo. Para el arquitecto y urbanista Carlos Torres “[...] es claro que la Ley 9 de 1989 o ley de reforma urbana fue rápidamente dejada de lado a partir de la

obligatoriedad de formular planes de desarrollo municipal que recogiesen el mandato de los electores en los diferentes municipios, supeditando su visión y accionar a planes, programas y proyectos de corto aliento, que no trascienden los periodos de gobiernos de los alcaldes municipales. La ley 388 de 1997 se plantea como un mecanismo que recupere la noción de la planeación en escenarios de mediano plazo (9 años) y como una política que recupere y profundice los instrumentos planteados por la ley 9/89 e introduzca otros. Sin embargo, esta no sustituye la necesidad de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT-, al marcarse como una ley municipalista. Se puede afirmar que las grandes problemáticas que se presenta en las ciudades, sus municipios y las regiones están asociadas a la falta de procesos de ordenamiento territorial que dialoguen con las necesidades y expectativas de los diferentes agentes presentes en estos territorios”.

Para Torres, las debilidades del ordenamiento territorial se pueden agrupar en seis aspectos: la debilidad técnica de los POT, el ámbito municipalista de la Ley, el énfasis urbano de los instrumentos, ausencia de verdaderas dinámicas de participación, políticas de suelo deficientes, y alta capacidad de adaptación de las administraciones municipales.

Después de 15 años de promulgada la ley 388 es clara la debilidad técnica de los POT, formulados en los más de 1100 municipios colombianos, debido a la baja capacidad técnica de las administraciones municipales, la falta de recursos y los constantes “ajustes” institucionales; lo cual se refleja en la falta de voluntad política de los mandatarios locales para acometer acciones claras y contundentes sobre los usos del suelo municipal, la baja capacidad técnica de las consultorías que se contratan para adelantar la formulación de los POT, generando graves problemas para las administraciones locales; falta de divulgación de resultados con las comunidades, incoherencia y desarticulación entre los POT y los Planes de

Desarrollo Municipal a pesar de los mandatos legales existentes. De igual modo, el ámbito municipalista de la Ley dificulta la integración regional, no garantiza mecanismos de asociación ni permite leer el territorio como estructura física, ambiental y humana, sino como líneas político administrativas de poder abstractas -lo cual ha implicado la aparición de nuevos municipios-, como tampoco propicia acciones de desarrollo territorial (Torres 2012).

Para este arquitecto y urbanista, el énfasis urbano de los instrumentos a desarrollar en dichos POT desconoce las problemáticas de los municipios como territorios. Ello implica que no se contemple con claridad la regulación del desarrollo de actividades mineras en las ciudades (puestas en acción en parques minero-industriales) y regiones, por los altos impactos sociales y ambientales que conllevan; no haya una regulación sobre los suelos de expansión ni sobre los suelos rurales; no se haya incorporado la gestión del riesgo en la planificación regional y local; así como que no se haya considerado que los territorios indígenas (cabildos) en áreas urbanas que no son resguardos, no cuentan con un manejo de los asuntos territoriales indígenas y de los fueros especiales consagrados en la Constitución; ni la necesidad de regular los fenómenos de suburbanización asociados a la localización de viviendas campestres, segunda residencia o residencias suburbanas en suelos rurales; la obligatoriedad de habilitar suelo para proyectos de vivienda de interés social que no fue incorporado en todos los POT, ampliando los procesos de exclusión y segregación socio espacial; la ausencia de instrumentos suficientes y oportunos relacionados con la protección y conservación de los recursos naturales, el ordenamiento del suelo rural y la garantía de la sostenibilidad de la totalidad del territorio.

Los POT y las prácticas de ordenamiento territorial en las ciudades y municipios colombianos, han sido configuradas desde perspectivas técnicas ausentes de verdaderas dinámicas de participación, sin garantizar la inclusión y

participación efectiva y real en el proceso de toma de decisiones, de tal manera que la participación ha sido institucionalizada coaccionando la población, sus organizaciones y sus intereses. Las políticas de suelo son deficientes y solo atienden los intereses de los particulares y el mercado; las debilidades del ordenamiento territorial en las ciudades y municipios colombianos se reflejan, claramente, en la capacidad de adaptación de las administraciones municipales, que han convertido estos instrumentos de mediano y largo plazo, en el medio a través del cual ponen en práctica sus intereses políticos y económicos con la priorización de programas y proyectos de corto aliento. Hemos retornado a la práctica en la cual los alcaldes y administraciones municipales se miden en función de la cantidad de obras que ejecutan e inauguran indistintamente que estas se necesiten, sean útiles y, ante todo, sean las prioridades que establecen los POT. Un instrumento eficaz ha sido la privatización de la planeación en manos de consultores y expertos, así como de la administración de las decisiones por parte de los curadores urbanos (Torres 2012).

Las políticas de ordenamiento territorial en las ciudades y municipios colombianos no han formulado opciones que ayuden a resolver problemas asociados a los fenómenos urbanos. Por ello, hoy día se profundizan los reclamos por el derecho a la ciudad mediante luchas y protestas urbanas, con las que se demandan y exigen políticas y acciones oficiales de inclusión para resolver, entre otras cosas, la pobreza, la segregación social y espacial, el derecho a la salud, la educación y el bienestar, y hasta la participación política. Muchos de estos problemas se asocian a la prolongación de carencias estructurales o, recientemente denominadas, trampas de la pobreza que como realidades microsociales, lejos de resolverse, parecen agudizarse.

Ahora bien, es en la especulación inmobiliaria donde es más evidente que el suelo como mercancía, la propiedad privada y el mercado terminan favoreciendo

procesos de acumulación y concentración de la tierra; en tanto que es el sector privado el que termina definiendo el desarrollo predio a predio sin una idea colectiva de proyecto de ciudad. Así las cosas, frente al acaparamiento del suelo urbano y de expansión, las organizaciones reunidas en el CNTTS proponen: la democratización del acceso al suelo urbanizado y urbanizable, así como una verdadera incidencia de los pobladores urbanos en la planificación del territorio urbano; lo cual sólo podrá desarrollarse en la medida que se implementen las siguientes medidas: i) altos impuestos a los grandes propietarios para desestimular el acaparamiento y la especulación inmobiliaria; ii) garantizar bajos precios del suelo de uso urbano para democratizar el acceso/socialización de la tierra; iii) declaratoria de utilidad pública de los suelos urbanizados vacantes; iv) expropiación de tierras ociosas para el desarrollo de vivienda social digna y equipamientos colectivos; v) garantías de alojamiento digno de vivienda para los arrendatarios; y vi) expropiación de la totalidad del suelo público para ser bien común de los pueblos.

8.3.4 Movilización y redes de pobladores

Del 30 de septiembre al 3 de octubre de 2011 se llevó a cabo en la Universidad del Vale en Cali el Congreso de Tierras, Territorios y Soberanías –CNTTS- de varias organizaciones y procesos sociales de diversos departamentos de Colombia, donde 12.000 congresistas sesionaron en 80 comisiones de siete ejes: Tierra, Minero Energético, Aguas, Saberes Culturales e Identidades, Economía Campesina, Tierra y Territorios Urbanos, y Guerra y Conflicto Armado. Esto con el fin de compartir las necesidades regionales más apremiantes para articular luchas y concertar compromisos que confronten el modelo de desarrollo del gobierno actual y, en particular, las políticas que ahí se expresan frente a la tierra, el agua, el territorio, la soberanía alimentaria y energética, entre otros; y, sobre todo, que permitan avanzar en propuestas para la construcción de una Vida Digna.

De acuerdo con el análisis desarrollado por las organizaciones sociales urbanas presentes en el CNTTS, dichos procesos vienen avanzando en iniciativas de resistencia y cambio cultural en la ciudad. Sin embargo, los principales retos del movimiento social se pueden sintetizar en los siguientes elementos: i) Leer desde una perspectiva histórica el tema urbano en relación con el rural; ii) planificar desde lo popular superando la coyuntura, pensándonos a largo y mediano plazo; iii) construir desde abajo comunidad e incidir en los planes de desarrollo desde lo local, lo que significa construir una propuesta de Buen Gobierno; iv) construir un proyecto común desde el territorio; v) visibilizar la ciudad viva de los pueblos y construir trazos de ésta, en diálogo con la ciudad del capital; vi) crear poder local que implica capacidad poder institucional, técnico, organizativo, dignificado y político; vii) incorporar la mirada de lo femenino y la diversidad a nuestros enfoques; viii) crear tecnologías populares y sistematizar las que se van recreando en la práctica, para la organización del movimiento urbano en movimiento permanente; ix) estudiar los problemas urbanos con elementos técnicos; x) proponer jornadas o acciones de solidaridad real y concreta con las comunidades que están siendo afectadas por el modelo de desarrollo capitalista; xi) desarrollar más procesos de autogestión y superar la ONGización de lo social, es decir, el hecho de que las ONGs estén suplantando la dinámica social cooptando el movimiento; xii) continuar en la construcción de una reforma urbana desde abajo y sobre la realidad concreta; y xiii) generar mandatos populares e intercambiarlos para juntar nociones de buen vivir o vivir bien.

Entonces ¿cuál podría ser el método de construcción de esta Ciudad incluyente y justa? Pues bien, en opinión de las organizaciones sociales presentes en el CNTTS es necesario reconocer la ciudad desde un enfoque histórico que recupere los territorios ancestrales, y un ejercicio de memoria que permita analizar la diversidad del sujeto popular hoy, el cual se organiza a través de múltiples expresiones y que requiere pensar nuevas formas de hablar con todas éstas para

hacer un movimiento de ciudad con ellas.

Al mismo tiempo, se plantea que las organizaciones sociales urbanas mantengan una dinámica y movilización permanente. Se propone la generación de espacios de diagnósticos participativos locales desde la misma gente, permitiendo que se socialice y comparta una información básica, un contexto que permita conocer sobre lo que se quiere hacer. Es necesario también, apelar a los instrumentos legales que pueden ser desarrollados en las constituyentes populares desde las veredas, barrios y localidades.

También se resalta lo imprescindible de pensar la cuestión urbana articulada a la agraria, ya que es un asunto estratégico para el movimiento social. Aunque en los temas sobre tierras, territorios y soberanías se evidencia mayor avance en la lucha en el campo; se encuentra que la separación en el análisis entre el campo y la ciudad es cosa alejada de toda realidad social y económica en el caso de Colombia, ya que el modelo económico del despojo afecta de manera simultánea las realidades campesinas y urbanas con la gran minería, el desplazamiento, la especulación del suelo, la tierra y las cosechas, sin dejar de lado la carestía de alimentos.

En este sentido, se considera que las reflexiones y la organización de las luchas deben tener en cuenta que la realidad de las ciudades y el campo es compleja y de múltiples relaciones. La ciudad está siendo abastecida permanentemente con alimentos que provienen del campo, pero también con mano de obra, recursos naturales, materias primas, flujos de personas que traen historias, culturas y saberes del espacio rural al urbano y, viceversa, de la ciudad al campo. Así que, para estas organizaciones de pobladores es imprescindible organizar una lucha compartida, la cual debería partir de pensar esta cuestión entre procesos de pobladores urbanos y rurales, desarrollando encuentros de

pensamiento, estudio y análisis colectivo de tal realidad.

Finalmente, es claro que una problemática global de las redes y procesos de pobladores urbanos es el ejercicio de situar y contextualizar las luchas para construir poder local. En este sentido, el CNTTS plantea que las luchas sectoriales y por los servicios públicos se concretan hoy en el día a día de los territorios; sin embargo, aún es clara la división entre lo sectorial y lo territorial. Para estas organizaciones sociales, la destrucción y precarización del trabajo, así como la crisis del sindicalismo como espacio de organización de los trabajadores y pobladores urbanos, evidencian que el espacio de construcción de tejido de comunidad, vecindad, proyectos de vida y nuevas propuestas de ciudad se desarrollan desde el territorio haciendo parte de las dinámicas locales de transformación de barrios, el diseño del ordenamiento territorial, las propuestas de economía popular-social y, en fin, los problemas locales sin perder la visión de totalidad en la ciudad, el país y la región. Es bajo esta argumentación que hoy en día se posiciona una de las consignas que mejor articula los movimientos de pobladores urbanos en el contexto colombiano: ¡¡Territorializar la lucha!!

3.5 La ciudad desde una propuesta de buen vivir

Un punto común e las propuestas de los diferentes líderes, académicos y procesos vinculados a las redes de organización de pobladores urbanos, a los cuales se accedió en el trabajo de terreno de esta investigación, es que las ciudades bajo un modelo neoliberal de gubernamentalidad y organización del espacio son inviables. De esta manera, surge inmediatamente la pregunta por ¿cuál sería entonces el método para crear otros trazos de ciudad posible? A este respecto, revisemos los lineamientos más gruesos del Mandato de Pobladores Urbanos en el contexto del CNTTS, que junto con algunas de las propuestas que desde las entrevistas realizadas a Catalina García y a Juan Carlos Gutiérrez

ayudan a visualizar esa ciudad imaginada desde los procesos sociales:

La Planeación como función pública desde lo público:

La planificación urbana se ha limitado al urbanismo y ha estado sujeta a movilizar los intereses privados y no públicos, la desregulación de la acción privada y, la fragmentación de las políticas y las escalas locales; lo cual ha impedido planificar la organización concertada del territorio regional, perdiendo la perspectiva territorial; desprivatizar la gestión pública; eliminar las Curadurías urbanas; la perspectiva territorial de la planificación y; romper la base especulativa de la asociación público-privada. El centro de la construcción de ciudad no puede ser el mercado sino las territorialidades urbanas y las diversidades, no la homogenización.

A este respecto, el CNTTS propone una reforma de territorial del país que contenga un ordenamiento territorial urbano popular democrático de las regiones, reconociendo la diversidad y las diferencias tanto de pueblos que habitan al interior de los territorios urbanos, como entre las ciudades de Colombia. Esta reforma urbana debe articular de manera armónica las diferentes dimensiones de la vida: económica, ambiental, cultural y social; donde se recupere el barrio como un núcleo de este ordenamiento y con ello, se reconstruya el tejido social y las relaciones comunitarias, en oposición al individualismo capitalista.

La segregación socioeconómica y espacial:

Conforme a lo discutido en el CNTTS, son abundantes espacios exclusivos y privilegiados pagados por los ricos, mientras los pobres se ven obligados a habitar en espacios inadecuados, en bordes de ríos y quebradas, humedales, zonas de riesgo de deslizamiento, espacio público, etc. Los mejores suelos de la ciudad han

sido habitados por las clases medias y altas que, además, van desplazándose y presionan a los pobladores populares a un desplazamiento intraurbano hacia las periferias o zonas degradadas. Los llamados programas de regularización y mejoramiento integral de barrios son de naturaleza curativa y no atienden la escala de la situación, ya que son aislados, fragmentados, sectoriales, marginales y con recursos limitados; deben articularse a tierras vacantes y públicas, atender a las causas estructurales del problema. Paralelamente, el sector privado ha venido monopolizando la oferta de vivienda bajo criterios de planificación elitista y rentable; el Estado debe asumir directamente la producción de vivienda social digna y no estandarizada, solo así responderá a la composición y vida familiar, y a los usos diversos de la vivienda.

Frente a este ítem, el CNTTS propone un proceso de ordenamiento del territorio que contemple una vivienda digna y financiada por el Estado, de buena calidad, adecuada con las normas de prevención a terremotos e inundaciones para las diferentes formas de familias, con predios legales; que además posibilite la propiedad colectiva y la recuperación de los predios baldíos; donde no se especule ni se despoje por parte del capital financiero y el Estado. El ordenamiento territorial planteado por las organizaciones sociales debe propender por superar el conflicto entre naturaleza y cemento; por ello, la propuesta es construir una nueva lógica ambiental donde lo económico esté en armonía con la región natural y no defina la destinación de los predios.

Desmilitarización de las ciudades y encuentro de diversidades culturales y géneros:

La fragmentación social y espacial ha generado ruptura en las redes sociales, lo cual impide que dicha segmentación se resuelva de manera colectiva. En esta misma dirección, es insoslayable avanzar en la construcción de una “ética de lo

público” que impacte tanto en el gobierno como en sus políticas, y en la gestión de lo público. El Estado hoy en día se encuentra al servicio de intereses privados y de monopolios hegemónicos, situación que se evidencia en: la institucionalización de iniciativas y liderazgos sociales, la descoordinación interinstitucional, la manipulación de las políticas de gobierno al régimen legal y normativo, y una legalidad ilegítima desde el punto de vista de los pobladores urbanos.

Es igualmente preocupante la dinámica por medio de la cual la guerra ha penetrado las economías urbanas, formales e informales; la mal llamada limpieza social; el control territorial en barrios populares; la regulación de la vida social; la cooptación de jóvenes por grupos armados ilegales; la militarización de los páramos; la represión de la protesta y la judicialización; el fortalecimiento de las redes delincuenciales, donde tienen un papel importante el narcotráfico, las mafias y el sicariato, que ejercen un control económico y territorial. La ciudad neoliberal se ha erigido en el bastión del control territorial regional de las élites; política que se implementa por medio de la regularización de la tenencia de la tierra por parte de éstas y la legalización especial de barrios populares, garantizando condiciones tributarias y de estratificación que no conduzcan a nuevas expulsiones del mercado del suelo urbano. Este conjunto de procedimientos genera desplazamiento y despojo por la guerra a través de los procesos de estratificación, tarifas, valorización, entre otros.

De otro lado, en el campo cultural el CNTTS propone que se brinden posibilidades reales para que los territorios expresen la visión de mundo de sus pobladores; para ello se debe propiciar un campo cultural diverso, incluyente, respetuoso y que reconozca la territorialidad popular para la construcción de una identidad diversa. En este sentido, la cultura ciudadana debe posibilitar la desmilitarización de los espacios urbanos por medio de la consolidación de tejido social, la autonomía de los pueblos y las diferentes formas que tienen las

comunidades para organizarse.

Hacia una propuesta de autonomía y de Buen Vivir: Generando una relación armónica entre los espacios humanizados y sus entornos ambientales:

La contradicción de las políticas conservacionistas que conciben la naturaleza como algo intocable pero que, usualmente, ignoran la historia de ocupación y la opción de hacer aprovechamientos sostenibles de las áreas protegidas, sin romper los ciclos naturales a partir de relaciones de equilibrio entre la sociedad y la naturaleza; lo cual no significa pasar por alto las acciones productivas de alto impacto ambiental como el gremio de la floricultura de exportación, la explotación de canteras y la minería; las cuales están en manos de multinacionales que saquean las riquezas naturales. En este sentido, urge un aprovechamiento regulado que priorice la vida y los recursos vitales.

Así mismo, se debe tener en cuenta que la ausencia de control y de una política integral alrededor de los vertimientos generados por la industria son importantes contaminantes de los cuerpos hídricos, con altos impactos en la salubridad y la calidad del hábitat urbano. Otro tanto sucede en torno al manejo de residuos sólidos en las ciudades colombianas, porque se ha convertido en un negocio de grandes empresas extranjeras el aseo y los rellenos sanitarios dejando de lado a recicladores y recuperadores. En la actualidad, brilla por su ausencia un consumo consciente para el buen vivir, en el que el reciclaje de residuos orgánicos se utilice para la recuperación de suelos y cuencas.

Un modelo de ciudad desde las organizaciones de pobladores urbanos que participaron en el CNTTS no puede soslayar la articulación entre el campo y la ciudad. Lo cual, en términos del mandato urbano generado, debe realizarse a través de circuitos de apoyo entre ambos espacios, permitiendo decidir sobre la

soberanía alimentaria; a través de la consolidación de mercados campesinos, espacios de intercambio de saberes, de agricultura barrial comunitaria, producción propia y economía solidaria.

El CNTTS propone la defensa de la naturaleza como bien común. A este respecto es importante una política de conectividad regional de la estructura ecológica principal, cuya insostenibilidad actual genera riesgos y vulnerabilidades para la ciudad, pérdida de biodiversidad y usos indebidos de ecosistemas estratégicos. Del mismo modo, es necesaria la implicación real de las empresas en la responsabilidad sobre la producción limpia.

Desde la noción de “buen vivir” desarrollada en el CNTTS, el ordenamiento del espacio público debe ser construido a partir de una vivencia territorial con un sentido de pertenencia que posibilite la integración y el encuentro con los otros en sus escenarios cotidianos. Por ejemplo, la problemática de movilidad debe pensarse más allá del transporte masivo, y proyectar la construcción de un transporte integral que contemple tanto el transporte público como los transportes alternativos para el peatón y los ciclistas. De otro lado, para el caso de la educación se debe propender porque sea financiada por el Estado, para que garantice la permanencia estudiantil en los diferentes niveles y se desarrolle acorde a las realidades locales y regionales desde una perspectiva popular, que no sea funcional al sistema productivo impuesto sino a las necesidades de las comunidades. Finalmente, en el ámbito productivo el trabajo digno buscará no generar una separación entre el trabajo formal, informal e independiente, por medio de un estatuto que garantice la estabilidad laboral con pago oportuno y justo, regularización de las jornadas laborales, seguridad social (pensiones y salud) y todas las garantías para el trabajo de la mujer, valorando y reconociendo el trabajo doméstico y la labor del cuidado; además, debe buscarse constituir una alternativa laboral propia y auto gestionada que vincule a los desocupados y

desempleados, y promueva el desarrollo asociativo y solidario.

Para que esta propuesta de “buen vivir” urbano sea realidad es necesario desarrollar estrategias de unidad de las organizaciones sociales, políticas y populares, para la construcción de un movimiento social urbano nacional con un horizonte político común, incluyente y participativo; con acción constante, que nos permita recuperar la identidad urbano popular y el sentido de pertenencia con este territorio, y la construcción conjunta con otros procesos y movimientos organizativos en el país.

9. MODELO DE CIUDAD EN COLOMBIA

Gubernamentalidad, regiones transfronterizas y acumulación flexible en el modelo de la ciudad empresarial

9.1 La conexión entre los procesos de despojo rural y los fenómenos de conurbación y metropolitanización urbana

Como venimos de ver, una visión histórica de los modelos de ciudad en Colombia nos revela que dichas aglomeraciones han estado asociadas a la concentración de intercambios económicos y sociales. De este modo, la tendencia de las ciudades colombianas responde a fenómenos de “conurbación no planificada”, en los que las dinámicas de crecimiento poblacional y espacial comienza a alcanzar y absorber las ciudades o pueblos más cercanos; tal que la figura de Área Metropolitana ha venido tomando fuerza en situaciones en las que se entrecruzan las poblaciones y los intereses de diferentes entidades subnacionales.

“Las figuras de las áreas metropolitanas como divisiones territoriales son en Colombia definidas para la integración de dos o más municipios. Otras formas de división son las Provincias, las Regiones Administrativas y de Planificación, las Regiones Territoriales o las Áreas de desarrollo territorial, aunque todavía son materia de estudio en el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [a este momento el actual proyecto de LOOT no había sido presentado por el Congreso]. Desde finales de los años setenta se han constituido algunas Áreas Metropolitanas en Colombia, todas ellas con anterioridad a la expedición de la Ley 28 de 1994, la cual define a las Áreas Metropolitanas como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas

relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada, aspectos que se cumplen en las áreas metropolitanas ya conformadas por otras ciudades colombianas.” (Jaramillo C. & Garcia J. 2006:3. Las Cursivas son del autor de este documento).

El concepto de área metropolitana se circunscribe en primera instancia a la Constitución Política de Colombia, que dentro de su división territorial anuncia de acuerdo con el Artículo 319:

“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley: 67,

105, 131, 211, 257, 286, 288, 298, 311, 313, y 325.”

Para que un municipio o población se considere como metropolitano debe contener o ser parte de un grupo de poblaciones que tengan al menos un centro urbano central, de por lo menos 50.000 habitantes. Estas poblaciones deben estar integradas a la ciudad central y, por lo menos, dos tercios de las personas que trabajan deben estar vinculados a actividades urbanas y no rurales (principalmente agrícolas); donde al menos el 10% de los trabajadores estén en el núcleo urbano central. Una característica de las áreas metropolitanas es que sus habitantes se desplazan diariamente para trabajar en el núcleo urbano central, a lo cual se le ha llamado “poblaciones dormitorio” porque sus habitantes sólo van a dormir y pasar el fin de semana.

Actualmente las Áreas Metropolitanas reconocidas por el gobierno colombiano son:

Nombre	Soporte Legal
Valle de Aburrá	Ordenanza No. 34 de Nov. 20 de 1980
Conformada por:	Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardot, Itagüí, Envigado, Caldas y Sabaneta

Bucaramanga	Ordenanza No. 20 de 1981
Conformada por:	Bucaramanga, Floridablanca y Girón. En 1986 se incorpora a Piedecuesta

Centro Occidente	Ordenanza 014 de 1991
Ordenanza 01 de 1981	
Conformada por:	Pereira, Dosquebradas y La Virginia

Barranquilla	Ordenanza 28 de 1981 Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad y Malambo
Cúcuta	Decreto No. 000508 de 1991
Conformada por:	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia

Como se ha observado en las dinámicas históricas del fenómeno urbano en Colombia, a partir de la década del 60 se presentó un gran proceso de urbanización que dio como resultado la formación de casi una decena de ciudades y el crecimiento acelerado de las ciudades existentes anteriormente, que son la expresión de fenómenos de desplazamiento y despojo rural sostenido, aunados a situaciones de conurbación no planificada. Los efectos posteriores de estos fenómenos de conurbación no planificada y despojo rural fue la instauración de las condiciones necesarias para conformar las actuales áreas metropolitanas.

En esta medida, puede afirmarse que todavía los fenómenos de conurbación y metropolitanización relacionan de manera profunda los espacios urbanos con los rurales. La implementación desde hace casi treinta años de la “nueva ruralidad”, que ha impuesto en el campo un nuevo modelo de acumulación basado en lo territorial y en la explotación simultánea de las diversas ramas de la producción económica, ordenadas en un espacio territorial de escala local–regional–nacional–global, bajo el modelo de clúster empresarial, ha coincidido con el vaciamiento poblacional del campo colombiano y el crecimiento desmedido de las metrópolis colombianas. La ciudad y el campo vienen experimentando nuevas formas de ordenamiento espacial de la producción y la incorporación de “nuevas mercancías” al mercado mundial, bajo los mismos patrones históricos de apropiación y conflicto en torno a la tierra y al espacio urbano.

Bajo esta misma lectura, un número representativo de organizaciones sociales colombianas en el marco del CNTTS (2011.:50), establecieron que “Pensar la

cuestión urbana articulada a la cuestión agraria es un asunto estratégico para el movimiento social”. Para tal efecto, el CNTTS se planteó los siguientes cuestionamientos: ¿qué es ser urbano en Colombia? ¿Realmente tenemos interiorizada una cultura urbana? Ya que si miramos la realidad social de las ciudades colombianas nos encontramos aún con gente que añora la tierra, en algunos casos y en otros, con gente en nuestros barrios que reproduce ciertas prácticas campesinas y una cultura del campesinado en las ciudades.

Las organizaciones sociales colombianas se plantean la relación entre el campo y la ciudad criticando la separación moderna del espacio, la cual no permite evidenciar sus múltiples flujos e interdependencias. En términos del Mandato Urbano del CNTTS (Ibid.:51):

“Encontramos, sin embargo, que la separación en el análisis entre el campo y la ciudad es cosa alejada de toda realidad social y económica en el caso de Colombia, ya que el modelo económico del despojo afecta de manera simultánea las realidades campesinas y urbanas con la gran minería, el desplazamiento, la especulación del suelo y la tierra, la especulación de cosechas y la carestía de alimentos.

En este sentido, se considera que las reflexiones y la organización de las luchas deben tener en cuenta que la realidad de las ciudades y el campo es compleja y de múltiples relaciones. La ciudad está siendo abastecida permanentemente con alimentos que provienen del campo, pero también con mano de obra, con recursos naturales, con materias primas, con flujos de personas que traen historias, culturas y saberes del espacio rural al urbano y viceversa, de la ciudad al campo. Así que organizar la lucha compartida debe pensar esta cuestión desarrollando encuentros de pensamiento, estudio y análisis colectivo de tal realidad”.

9.2 La Ciudad por Proyectos, el liderazgo privado y la gestión urbana de la participación ciudadana en la política pública

Según Luc Boltanski y Eve Chiapello (2002), la vida social se compone de una multiplicación de encuentros y conexiones temporales reactivables con grupos diversos. En este sentido, el “proyecto es la ocasión y el pretexto para la conexión, reuniendo temporalmente a personas muy dispares [...] durante un periodo relativamente corto de tiempo, pero que permite forjar vínculos más duraderos que [...] permanecerán siempre disponibles” (Boltanski y Chiapello Ibid:155).

Bajo esta orientación conceptual, la formación de la ciudad por proyectos puede ser utilizada para referirse a una estructura social que agencia su interacción interna y externa por medio de acciones planificadas bajo una regulación burocrática institucionalizada. La ciudad por proyectos evoca una multitud de actividades caracterizados por su finitud temporal, es decir, su inicio y fin; por la integración de personas variadas a dichas iniciativas o proyectos, y porque estos proyectos se suceden, reemplazan y recomponen según prioridades y necesidades (Boltanski y Chiapello 2002: 157). De esta manera, la relación entre los modelos de ciudad en Colombia con la formación de la ciudad por proyectos, de Boltanski y Chiapello, es evidente en la medida en que se acentúan las políticas de globalización de la producción, así como de planificación y ordenamiento espacial urbano; ambos procesos anclados al “proyecto” en tanto expresión que concentra y formaliza las lógicas administrativas propias del modelo burocrático neoliberal.

La ciudad por proyectos se caracteriza por su condición espacio-temporal limitada y por la conectividad que propician los proyectos mismos; siendo una de sus características más relevantes, su necesidad de conectividad e interacción con el continuo espacio temporal del capital. En este sentido, las ciudades por

proyectos presentan una tendencia creciente a complejizar su interacción con el flujo del mercado globalizado; complejidad que se va realizando en la medida en que el modelo económico la va incentivando. A razón de lo anterior, las formas de conexión van desarrollándose según el volumen de los elementos a conectar, como bien pudo observarse en las ciudades sujetas a estudios de caso en este trabajo. En aquellas ciudades que aspiran a consolidar procesos de metropolización como Cali y Bogotá, es tangible el interés por aumentar el volumen de sus conexiones nacionales (carreteras y obras de infraestructura) e internacionales (ampliación de aeropuertos y puertos fluviales, expansión de las redes de Internet, etc.).

De la necesidad de complejizar los niveles de conectividad urbana se puede considerar tres tendencias en que se articulan los diferentes nodos de interacción de la ciudad por proyectos para el caso colombiano: i) el liderazgo de las alianzas con sectores privados de la sociedad; ii) la lógica del proyecto; y iii) la participación en la construcción de la política pública.

El liderazgo de las alianzas con sectores privados de la sociedad:

El modelo de ciudad colombiana se acerca a la idea de “ciudad de proyectos” en la lógica como gestiona y opera el ejercicio gubernamental. Del retiro de la acción unificada y homogénea estatal en los años 90s con el modelo de ciudad neoliberal, se ha pasado a acciones más cortas –proyectos- que intentan operar bajo modelos en red, con proyecciones focalizadas en cuanto a delimitación espacial y con poblaciones claramente fragmentadas en una multitud de sectores beneficiarios (etéreos, género, étnicos, de clase social, entre otros). Al respecto, los Planes de Desarrollo son la muestra evidente de políticas construidas como un articulado de acciones concretas y puntuales a desarrollar en un tiempo preciso; entendiendo que de cierta manera, los Planes de Desarrollo Municipales se

acercan mucho más al formato contemporáneo del “Proyecto”.

Mientras que la política pública del Estado de Bienestar se concentraba en la creación y fortalecimiento de instituciones estatales, que se convertían en lugares especializados a largo plazo del accionar gubernamental, la lógica actual del proyecto se centraba en problemas específicos que pueden ser abordados desde diferentes lógicas de intervención (pública o privada), con una inevitable propensión a la fragmentación de la problemática, a la duplicación de las acciones de intervención y a una dispersión de la información propia del accionar en red. A este respecto revisamos dos perspectivas paradigmáticas en sentidos muy diferentes: Los casos de Cali y de San Andrés Isla.

De un lado, la marcada propensión del Plan de Desarrollo de la ciudad de Cali (CaliDa) por conectar esfuerzos públicos bajo el liderazgo e iniciativa de los poderosos sectores privados vallecaucanos para jalonar el desarrollo e impulso de la ciudad-región caleña. Los incentivos en este sentido son pensados bajo dimensiones netamente económicas, de generación de clusters productivos susceptibles de ser conectados al liderazgo del pacífico en el comercio mundial. De otra parte, en el caso de la gestión multicultural del espacio para el caso de San Andrés Isla se evidencia cómo el reconocimiento de derechos diferenciales sobre el territorio produce acuerdos público–privados (Estado y comunidad raizal), como se puede observar en la restricción de la libre circulación y residencia en la isla a través de la expedición de un carnet (la O.C.C.R.E.) que, en contextos interculturales como el del Caribe, reproduce inmediatamente relaciones asimétricas en el manejo y los derechos sobre el territorio hacia los grupos marginados de las lógicas de reconocimiento multicultural (comunidades mestizas o pañas).

La lógica del proyecto como artificio de la política:

De igual manera, en el modelo contemporáneo de ciudad en Colombia las acciones y “proyectos” pensados en términos de política pública son diseñados para ser impulsados y desarrollados con un alto nivel de participación de la iniciativa privada. De este modo, las fronteras entre lo público y lo privado tienden a difuminarse ante el retiro del liderazgo estatal y el predominio de las alianzas gobierno–sector privado, aún en la prestación de los derechos universales y los servicios públicos. La lógica del proyecto permite un objetivo imperativo de las lógicas de acumulación ancladas a las decisiones de política pública: El despolitizar las discusiones.

El proyecto en cuanto herramienta revestida de un accionar objetivo sobre la realidad que supone una finalidad claramente delimitada, unos plazos y una actividades definidas para abordar la problemática identificada, tiende a romper los múltiples relacionamientos y aristas inherentes a una misma problemática social. Un mismo problema como puede ser la decisión entre “renovación urbana” o “revitalización” para el caso de Bogotá o una cuestión que parece oponerse a la necesidad de ampliación del terreno urbanizable y la necesidad de vivienda popular en el mismo caso, puede verse de manera muy diferente desde el punto de vista de las grandes empresas de urbanización en comparación con las lógicas de las organizaciones sociales, las cuales buscan legitimar sus asentamientos históricos en lugares que hoy son pretendidos por los mercados especulativos de la tierra. Para los primeros, el proyecto de vivienda popular debe buscar reasentar poblaciones en nuevos espacios bajo urbanizaciones construidas con criterios de maximización del espacio, ampliando la oferta de tierra susceptible de ser valorizada en construcciones con un alto valor agregado. Mientras que para las organizaciones de pobladores, la solución pasaría por el reconocimiento y formalización de sus barrios construidos durante décadas bajo métodos de

cooperación vecinal y consolidación de una lógica territorial, en la cual el espacio se adapta a sus necesidades sociales y productivas. La lógica del proyecto tiende pues a eliminar dicha discusión que finalmente es de carácter político, ya que en el texto del “proyecto” dicho debate es sacrificado, asumiendo cualquier decisión de este tipo como algo implícito a una fase previa difícilmente identificable; en cambio, su validez y pertinencia es definida en virtud de la coherencia de las actividades y planeaciones estandarizadas bajo el imperio del “marco lógico”, o de estadísticas fácilmente contestables desde cada una de las orillas en discusión.

La participación ciudadana en la construcción de la política pública:

Relacionado con el anterior ítem, la ciudad por proyectos bajo el “nuevo espíritu del capitalismo” (Boltanski y Chiapello 2002) busca legitimar su accionar político en términos de participación ciudadana. Siguiendo los postulados de Boltanski y Chiapello, habría que tener en cuenta que desde mediados de la década de 1970 el capitalismo en términos globales ha renunciado al principio fordista de la organización jerárquica del trabajo para desarrollar una nueva organización en red, fundada sobre la iniciativa de los actores y la autonomía relativa de su trabajo. Este nuevo espíritu del capitalismo ha triunfado gracias a los formidables procesos de incorporación en su modus operandi de la “crítica artista”, en términos de apariencia de libertad; y de la “crítica social”, en términos de horizontalidad y en la construcción de espacios de participación en la toma de decisiones.

A lo largo del presente texto pudo apreciarse hasta qué punto las políticas de descentralización fundamentaron su accionar en el ítem de la participación ciudadana, en tanto la construcción y el seguimiento de la política pública. Los discursos de la descentralización y la participación ciudadana en la ciudad se nutrieron de una visión liberal-pluralista preocupada por resolver situaciones de

crisis de representatividad, reducir desigualdades políticas y mejorar la eficiencia de las Políticas Públicas.

Sin embargo, para un espectro importante de organizaciones sociales urbanas las herramientas de representación en la planeación del espacio urbano, lejos de introducir los puntos de vista de los habitantes urbanos en la toma de decisiones, por lo general, legitiman las decisiones a favor de los procesos de comercialización del espacio y de acumulación del capital. De acuerdo con el Mandato Urbano elaborado por Fuerza Común para el CNTTS: “La participación de las organizaciones de pobladores en los instrumentos de planeación, como los Planes de Ordenamiento Territorial –POT-, es utilizada desde el ámbito gubernamental para blindar democráticamente decisiones que en el fondo buscan formalizar y ubicar espacialmente la pobreza y los lugares de consumo u otras actividades de rentabilidad, segregando en el territorio la dotación de equipamientos, discriminando las condiciones de habitabilidad según los ingresos, y discriminando la posibilidad de acceso a bienes públicos materiales e inmateriales y a los servicios públicos.” (2011:44).

Para el caso de Bogotá, de acuerdo con el trabajo de Andrés Hernández (2010), en la década de los noventa y la primera mitad de la década del 2000 se produce en forma permanente una “cascada legislativa y de decretos ley” que se traduce en la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local. Las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003), que desarrolla un discurso sobre la cultura ciudadana; Enrique Peñalosa (1998-2000), que realiza cuantiosas y amplias obras de recuperación de los espacios públicos, y Luis Eduardo Garzón (2003-2007), que impulsó un programa de “Bogotá sin indiferencia”; implementan todas un conjunto de espacios de participación diseñados en el nivel nacional aunque en forma y con énfasis desigual.

De acuerdo con Hernández (Ibid), el extenso catálogo de mecanismos de participación en la gestión pública creados entre 1993 y 2007 se puede ordenar siguiendo tres tipos de criterios: En primer lugar, las instancias que buscan articular la participación en la planeación en los niveles territorial, distrital y local.

En segundo lugar, los instrumentos que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial. Finalmente, están los mecanismos orientados a la defensa de grupos poblacionales y de derechos humanos.

Para Hernández, la evaluación de estos espacios de participación es ambigua; vistos en conjunto, estos espacios de participación no han permitido una participación representativa ni balanceada; además, es necesario tener en cuenta que la igualdad política expresada en el principio de “un individuo, un voto” no puede ser asegurada en ninguno de los más de 40 espacios creados. Aquí se pretende recalcar que los diseños institucionales no sólo han privilegiado espacios con una representación asociativa muy limitada y con reglas que favorecen la sobrerrepresentación de funcionarios y de las autoridades públicas, sino que generan incentivos para que se consoliden lógicas corporativas y se caiga en sesgos participativos (2010:90).

Del mismo modo, en el trabajo de este autor también se muestra que la apertura en los espacios de participación ha inducido la creación y fortalecimiento de procesos organizativos de ciudadanos, experiencias de control social impulsadas por la ciudadanía, por asociaciones y movimientos sociales; por élites gremiales y por los medios de comunicación, que desarrollan iniciativas en alguno de los siguientes campos: Control, vigilancia y evaluación de los programas y políticas públicas del gobierno distrital; seguimiento del desempeño del Concejo y de los ediles; denuncias de hechos de corrupción; búsqueda de sanciones legales y sociales a funcionarios que incumplen la ley; defensa de los intereses públicos

del distrito, y exigencia de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) a los alcaldes y funcionarios del distrito (Ibid.).

Así las cosas, puede generalizarse que los espacios de participación civil en la política pública urbana, abiertos desde las herramientas constitucionales de 1991 y convocados desde el ámbito institucional, han buscado legitimar un accionar definido de ante mano. Su principal función en el marco gubernamental ha sido el de controlar la crítica social por medio de la apariencia de una apertura democrática; ya que dichos espacios difícilmente tienen una incidencia real en la toma de decisiones estructurales de la ciudad; su labor de oxigenación política ha tenido lugar, más bien, en el ámbito de las mismas redes de ciudadanos y de movimientos sociales, los cuales han buscado impactar de forma profunda en la crítica y en la toma de decisiones gubernamentales sobre la ciudad. Como puede leerse en el Mandato Urbano del CNTTS, las organizaciones sociales se inclinan a pensar que la participación debe construirse de manera autónoma en los procesos de movilización civil y de organización a múltiples niveles (local, regional y nacional):

[...] El plan nacional de desarrollo y la ley de ordenamiento territorial vienen construyendo una noción económica de las regiones a la cual habrá que responder con una propuesta de región desde el enfoque social, cultural, ambiental y económico de los pueblos. [...] Pensar de forma organizativa la generación de cabildos para la participación de los sectores populares, como herramienta que nos permite tomar decisiones de forma taxativa hacia la búsqueda de soluciones para nuestros problemas. Este punto queda abierto en el debate. Usar el voto, plebiscito, referendo, la consulta popular como mecanismos para legislar desde el pueblo. Los pobladores urbanos queremos organizar ciudades para vivir bien y no para el despojo y el beneficio de intereses privados. Creemos que es desde este enfoque que el Congreso de los Pueblos debe

legislar, con la participación de todas y todos en las definiciones que nos son comunes y que nos permitan crear vecindad y defender territorios dignos y posibles.” (Mandato Urbano del CNTTS 2011:45-48).

9.3 La ciudad-región y la especialización postfordista

La ciudad contemporánea es el lugar privilegiado de la gubernamentalidad postfordista. La especialización postfordista se despliega en dos ámbitos profundamente relacionados: La competencia espacial por la atracción del capital productivo y, la generación de identidades territorializadas que generen sinergias productivas entre la urbe y su background cultural.

En este contexto, la política pública expresada en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en los Planes de Desarrollo Municipales consultados, sugieren que los espacios urbanos colombianos se encuentran en un proceso de especialización flexible, en donde se intenta construir “Ciudades Amables” a los capitales extranjeros por medio de la oferta de servicios, la modernización en términos de equipamientos e infraestructura, así como en su posicionamiento en tanto plataformas de conexión y gerencia de los espacios extractivos en la esfera nacional. Al mismo tiempo, parece perfilarse una clara tendencia a buscar las conexiones de las metrópolis colombianas con los escenarios nodales de la economía global.

Aunque el modelo es genérico, cada ciudad parece venderse hacia fuera y hacia dentro como un espacio particular compuesto de diversas líneas de productos y servicios orientados a diferentes grupos de consumidores, apelando a su sentido del gusto y la moda. En la mayoría de las grandes ciudades colombianas es posible apreciar cómo la apertura económica transformó los estilos de vida y, en particular, sus hábitos de consumo, los cuales han sido

utilizados como justificación de intervenciones donde el espacio urbano es progresivamente privatizado. La recuperación de zonas industriales en desuso, los programas de intervención sobre centros históricos degradados, los proyectos que buscan fortalecer o inventar industrias culturales, constituyen algunos ejemplos de esta nueva estrategia socio-económica y cultural que apunta a la consolidación de una idea del territorio en general, y de las ciudades en particular, como máquinas de crecimiento productivo aprovechando su reservorio histórico y cultural.

El éxito de una y otra dinámica descrita anteriormente descansa en las posibilidades de los gobiernos urbanos para orientar la planificación territorial de acuerdo a las prioridades definidas como deseables en su particular proceso de especialización flexible. En este sentido, se articulan las dinámicas de metropolización en torno a la consolidación de las ciudades-región con las lógicas de la “ciudad por proyectos”. El punto de entronque entre estos procesos, en términos de política pública, no es otro que las políticas de descentralización y de ordenamiento territorial. A este respecto, conviene anotar que la actual Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial expresa una situación de segmentación entre unos intereses políticos (lo que se esperaba que resolviera la LOT, en referencia a los deseos de autonomía de lugares determinados como la Región Caribe), y necesidades o regiones pertinentes para el desarrollo (que es el objetivo o el fin práctico de la LOT desde el ejecutivo nacional y el DNP).

Bajo dicha división, para el DNP el modelo de ciudad-región debe enfocarse en resolver dos tipos de problemas: i) Cómo lograr que las RAP desarrollen territorios de manera integral y no caigan en la especialización productiva de una sola rama o “locomotora” de la producción; y ii) Cómo armonizar una política pública común entre diversas entidades territoriales que funcionan a partir de estamentos burocráticos independientes.

Bajo dicha argumentación, los “Contratos Plan” aparecen como un intento para modernizar la descentralización colombiana y profundizar su potencial en función del desarrollo territorial. En palabras de David Soto Uribe, asesor de la Dirección Nacional de Planeación:

“[...] los Contratos Plan son un intento por respetar los conflictos políticos que resultarían de cualquier intento de modificación del mapa político administrativo de la nación, sobreponiendo a dicho mapa uno pensado solamente en función del desarrollo. Un ejemplo de esta iniciativa es el caso francés, donde no existe Plan Nacional de Desarrollo sino Acuerdos para el desarrollo o Contratos Plan entre las diversas entidades nacionales para fines precisos” (Cali, Marzo de 2012 – Taller Ciudades Región).

Si bien los Contrato Plan se pueden aplicar a casi todas las combinaciones de las entidades subnacionales y nacionales existentes, existe un vacío importante en referencia a la imposibilidad de establecerlos entre Departamentos y Municipios.

En este contexto, es evidente que todavía no terminan de delinearse los mecanismos a través de los cuales opera la recentralización de última generación. El desbalance entre las dinámicas legislativas aprobadas por el Congreso de la Republica, y la profusión de directrices operativas emanadas desde Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda parecen apuntar a la praxis del proceso y no a su institucionalidad jurídica, lo cual lo hace difícilmente rastreable y enunciable. En ese sentido, por ejemplo, la implementación de la Nueva Ley de Regalías (Acto Legislativo No. 5 de 2011) y del Fondo Nacional de Regalías muestra la manera como el poder ejecutivo impone sus iniciativas; así que, aunque existen unos condicionamientos institucionales de funcionamiento [...] el gobierno se da sus mañas para acomodar sus prioridades” (David Soto Sic.). Es remarcable que uno de los asesores de planeación reconozca el dirigismo de la centralización colombiana y que, al mismo tiempo, subraye la relación entre los fenómenos de

recentralización y la reforma a la Ley de Regalías del 2011.

La idea de Ciudad-región es un ejercicio remarcable en los procesos de evolución del urbanismo contemporáneo y su desarrollo apunta a preparar de una mejor manera a la región para adaptarse a los contextos que exige el capitalismo postfordista y flexibilizado. La Ciudad-región puede comprenderse mejor si se mira desde los planeamientos de Bob Jessop sobre la Ciudad Empresarial o neoliberal, la cual es un esfuerzo institucional público-privado para preparar territorios (no sectores o industrias), que puedan desarrollar competencias específicas para atraer espacialmente la inversión del capital, no sólo en el ámbito nacional sino en su proyección globalizada. En palabras de Jessop:

“Las formas, las funciones y los mecanismos políticos de estrategia económica local y regional más importantes de las sociedades capitalistas avanzadas han sufrido cambios sustanciales en las últimas décadas. Ha habido modificaciones importantes en el papel de las ciudades como sujetos, sitios y pilares de reestructuración económica y del logro de la competitividad estructural. Estos cambios se reflejan en el interés y el énfasis crecientes en el “Estado de Competencia” a nivel nacional (y al menos en Europa, supranacional) y en la ciudad “empresarial” a los niveles local y regional. El rasgo característico... es su autoimagen de compromiso activo con el fomento de la competitividad de sus economías respectivas ante la intensa competencia...” (2009:177).

En la medida que el modelo de ciudad-región colombiano privilegia la adecuación territorial para atraer los flujos de capital; bien sea en la prestación de servicios, industrias culturales, implantación de oficinas del capital financiero o productivo; parece acercarse bastante al modelo de ciudad neoliberal de Jessop (2002)[9]. De acuerdo con este autor, dicho modelo se fundamenta en dos características complementarias: De un lado, la instauración de una nueva

estrategia de acumulación basada en la privatización, liberalización, desregulación, la introducción de la lógica de mercado en el sector público, el recorte de impuestos y la profundización de la internacionalización de la economía; y de otra parte, en la búsqueda de nuevas formas de regulación social que complementen la economía de mercado globalizada.

Como hemos visto a lo largo del texto, para el caso colombiano es evidente la transformación de las ciudades imaginadas en el marco del Estado de Bienestar hacia su especialización neoliberal. En este contexto, se busca la creación de polos de competitividad empresarial que funcionen como polos atractores del capital, desplazando al Estado como actor privilegiado e incitando a desarrollar una división shumpeteriana del trabajo, bajo la cual la creatividad de la sociedad civil juega un papel privilegiado por medio de la iniciativa y participación de los empresarios en tanto actores determinantes del desarrollo. Sin embargo, a pesar de esta proyección evidente en los Planes Municipales y Nacionales de Desarrollo, los espacios urbanos colombianos continúan creciendo de la mano de los procesos de desposesión rural, mientras que la pobreza y la miseria se anuda con las dinámicas de desplazamiento y reubicación intra-urbana.

Las ciudades colombianas de comienzos del siglo XXI concentran los dramas del empobrecimiento en todas sus expresiones, al tiempo que imponen un desarrollo deshumanizado y condiciones privilegiadas para pocos. La especulación inmobiliaria ha significado la mercantilización excesiva del suelo y la priorización de la propiedad privada; mientras que un mercado inmobiliario con un enorme poder político ha venido favoreciendo procesos de acumulación y concentración de la propiedad. De esta manera, en la medida que la planificación urbana se ha limitado al urbanismo y ha estado sujeta a movilizar los intereses privados, ha terminado definiendo el desarrollo predio a predio sin una idea colectiva de proyecto de ciudad. En este contexto, no es extraño que los procesos

organizativos de pobladores urbanos asuman que: “La participación neoliberal es una mentira, no queremos participar; queremos decidir sobre nuestros territorios y la ciudad-región de la cual hacemos parte. Lo que buscamos es ordenar nuestras formas de vida y de relación cultural, económica y política, transformando las actuales relaciones de poder establecidas en términos asimétricos para los intereses populares” (Mandato Urbano de Fuerza Común para el CNTTS 2011).

[1] El término “conurbación” fue acuñado por el geógrafo Patrick Geddes (*Cities in evolution*, 1915) para explicar la manera en que ciudades en crecimiento terminan por integrar a su red urbana a otros lugares menos poblados. En Colombia, como se observó en el caso de la implementación del modelo de ciudad dirigista, la miseria rural y los conflictos armados han generado grandes desplazamientos de personas hacia las ciudades. Este fenómeno ha venido creando un gran caos urbano en la medida que las ciudades receptoras de dichas poblaciones no cuentan con una planificación adecuada para asumirlas. Por ejemplo, al carecer de una red óptima de servicios públicos, las poblaciones van solucionando el problema construyendo en lotes “piratas” que no cuentan con servicios y se localizan en áreas de riesgo.

10. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES PARA EL MEJORAMIENTO DEL CONTROL Y LA VIGILANCIA A LOS PROGRAMAS Y PLANES DE LOS P.O.T., EN COLOMBIA

El proceso de ordenamiento territorial que se viene realizando en el país a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 (de Desarrollo territorial), es quizás una de las transformaciones más substanciales que ha sufrido el ejercicio de la planificación de los municipios en Colombia.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) constituyen el instrumento más importante dentro de esta nueva forma de configurar el territorio y buscan, a partir de un diagnóstico físico y socioeconómico de los municipios y regiones, definir las directrices que guiarán el desarrollo físico durante su vigencia, orientados por una “visión de futuro deseado” construida de manera colectiva.

Los POT se adoptaron, a partir de las teorías de la administración y de la gestión pública, específicamente desde la “planeación estratégica”, con el fin de garantizar que las acciones planificadas apuntaran al logro de objetivos de una manera eficiente e integrada a una visión de largo plazo (filosofía de gestión), mediano plazo y corto plazo.

Esta nueva orientación que se le dio al desarrollo territorial municipal y posteriormente regional, basada en modelos de planificación estratégica, requiere igualmente plantear estrategias y métodos que permitan hacer seguimiento a las actuaciones físicas y evaluar el impacto de dichos planes en los territorios y en su población, principalmente para vigilar si los resultados prácticos se conforman lo más exactamente posible a las metas propuestas y tomar los correctivos necesarios.

Este nivel de seguimiento y evaluación es mucho más complejo y estratégico para el desarrollo de las regiones, que el simple seguimiento y conocimiento individual de los proyectos involucrados en el plan. Para ello, la misma Ley 388 de 1997 dispuso que los municipios debían implementar un sistema de seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes que garantice la integridad del proceso de ordenamiento, a la vez que proporcione sustento técnico para determinar los ajustes necesarios que se requieran para encaminarlo hacia la dinámica que esté tomando el desarrollo del territorio (artículos 24 y 112).

Sin embargo, la gran mayoría de los municipios y distritos no lo hicieron, debido a que las administraciones priorizaron la elaboración y puesta en marcha de su POT y no aseguraron la provisión de recursos (técnicos y financieros) para desarrollar e implementar un sistema de evaluación y seguimiento. Este artículo se focaliza en la necesidad de proveer a los gobiernos locales de herramientas que permitan monitorear y evaluar sus POT, cumpliendo con las exigencias de la ley, y asegurando información de carácter gerencial para realizar los ajustes pertinentes para el cumplimiento de los objetivos propuestos en los planes vigentes, así como mejorar el diseño de los futuros.

Con tal fin, se propone como objetivo diseñar un modelo conceptual y operacional para el seguimiento y evaluación de la gestión territorial, aplicable a los municipios del país, en el marco de los POT y de los requerimientos en materia evaluativa establecidos por la Ley 388 de 1997.

El interés de esta investigación surgió de la experiencia de los autores en la formulación y evaluación de los POT a lo largo de los últimos diez años en varios territorios del país, proyectos en los que se identificaron las necesidades y se perfilaron las primeras herramientas evaluativas para dichos planes en diferentes municipios.

Esta experiencia permite plantear la posibilidad de construir un modelo integral de seguimiento y evaluación que puede ser utilizado en cualquier municipio colombiano, apoyado en que los procesos de planificación y formulación de los territorios del país han sido dirigidos y orientados por leyes y normativas nacionales que unifican estos procesos, y además porque las administraciones municipales, a pesar de su diferencia en tamaño y complejidad, presentan similitudes en sus características, funciones y responsabilidades en cuanto al ordenamiento territorial.

La evaluación del ordenamiento territorial no solamente involucra las ideas, políticas, objetivos y actividades que se plasmaron en tales planes en un momento dado, sino que debe tener en cuenta, además, todos los procesos y acciones que deberían realizar las diferentes entidades territoriales o municipales para llevar a cabo dichos planteamientos, así como sus capacidades técnicas, tecnológicas y operativas. La mayoría de los municipios colombianos desconoce la efectividad o el fracaso de las políticas, objetivos y proyectos propuestos para el ordenamiento en sus territorios, desde la perspectiva de los POT.

Se establece que lo expuesto anteriormente es el problema principal al que le apunta resolver este artículo, mediante la implementación de instrumentos efectivos de evaluación y seguimiento, ya que no existe una cultura de evaluación en los procesos de construcción del territorio y la ciudad. A partir de los anteriores cuestionamientos surge la pregunta que orientó la investigación: ¿qué elementos teóricos y operacionales debe contener un modelo de evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial que sea aplicable a los municipios colombianos en el marco de la Ley 388 de 1997 y sus normas complementarias?

11.METODOLOGÍA

El desarrollo del modelo se incluye dentro del tipo de investigación aplicada, que busca resolver un problema práctico, en este caso relacionado con la gestión pública, particularmente la gestión del territorio.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia construyó, hace unos años, unas directrices generales para orientar a los diferentes municipios en la evaluación de sus POT, teniendo en cuenta que la gran mayoría debía comenzar a realizar los ajustes y actualizaciones correspondientes a dichos planes formulados hace un poco más de diez años, a raíz de la Ley 388 de 1997.

El Ministerio elaboró unas pautas metodológicas básicas con las cuales algunos municipios del país comenzaron a construir unas primeras herramientas evaluativas de sus POT, denominados la mayoría como “Expedientes municipales”. Se utiliza un método inductivo de investigación a partir de experiencias particulares de los investigadores en municipios del Valle del Cauca (Tuluá, Candelaria) así como en el Distrito Capital de Bogotá. En estos casos se hicieron intentos iniciales por evaluar sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para retroalimentar los procesos de planificación territorial y realizar los ajustes necesarios.

El ciclo metodológico utilizado sigue los lineamientos de un modelo tipo RDDA (research, development, dissemination and adoption) (Robson 1993). A partir de los modelos teóricos evaluativos y de gestión seleccionados, así como del estudio y análisis de las experiencias de terreno del grupo de investigación Hábitat y Desarrollo sostenible de la Universidad del Valle, se diseña el modelo conceptual general para la evaluación y el seguimiento a la gestión territorial, el cual entra en

etapa de diseminación para su posterior adopción. Debido a que los procesos de planificación y formulación de los territorios del país han sido dirigidos y orientados por leyes y normativas nacionales (que pretenden incluso unificar los mismos procesos evaluativos), es posible llegar a un modelo general de evaluación de los POT que facilite los procesos de seguimiento y evaluación, y apoye decisiones y ajustes pertinentes.

11.1 Evaluación y seguimiento en el contexto de la evaluación de programas

La evaluación, en su definición más amplia, es un tipo de investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, de una innovación, una intervención, algún servicio o enfoque determinado (Robson 1993).

Según Solarte (2004), una primera tendencia la concibe como un mecanismo para determinar los resultados de una intervención con el objeto de tomar decisiones de carácter gerencial, mientras que una segunda la considera como un proceso constructivista inherente a la acción social, que permite reflexionar y construir colectivamente propuestas para el mejoramiento de la sociedad; esta última le da a la evaluación un alcance más amplio y deliberativo que cuestiona la sociedad, el Estado y la ideología que lo sustenta.

Para Tyler (Stufflebeam y Shinkfield 1985) uno de los primeros autores que propuso una metodología sistemática en el campo educativo, la evaluación se basa en la comparación entre objetivos propuestos y resultados obtenidos, para lo cual se requiere establecer metas generales y objetivos conductuales que deben ser comparados con los resultados, utilizando diseños experimentales y cuasi experimentales, pruebas estandarizadas de medida y el informe clásico de investigación sobre la conveniencia de mantener o modificar los programas

(Martínez 1998).

A partir del modelo de Tyler, centrado en los objetivos, la evaluación se ha desarrollado evolucionando entre diferentes posturas teóricas y metodológicas, con debates entre lo cuantitativo y lo cualitativo, caracterizándose en la literatura por la presencia de cuatro generaciones de pensamiento, las cuales se relacionan con paradigmas que van desde el pos-positivismo hasta el constructivismo.

En los últimos años ha cobrado fuerza la aparición del paradigma pragmático (Patton 2002), así como la aceptación creciente de métodos mixtos (Green y Caracelli 1997). Stufflebeam y Shinkfield (1985) consideran la evaluación como el proceso de identificar el valor o mérito de algo y proponen metodologías sistémicas que analizan la intervención a través de su contexto, entradas, procesos y productos, con el fin de tomar decisiones que mejoren el programa.

Por su parte, Guba y Lincoln (1989) plantean que la evaluación, en un contexto o situación particular, implica una relación continua de valoración e interpretación. Para esta escuela evaluativa, las metodologías apropiadas son de carácter naturalístico e interpretativas, bajo una epistemología constructivista.

La evaluación es considerada hoy un elemento primordial dentro de la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP) que busca introducir lógicas de administración privada en el sector público y concentrarse en el logro de resultados (Oliás de Lima 2001).

Según la OECD, la evaluación puede cubrir diferentes aspectos tales como pertinencia, logro de objetivos, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. La evaluación determina el valor del programa o política y la información que provee debe permitir tomar decisiones (WP-EV 2010) tanto para beneficiarios como

financiadores.

11.2 La evaluación en el contexto de la gestión y el desarrollo territorial

La evaluación es una disciplina que, en el campo político y social, facilita el aprendizaje de la sociedad y el control de los ciudadanos hacia sus gobernantes (House 1994; Ospina 2001).

Pedir cuentas a estos requiere conocimiento e información, lo cual se consigue mediante procesos evaluativos que develen ante la opinión pública y la ciudadanía lo que el gobierno hace y los resultados de sus políticas. El tema de la evaluación de proyectos y programas públicos no es un tema nuevo y la preocupación actual por la evaluación de la gestión pública se enmarca incluso dentro de una agenda mundial de reforma al Estado y modernización de las instituciones públicas.

Puede hablarse además de un cambio de paradigma en la administración pública de los últimos años cuyas manifestaciones concretas varían de país a país, pero cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes (Ospina 2001). En los enfoques modernos de gerencia pública, la evaluación es pieza fundamental para reformar al Estado, hacer seguimiento de su desempeño, evaluar los resultados, medir las expectativas y el nivel de satisfacción del ciudadano, y exigir rendición de cuentas al gobernante o funcionario público (Mayne y ZapicoGoñi 1999; Solarte 2004).

Según la CEPAL (1998), en un esfuerzo por modernizar la gestión pública se generaron diversas iniciativas para enfrentar la ineficiencia de la organización burocrática, con dos líneas teóricas: el neoinstitucionalismo y el gerencialismo. La

primera hace énfasis en la relación entre políticos y burócratas, mientras que la segunda busca incorporar elementos de la administración privada en la gerencia pública, particularmente conceptos como calidad, eficiencia, incentivos, valor y flexibilidad.

El paso de la gestión pública burocrática a la gestión pública de carácter gerencial (gerencialismo) (Nueva Gestión Pública) ha generado las siguientes tendencias en la práctica de la gestión:

- Necesidad de clarificar y definir las expectativas con relación al desempeño de las organizaciones y las políticas y programas que sus gerentes administran.
- Necesidad de dar mayor flexibilidad y autonomía al gerente público pero, a su vez, solicitando mayor responsabilidad y un claro rendimiento de cuentas frente al desempeño de su organización. • Reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la producción de servicios, reemplazando esta por mecanismos como la privatización y contratos con otros proveedores.
- Tratamiento de las agencias públicas como repositarias de “contratos” o “acuerdos” con los ministerios u otras jurisdicciones para las que funcionan (Ospina 2001). Según la CEPAL (1998), la modernización se concentra en la aplicación de principios, técnicas y prácticas de gestión para aumentar el impacto y la eficiencia de los programas y proyectos.

Los principios utilizados son:

1. **equidad, focalización, impacto, participación ciudadana, articulación, flexibilidad, entre otros.**

En el campo de la gestión pública, los programas y proyectos sociales juegan un papel indispensable como materialización u operacionalidad de las políticas públicas (CEPAL 1998).

2. Modelo conceptual para la evaluación y el seguimiento a los POT

El modelo está basado en el enfoque de evaluación de cadena de resultados (Vedung 1997; CEPAL 1998) en donde se determinan los productos, efectos e impactos del POT, el cual se integra con un análisis de la gestión institucional y el diseño del plan. La evaluación utiliza un enfoque mixto (Greene y Caracelli 1997) que integra métodos cuantitativos y cualitativos, cada uno orientado a información específica para la cual es pertinente, por ejemplo, elementos cuantitativos para medir diferentes temas del territorio y cualitativos para valorar la percepción de los diferentes actores.

Así mismo, la evaluación a realizar a partir de la formulación de los POT será concomitante (es decir, que pretende analizar los resultados en cualquier momento durante la ejecución o realización de los POT), teniendo en cuenta que la evaluación territorial es un proceso permanente, continuo, de indagación y valoración de la planificación y gestión territorial, de la ejecución y la finalización de los planes, programas y proyectos del proceso de construcción territorial (INAP 1997).

El modelo plantea la realización de la evaluación y el seguimiento ex post, después de iniciada la fase de operación del Plan y de sus programas o proyectos, analizando principalmente la población objetivo (impacto), producción del plan, sus programas o proyectos (eficiencia y eficacia) y su capacidad de gestión (efectividad).

Se definen cuatro niveles evaluativos: Nivel I: Suficiencia y articulación; Nivel II: Productos y gestión de proyectos; Nivel III: Gestión administrativa; y Nivel IV: Impactos y efectos. Estos cuatro niveles se complementan con un análisis de articulación y suficiencia que plantea la metodología del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007), lo cual permite una evaluación más integral de la gestión, partiendo del análisis de marco lógico donde se ligan actividades, resultados, propósitos y objetivos de un programa y sus proyectos, políticas, indicadores necesarios, fuentes de información e hipótesis en los planteamientos establecidos en los POT. Estas dimensiones se aplican a una serie de variables claves que constituyen la planificación del territorio y reflejan el alcance de la gestión realizada en múltiples dimensiones.

11.2 Ciclo del seguimiento y la evaluación en los procesos de planificación territorial de los POT

Tanto el seguimiento como la evaluación en la planificación territorial son un proceso continuo y sistemático, que debe implementarse de manera paralela con la puesta en marcha del POT, como la misma Ley 388 de 1998 lo plantea. El seguimiento para el caso de los POT podría definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a las administraciones y a los principales actores o interesados, en este caso en la planificación territorial, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta del mismo, en el logro de resultados.

La evaluación en la gestión territorial es un ejercicio selectivo que intenta determinar, de manera sistemática y objetiva, los progresos del POT hacia un efecto o impacto determinado. La evaluación no es un proceso aislado, sino un ejercicio que se integra a la formulación y ejecución del plan para identificar ajustes que permitan retroalimentar la formulación.

Este ciclo plantea implícitamente una profunda relación entre planificación y evaluación en la medida en que se alimentan mutuamente y constituyen la base del aprendizaje institucional. Por tanto, es importante que el modelo que se plantee propenda no solo por determinar una evaluación por objetivos predeterminados (modelo clásico) sino que, además, permita analizar el grado de avance de unos efectos e impactos deseables, mediante el seguimiento y la evaluación de varios niveles conceptuales que involucran diferentes dimensiones del ordenamiento y la gestión territorial produciendo, asimismo, información útil (que retroalimente) a los actores involucrados en estos procesos.

11.3 Elementos claves para la construcción del modelo

Es preciso analizar la pertinencia de un modelo para la evaluación y el seguimiento a la gestión del ordenamiento de los territorios, a partir de los planteamientos estipulados en los POT, teniendo en cuenta, además, que dichos planes fueron construidos todos bajo las directrices y políticas generales de la Ley 388 y demás normas complementarias.

Es decir, el planteamiento de un modelo podría establecer niveles conceptuales comunes a todos los territorios del país, pero con énfasis diferentes, de acuerdo a las necesidades y situaciones particulares de cada región. Es pertinente establecer elementos de diseño a partir de los conceptos y el estudio del arte de la evaluación en el contexto de la evaluación de proyectos y programas sociales, así como de las políticas de planificación territorial establecidas en la actualidad en Colombia.

11.3.1 Perspectivas de análisis

La planificación territorial en nuestro país se puede explicar desde dos

perspectivas: la territorial (municipio, departamento, comunidad) o la institucional (gobierno, entidad, dependencia). Desde la perspectiva territorial se analiza el ámbito geo-espacial y aquellas actividades que potencian el desarrollo de los aspectos físicos, económicos, sociales, demográficos y culturales, incluyendo los POT, su diseño y ejecución (Solarte 1999).

La perspectiva institucional analiza la planificación a nivel de las entidades administrativas, centralizadas o descentralizadas, que conforman el gobierno de la entidad territorial. Se incluyen los diferentes planes de las dependencias del estado, desde lo estratégico hasta lo operacional.

Mediante la planificación territorial se establece el curso de acción de manera concertada entre la ciudadanía y el gobierno, el cual es operacionalizado a través de los planes de las diferentes instituciones que tratan los problemas identificados, buscando soluciones y orientando las acciones a nivel institucional.

Según Solarte (1999): Los planes de desarrollo generalmente son elaborados por las administraciones municipales teniendo como insumos básicos los diagnósticos realizados por los equipos técnicos, el programa de gobierno inscrito, la consulta ciudadana y, en algunos casos, los planes de desarrollo local realizados por las comunidades. Sobre esta base se establecen las prioridades que, dada la limitación en la duración del período de gobierno, no garantizan que se consideren estrategias de largo alcance (1999, 342).

Los POT alcanzan un horizonte un poco más amplio, pues generalmente son concebidos para realizarlos en por lo menos tres administraciones de gobierno, lo que permite manejar, en cierto modo, mejor el tema de estrategias a largo plazo. Sin embargo, en muchos casos se duplican aspectos que son tenidos en cuenta también en los planes de desarrollo social y económico, lo cual plantea

adicionalmente un problema práctico, por cuanto la planificación del desarrollo económico y social no puede concebirse independientemente y con un horizonte de planificación inferior al del ordenamiento territorial (Solarte 1999).

11.3.2 Utilización de enfoques cuantitativos

Es pertinente la utilización de enfoques de evaluación cuantitativos, que permitan analizar y hacer seguimiento a los diferentes temas del territorio mediante información que pueda ser medible para sustentar las decisiones a tomar de una manera más objetiva, sin desconocer, claro está, la posibilidad de incluir alguna información cualitativa.

Teniendo en cuenta lo expresado por Bustelo (1999), se pretende que el modelo permita que “las decisiones de los actores no se basen en meras opiniones sino en datos y estudios sistemáticos sobre los procesos, los productos y el impacto de la acción de los poderes públicos” (1999, 3). Según el INAP (1997), la medición del desempeño incluye básicamente los productos medibles que se generan a partir de los recursos involucrados, los resultados en relación con los objetivos propuestos y, el impacto en la sociedad y el medio ambiente.

11.3.3 Niveles evaluativos

Se deben establecer los diferentes niveles en los que se centrarán los procesos de evaluación, que para este caso se basan en las variables que plantea el modelo de la Comisión Económica, tales como la población objetivo, el impacto, la producción y la capacidad de gestión, e incluir dentro de estos niveles el análisis de los planteamientos del POT en cuanto a su coherencia, articulación y suficiencia, etc.

11.3.4 Áreas o dimensiones de impacto

Teniendo en cuenta el anterior punto, se deben establecer áreas de impacto en los diferentes componentes del Plan para, posteriormente, realizar su respectiva evaluación. Es conveniente que sea un ente o una unidad externa la que evalúe el impacto global de las acciones de la administración.

Por su parte, las diferentes entidades de la administración, deben hacer el seguimiento y evaluación de las acciones en los niveles de utilización de recursos, implantación de procesos y obtención de resultados de corto plazo. Cada unidad o entidad de la administración municipal debe ser responsable de su propia planificación, en función de contribuir a la obtención de los objetivos plasmados en el plan de desarrollo y en el POT.

La evaluación de la gestión en las distintas entidades debe enfocarse en establecer los logros obtenidos en esta dirección. De la misma manera, es importante que en los procesos de planificación y evaluación se involucren activamente los diferentes actores, incluida la misma comunidad.

11.3.5 Interrogantes a resolver

El modelo de evaluación y seguimiento debe responder, en primer lugar, a aquellos interrogantes básicos que han sido establecidos por la guía del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007) en cuanto a: suficiencia; articulación; cumplimiento de metas u objetivos; desarrollo del modelo territorial o físico (impacto); y ejecución de proyectos, y para tal efecto deben establecerse indicadores apropiados.

La respuesta a estos interrogantes permitirá el análisis evaluativo que, a su

vez, retroalimentará los esfuerzos de planificación. De otra parte, es importante analizar la coherencia entre políticas, objetivos, metas y actividades del modelo de marco lógico (Martínez y Fernández 2012) y la importancia del impacto, como eje primordial para el desarrollo de los modelos de gestión y organización.

11.4 Modelo organizativo para las administraciones municipales

Es necesario replantear el modelo organizativo de las administraciones municipales, con el fin de hacerlo más acorde a las necesidades de planificación y evaluación territorial (planteamiento reiterativo de la CEPAL) cuya función objetivo debería ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna de la siguiente forma: Impacto /Productos /Procesos /Actividades/ Modelo de Gestión/ Modelo de Organización (CEPAL 1998).

Igualmente, para asumir estos nuevos enfoques de trabajo, tanto para la planificación como para un adecuado sistema de evaluación y seguimiento del territorio, es necesario conformar estructuras con conocimientos y habilidades en temas como: enfoque al trabajo multidisciplinario en los distintos temas del desarrollo y el ordenamiento, manejo de metodologías modernas de planificación y evaluación, manejo de metodologías de planificación territorial en sus diferentes componentes y manejo de nuevas tecnologías, tales como los Sistemas de Información Geográfica, análisis estadístico, software especializado, entre otros, para la gestión de proyectos y la toma de decisiones. Conocimientos de legislación territorial y del desarrollo, Gerencia de proyectos y participación ciudadana y metodologías de socialización y/o participación (Solarte 1999).

Ante todo, el modelo de evaluación y seguimiento debe ser operativo e informar oportunamente sobre el estado de la gestión territorial, sin convertirse en un sistema complejo que requiera una dedicación mayor que los mismos procesos

de planificación.

Por tanto, debe plantear un mínimo de indicadores claves, que permitan ser medidos constantemente sin necesidad de grandes inversiones. Igualmente, debe establecer un modelo de organización institucional para su correcto funcionamiento, que permita que los indicadores sean constantemente actualizados como parte de los procesos mismos de gestión de cada una de las entidades a cargo de las temáticas en los territorios.

Para la construcción del modelo es necesario que el municipio cuente con un Sistema de Información Geográfica (SIG, o GIS en inglés) actualizado, que le permita vincular información espacial, y no espacial y facilite el análisis y seguimiento a la gestión territorial. Dicho sistema debe poder informar, con una debida oportunidad en el tiempo, sobre los diferentes fenómenos o avances en la implementación de los diferentes proyectos o actividades del Plan de Ordenamiento Territorial, con información veraz y bajo parámetros de calidad. En la actualidad, los SIG son una tecnología muy importante dadas las posibilidades que ofrecen para vincular información espacial (planos) y no espacial (bases de datos), que contribuyen de manera importante para la toma de decisiones en temas tan complejos como la planificación territorial.

Para manejar o analizar la información es necesario definir, como primera medida, los objetivos o requerimientos de los usuarios, resumidos en las entidades, variables o coberturas que se necesitan o que se utilizan dentro del análisis, sus atributos y sus interrelaciones; clasificarlos, codificarlos y asignar la norma de representación.

Para el caso específico de la evaluación y el seguimiento a la gestión territorial y, en general, al ordenamiento de los territorios, la misma Ley 388 de

1997 estableció la necesidad de contar con un adecuado sistema de información que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento, al cual denominó “Expediente Municipal” (antes Expediente Urbano).

La definición que hace la Ley 388 de los Expedientes Municipales alude principalmente a un Sistema de Información; es decir, se entiende que para que se pueda evaluar o para que se pueda construir un sistema de evaluación territorial se debe contar con un sistema de información completo, preciso y veraz, pues este sistema es la base sobre la cual se apoyará cualquier instrumento de seguimiento y evaluación al ordenamiento.

Un adecuado sistema de información territorial municipal debe contar con herramientas y tecnología de vanguardia que permitan relacionar datos gráficos (cartografía digital) con bases de datos alfanuméricos, para así facilitar las labores de evaluación y seguimiento a los POT, e igualmente de soporte técnico a las decisiones que en materia de planeamiento o generación de políticas territorial se tomen para el presente o hacia el futuro.

De esta manera, el SIG que se diseña para la evaluación y el seguimiento al ordenamiento y a la gestión territorial debe tener, como primera finalidad, la de facilitar las labores de monitoreo y de toma de decisiones en lo relacionado con el territorio. Igualmente, la evaluación requiere encontrar métodos o estrategias para la captura de información rápida y precisa que le permita ser más operativa y acertada; por tanto, el desarrollo de sistemas de información paralelos a la evaluación son de vital importancia.

Según Chelimsky (1998), la adquisición de información es una de las mayores dificultades existentes a la hora de evaluar, sobre todo cuando se

requiere evaluar el resultado y el impacto de programas y actividades. Por lo anterior, el modelo propuesto consta de dos partes: primero, niveles conceptuales para la evaluación y el seguimiento; segundo, dimensiones estructurantes a evaluar del ordenamiento territorial.

11.4.1 Niveles conceptuales para la evaluación y el seguimiento a la gestión territorial

El modelo propuesto pretende evaluar y hacer seguimiento a la gestión territorial a partir de los planteamientos de los POT de las administraciones municipales del país, así como reflejar los aspectos organizativos del Plan relacionados con la forma de departamentalización de las actividades y organización del trabajo.

La propuesta plantea la necesidad de evaluar, de forma sistemática y continua, los diferentes componentes de un POT a partir de las variables que plantea la Comisión Económica como son el impacto, la producción o productos, teniendo en cuenta, a su vez, la plataforma administrativa, tecnológica y de gestión, que debe estar en las administraciones municipales.

Para la construcción del modelo se definen, en primera medida, los niveles conceptuales que se evaluarán y bajo los cuales se realizará el monitoreo o seguimiento, teniendo en cuenta las diferentes áreas que maneja la gestión territorial municipal. Para el caso de este modelo, se propone la utilización de niveles basados, en parte, en las variables que plantea la CEPAL, debido a que se considera que dichas variables agrupan las diferentes áreas relacionadas con la gestión territorial en cuanto al impacto, la producción y la capacidad de gestión, y un nivel que consiste en realizar una evaluación de la articulación y suficiencia del POT y un análisis general de los contenidos del plan: si estos son coherentes, si

están completos y si hay articulación entre sus partes.

A partir de estos niveles se construirán los diferentes indicadores que, mediante matrices, se organizarán y analizarán en el sistema de seguimiento; posteriormente se planteará una metodología a seguir para la implantación o montaje del modelo de evaluación y seguimiento y la forma en que deberá operar el modelo de evaluación dentro de las administraciones municipales. La Figura 1 describe los niveles o fases a evaluar dentro del modelo; como se observa, están representados por cuatro anillos o niveles así:

Un primer nivel relacionado con el análisis de la suficiencia, la articulación y la coherencia de los planteamientos plasmados en los POT; un segundo nivel, donde se evalúan los avances de los proyectos o programas establecidos (gestión de proyectos); un tercer nivel, que evaluará la gestión administrativa y un cuarto nivel que muestra si los fines últimos del desarrollo y la planificación territorial se están dando o no y si los esfuerzos han valido la pena, así como detecta de cierta manera los cambios que deben realizarse en el modelo organizativo de las administraciones y en la gestión territorial, para alcanzar los impactos y efectos deseados.

Los anillos en sí representan cada nivel a evaluar, desde el centro (que analiza los planteamientos del POT) hasta el exterior, que analizará los diferentes efectos o impactos que se tuvieron; este último anillo podría calificarse de cierta forma como uno de los más importantes debido a que refleja, en últimas, si los objetivos o metas del ordenamiento territorial se dieron o no y de qué forma.

11.4.2 Dimensiones estructurantes a evaluar del ordenamiento territorial

Las dimensiones o temas estructurantes del ordenamiento territorial

aparecen en la periferia de los círculos (Figura 1); están constituidas por aquellos temas que participan en la planificación física de los espacios, tanto urbanos como rurales, donde intervienen múltiples temáticas que son de vital importancia en el desarrollo físico y socioeconómico de los diferentes territorios. Cada uno de los niveles anteriormente descritos se evaluarán para cada uno de los temas o dimensiones del ordenamiento territorial: dichas dimensiones agrupan las temáticas que el ordenamiento de los territorios y la planificación urbana deben considerar para una adecuada utilización del suelo y el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos y la calidad de vida de sus habitantes, entre las que se encuentran las siguientes:

11.4.2.1 Riesgos y amenazas

Bajo esta temática se analiza y estudia, por tanto, lo relacionado con las posibles amenazas y riesgos que se presentan en los territorios, especialmente por fenómenos de inundación, remoción en masa (derrumbes), sismicidad, erupciones volcánicas, tsunamis o maremotos, huracanes e incendios, entre otros.

11.4.2.2 Servicios públicos

En el ordenamiento territorial, el tema de los servicios públicos es uno de los factores que condiciona la calidad de vida de los ciudadanos, pues determina circunstancias de salubridad e integridad en sus pobladores, quienes deben tener acceso al agua potable, a la energía o al saneamiento básico (recolección y disposición final de desechos).

11.4.2.3 Espacio público

Para el caso particular del ordenamiento territorial, bajo esta temática se

plantea una estructura de espacios públicos que muchas veces involucra áreas o suelos de protección ambiental y que permite establecer unas redes de parques o zonas de recreación pasiva o activa. Se generan políticas y normativas sobre el uso y la intervención en dichos espacios, así como para generar nuevos lugares de esta índole, con el objeto de mejorar las condiciones de calidad ambiental y de vida de las comunidades.

11.4.2.4 Movilidad

El tema de movilidad en el ordenamiento territorial tiene que ver con la eficiencia y eficacia de las infraestructuras y/o sistemas viales y de transporte que inciden directamente en la productividad de los territorios y en las condiciones de vida de sus pobladores. Se analizan bajo esta temática principalmente los sistemas de infraestructuras viales y de movilidad, incluyendo la movilidad de peatones, automóviles, sistemas de transporte masivo, bicicletas, carga y las diferentes alternativas de transporte (terrestre, marítimo, aéreo, etc.).

11.4.2.5 Equipamientos

El tema de equipamientos públicos en la planificación y ordenamiento de los territorios permite establecer las infraestructuras necesarias que se requieren para que su población cuente con los servicios básicos de salud, educación, cultura, recreación y bienestar social, entre otros. Se deben establecer estándares mínimos y lugares adecuados para que los ciudadanos tengan acceso a estos servicios indispensables para su calidad de vida y su bienestar general.

11.4.2.6 Vivienda y usos del suelo

Los usos del suelo incluyen los diferentes destinos que se le pueden dar al

territorio, en sus distintos tipos (rural, urbano, de expansión, etc.). Están incluidos los usos que se pueden dar en los suelos rurales, tales como los agropecuarios o agroindustriales. Analiza, además, el impacto que cada uso del suelo puede tener sobre los sistemas ambientales o ecosistemas, así como en la población que los habita. Se incluye en esta temática la generación de nuevos territorios para vivienda, uno de los principales usos al interior de las ciudades y centros poblados y en donde es de vital importancia estudiar y analizar la calidad de la construcción de las edificaciones destinadas para este fin (Ley 388 de 1997).

11.4.2.7 Patrimonio

El patrimonio a nivel territorial se refiere a aquellos bienes que una sociedad determina conservar, por su valor cultural, natural o tradicional. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (s/f) plantea que el patrimonio urbano “comprende las edificaciones y los espacios públicos cuya forma constitutiva es expresión de la memoria colectiva, arraigada y transmitida, los que en forma individual o en conjunto revelan características culturales, ambientales y sociales que manifiestan y fomentan la cultura y la consolidación social” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile s/f).

11.4.2.8 Ambiente y recursos naturales

En el ordenamiento territorial se considera el suelo como un recurso natural en donde se deben planear y ordenar todos sus usos en forma integral. Esta integración debe hacerse atendiendo, de un lado, todos los factores ambientales, sociales y económicos y, por otro, todos los componentes del medio ambiente y los recursos conjuntamente. La consideración integral facilita opciones y compensaciones adecuadas, llevando a su máximo nivel la productividad y la utilización sostenibles (CEPAL 2001).

12. GUÍA METODOLÓGICA PARA REALIZAR AUDITORÍA A PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL P.O.T. – PROGRAMAS DE EJECUCIÓN Y PLANES DE INVERSIÓN

ESQUEMA DE GUÍA DE AUDITORÍA PARA SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA A LOS POT EN COLOMBIA.

El proceso de auditoría a los programas de ejecución que integra el plan de inversiones de los entes territoriales, se puede dividir en tres componentes:



- **Componente Jurídico:** Este componente se refiere específicamente al cumplimiento de los principios y las normas que rigen el Ordenamiento Territorial en Colombia, sus programas de ejecución, planes de inversión y fuentes de financiación.
- **Componente Financiero:** Igual al componente anterior, las Contralorías Territoriales ya cuentan con procedimientos definidos para realizar auditorías al componente financiero de los planes de inversión y fuentes de financiación de las entidades territoriales.
- **Componente Civil:** Existe una ausencia metodológica en las Contralorías Territoriales para desarrollar auditorías a los POT, específicamente a los que tiene que ver con sus programas de ejecución, tal como se desarrolló anteriormente en este documento.

Por lo anterior, se propone el siguiente esquema, en donde se determina los diferentes aspectos a evaluar por los equipos auditores en la revisión de Los Planes de Ordenamiento Territorial.

12.1 ESQUEMA GUÍA DE AUDITORÍA A LOS POT Y SUS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN.

- COMPONETE ADMIISTRATIVO Y JURURIDICO.

POT: Como instrumento de Planificación se debe corroborar que en el Plan de Ordenamiento Territorial se concreten la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural. Se definan los proyectos de infraestructura y equipamientos que se han programado para realizar en el corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 o más años) y que permitirán construir a través de las sucesivas administraciones, municipios más productivos, equitativos y En el programa de ejecución que en realidad se desarrollan las estrategias, proyectos, acciones o actividades que se desprenden de las decisiones contempladas en el POT.

- COMPONETE TECNICO Y FINACIERO.

1. En los programas de ejecución de los POT es donde se definen los proyectos específicos para el conocimiento, la reducción, prevención y/o mitigación de riesgos sostenibles.

El proceso auditor debe deberán corroborar, vigilar y controlar que los programas de ejecución de actuaciones previstas en el POT que se ejecutarán durante el período de la administración municipal contengan elementos esenciales tales como:

- Programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios.
 - Localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de VIS.
 - Localización de las zonas de mejoramiento integral, e instrumentos para su ejecución.
 - Determinación de inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o se consideren prioritarios.
2. El Control Fiscal deberá dirigir su accionar a vigilar y controlar que el programa de ejecución se encuentre integrado al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo y que éste haya sido puesto a consideración del Concejo por parte del Alcalde para su aprobación mediante acuerdo y que su vigencia se ajuste a los períodos de la administración municipal.

3. El proceso de auditoría deberá corroborar que el sujeto de control en este caso los entes territoriales hayan definido el plan de inversiones y construido el correspondiente plan plurianual de inversiones, y que a cada uno de los proyectos del Programa de ejecución del POT con su respectivo presupuesto, se le establece la correspondiente fuente de financiación según el plan plurianual, integrando de esta forma el Plan de Ordenamiento al Plan de Desarrollo Municipal.

DESARROLLO DE LA GUÍA:

AUDITORIA POT –PROGRAMAS DE EJECUCIÓN	
<i>SEGUIMIENTO Y CONTROL</i>	<p><i>Fecha:</i></p> <p><i>Versión No:</i></p>

1. Información general:

Municipio:	
Categoría	
Localización:	
Número de habitantes:	

Departamento:	
Acto administrativo POT	
Fecha de Publicación POT	

2. Planeación

Plan de Ordenamiento Territorial	<p>Se debe corroborar que en el Plan de Ordenamiento Territorial se concreten la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural. Se definan los proyectos de infraestructura y equipamientos que se han programado para realizar en el corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 o más años) y En el programa de ejecución que en realidad se desarrollan las estrategias, proyectos, acciones o actividades que se desprenden de las decisiones contempladas en el POT</p>
----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. Jurídico

Acuerdo Municipal de aprobación del POT:	
Acta o certificación de Publicación del POT:	
Acuerdo Municipal aprobado que corrobore El programa de ejecución integrado al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.	

4. Financiera

Plan de inversiones y el correspondiente plan plurianual de inversiones	
Proyectos del Programa de ejecución del POT con su respectivo presupuesto estableciendo la correspondiente fuente de financiación según el plan plurianual	
Fondos cuentas destinados para el recaudo de dineros por Plusvalía, Actuaciones Urbanísticas Adicionales, impuestos generados por las distintas modalidades de licencias de urbanismo, construcción, reconocimiento y otras.	

13. CONCLUSIONES

El presente modelo de evaluación ha sido diseñado sobre los parámetros de planificación territorial y políticas de ordenamiento territorial que han sido implementados hasta el día de hoy en nuestro país, fundamentados en leyes y normativas que, a nivel nacional, homogenizan los contenidos, procesos y metodologías para la construcción de los planes de ordenamiento territorial, e igualmente unifican el funcionamiento de las entidades territoriales.

Por tanto, puede ser implementado de manera general en cualquiera de los territorios del país que así lo requiera. A diferencia de las metodologías construidas a la fecha para la evaluación y el seguimiento a los planes de ordenamiento territorial, el modelo propuesto pretende realizar una evaluación integral a la gestión del ordenamiento territorial, organizada por niveles, los cuales abarcan todos los procesos que implica el desarrollo físico de los territorios.

Así mismo, de manera transversal, el modelo propuesto evalúa en cada uno de estos niveles las grandes temáticas o dimensiones del ordenamiento y la planificación territorial, temáticas que a su vez, pueden ser evaluadas por separado y de este modo encontrar problemáticas puntuales, áreas a priorizar, etc.

El modelo ha incorporado, a diferencia de las experiencias evaluativas hasta ahora realizadas en el país, la evaluación de la gestión institucional (nivel III) por su importancia en el desarrollo de lo planificado dentro de los POT, pues tiene que ver con las capacidades operativas, técnicas y tecnologías que poseen las administraciones territoriales para llevar a cabo lo planteado, así como las capacidades financieras para llevar a buen término el desarrollo de los programas o proyectos.

Por otro lado, en el nivel IV se propone una serie de indicadores claves para la gestión y la evaluación del ordenamiento territorial, teniendo en cuenta su importancia a la hora de medir el impacto y el estado de una temática particular, sin que esto conlleve a su única determinación, pues a medida que un municipio cuente con información más completa puede realizar mejores análisis y manejar igualmente un grupo específico de indicadores de acuerdo con sus prioridades o necesidades más importantes.

Uno de los principales insumos en un sistema de evaluación y seguimiento es, sin duda alguna, la información. Para el caso específico de la evaluación del territorio, la información geográfica es la base fundamental de los procesos de evaluación y gestión de los territorios, la cual, además de necesitarse lo más actualizada y precisa posible, debe tenerse de manera oportuna.

El principal obstáculo de los sistemas de evaluación y de los observatorios territoriales que se han tratado de implementar en nuestro país, es precisamente el no contar con un Sistema de Información Geográfica oficial y fiable, o el tener información dispersa entre todas las instituciones que componen una administración territorial.

Dichos sistemas (SIG) apenas han comenzado a ser construidos e implementados en algunos municipios pues, además de ser necesaria una inversión importante para su construcción y mantenimiento, se debe contar con personas especializadas en el manejo y construcción de datos e información. Por ello, es importante recalcar que hasta tanto un municipio no cuente por lo menos con un Sistema de Información Geográfica oficial de su territorio, muy difícilmente podrá implementar un sistema de evaluación y seguimiento al ordenamiento territorial que sea realmente operativo.

En el modelo se plantea la institucionalización de un sistema de evaluación y seguimiento y se propone que las oficinas de planeación sean las que lideren los procesos de planificación y generación de políticas territoriales.

De la misma manera, se propone una metodología acorde a las actuales estructuras internas de las administraciones, para lograr la viabilidad de su implementación y su operatividad a lo largo de los años.

Sin embargo, como en la mayoría de las actividades o procesos de las entidades públicas, es necesario contar con un verdadero compromiso político de parte de las instituciones y de los gobernantes municipales para que se garanticen los procesos de evaluación y seguimiento a corto, mediano y largo plazo y lograr, de este modo, los objetivos esperados de esta herramienta, como son facilitar los procesos de toma de decisiones y la retroalimentación en los procesos de planificación territorial.

La metodología propuesta para la implantación del modelo en cualquier territorio del país pretende facilitar los procesos, coordinando las funciones y responsabilidades de las diferentes dependencias que conforman una administración municipal, que a la vez permita aunar esfuerzos y recursos en pro de construir y mantener un sistema evaluativo como herramienta fundamental para la retroalimentación, y la toma de decisiones en la planificación territorial.

Es importante recalcar que estos sistemas deben propender por la dinámica de sus procesos, que facilite las actividades de evaluación sin que se conviertan en un esfuerzo más grande que el mismo proceso de planificación.

14. BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2012). Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C 2012-2016: Bogotá Humana. Colombia: Bogotá.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015: CaliDA, una ciudad para todos. Colombia: Cali.
- Alcaldía de Villavicencio. (2010). Expediente Municipal: Diagnóstico sectorial del municipio. Colombia: Villavicencio.
- Alcaldía de Villavicencio. (2012). Plan de Desarrollo Municipal de Villavicencio 2012-2015: Villavicencio, Sin Miedo “Gobierno de la Ciudad”. Colombia: Villavicencio.
- Aprile-Gnisset, J. (1992), La Ciudad Colombiana: Siglo XIX y Siglo XX. Colecciones textos universitarios, Biblioteca Banco Popular, Fondo de Promoción de la Cultura, Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), Santafé de Bogotá.
- Areíza, R. (2009). Conflicto Colombo-Nicaragüense desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Internacional de la Haya. En Mantilla S. (Ed.), La disputa Colombo-Nicaragüense por San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe, pp. 144-153.
- Benítez, W. (2009). Democracia local y autonomía. Editado por la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Bogotá.
- Bolívar, I. (2001). Estado y participación: ¿La centralidad de lo político? En Archila, M. & Pardo, M. (Ed.), Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Bogotá
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de Memoria Histórica. (2009). El despojo de Tierras y Territorios: Aproximación Conceptual. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
- Congreso Nacional de Tierras, Territorios y Soberanías –CNNT y S-.

- (2011). Documento Marco: Comisión Política y de Impulso al CNNT y S. <http://congresodelospueblos.org/sitio/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1995). Documento Conpes 2808 de 1995: Ciudades y ciudadanía: La política urbana de El Salto Social. Bogotá (Colombia).
 - (2003). Documento Conpes 3256 de 2003: Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Bogotá (Colombia).
 - (2004). Documento Conpes 3305 de 2004: Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano. Bogotá (Colombia).
 - Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario. Presidencia de la República, Bogotá.
 - (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Presidencia de la República, Bogotá.
 - (2010). Programa Visión Colombia. Presidencia de la República, Bogotá.
 - (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos. Presidencia de la República, Bogotá.
 - Erazo, E. 2009. “Las relaciones de género en las familias nativas raizales de San Andrés Isla, Caribe Colombiano”. Tesis de Grado. Maestría de Estudios del Caribe. Universidad Nacional de Colombia – Universidad de Cartagena. Cartagena, Colombia.
 - Forero, E. (2003). El desplazamiento interno forzado en Colombia. Washington, D. C: Kellogg Institute & Woodrow Wilson International Center for Scholars.
 - Galán, L. (1997). Discurso en la plenaria de esa Corporación el 10 de octubre de 1985. En Cárdenas, A. (Compilador), Grandes oradores colombianos. Banco de la República & Biblioteca Luís Ángel Arango.
 - Garzón, C. (2010). Ordenamiento Territorial, ¿llegó la hora? Agosto

2010. <http://razonpublica.com>

- González, G. 2002. “Los Nuevos Pañamanes: Procesos Identitarios y Apropiación del Espacio por el Continental Migrante Colombiano en la Isla de San Andrés, Caribe Colombiano”. Trabajo de Grado. Departamento de Antropología. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Gros, C. (2001). Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y modernidad. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (1986). Diagnóstico geográfico Orinoquía Colombiana: Proyecto de investigación en la Orinoquía. Volumen 1. Bogotá: Segunda expedición botánica.
- Jaramillo, C. & García, M. (2006). Análisis de accesibilidad vial para el área metropolitana de Santiago de Cali, Colombia.
- Jaramillo, I. (2011). Entre socialdemocracia y neoliberalismo: ¿mezcla virtuosa o viciosa? Julio 2011. <http://razonpublica.com>
- Londoño, C. (1998). La apertura económica en Colombia. Revista Pensamiento Humanista, 4. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Londoño, N. (2012). Transformaciones Territoriales en el entorno Metropolitano de Cali. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- López, A. (1994). El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana. Análisis Político, 21 (Enero-Abril de 1994). Bogotá: IEPRI-UN.
- Maldonado, A. (2011). La ley de ordenamiento territorial es una farsa. Junio 2011. <http://razonpublica.com>
- Marín, L. (2011). Paraíso público, acceso limitado: Territorialidades en tensión alrededor del proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso. (Tesis inédita de pregrado). Universidad ICESI, Cali.
- Mintz, S. & Price, R. (1976). An anthropological approach to the afro-american past: a Caribbean perspective. Filadelfia: ISHI.
- Osorio, C. (2010). El poder regional se subleva ante la Ley de

Ordenamiento Territorial. Agosto 2010. <http://www.lasillavacia.com>

- Ratter, B. (2001). Redes caribes. San Andrés y Providencia y las Islas Caimán: Entre la integración económica y la autonomía cultural regional. Bogotá: Unibiblos.
- Rico, G. (2011). Discurso y poder en la construcción del hábitat: El caso los cerros surorientales de Bogotá. Bitácora Urbano Territorial, 2, 123-137.
- Rosas G. (2010). En descentralización: Como el cangrejo. Enero 2010. <http://razonpublica.com>
- Ruiz, M. 1988. Archipiélago de San Andrés y Providencia. Revista Sotavento. Vol 1 (N° 2):19-25.
- Ulloa, A. (2004). La construcción del nativo ecológico. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH- COLCIENCIAS.
- Velásquez, F. (2003). La participación ciudadana en Bogotá: Mirando el presente, pensando el futuro. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Departamento administrativo de acción comunal.
- Vélez, L. 2006. Una mirada a la arquitectura de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. San Andrés Isla, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe.
- Wilson, Peter J. 1995 [1973]. Crab Antics: a caribbean case study of the conflicto between reputation and respectability. Prospect Heights. Waveland Press.
- Wilson, Peter J. 2003 [1973]. Las travesuras del cangrejo. Un estudio de caso Caribe del conflicto entre reputación y respetabilidad. Universidad Nacional de Colombia: Editorial Unibiblos.
- <https://ciudadencolombia.wordpress.com/autores-carlos-arturo-duarte-t-marlyn-vanessa-vargas-r/>

- Rausch, J. M. (2011). De pueblo de frontera a ciudad capital. La historia de Villavicencio, Colombia desde 1842. Editorial Unillanos y Banco de la Republica.
- Barquero Nariño, Alberto. (1990). El caso Llanero: Villavicencio. Villavicencio: Editorial Siglo XX.
- Observatorio del Territorio: Conflicto, Desarrollo, Paz y Derechos Humanos. (2012). Escenarios de riesgo e impacto diferencial del conflicto violento en el Meta. Villavicencio: Universidad de los Llanos.
- García Bustamante Miguel. (2003). Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia: el piedemonte del Meta, 1840-1950. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Espinel Riveros, N. (1997). Villavicencio, dos siglos de historia comunera 1740 – 1940. Villavicencio: Editorial Juan XXIII.