

Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, Acuerdo 069 del 2000 – Análisis
visto desde la Revisión Ordinaria 2012

Liliana Carolina Urrego Rodríguez

Universidad del Valle
Instituto de Educación y Pedagogía
Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos (Plan 3465)
Santiago de Cali
2012

Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, Acuerdo 069 del 2000 – Análisis
visto desde la Revisión Ordinaria 2012

Liliana Carolina Urrego Rodríguez

Trabajo de grado

Presentado como requisito para optar al título de
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Tutor

Rafael Vergara Varela

Universidad del Valle
Instituto de Educación y Pedagogía
Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos (Plan 3465)
Santiago de Cali
2012

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	
I.1.ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	5
I.2. ALGUNAS POSICIONES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMIA	27
I.3. LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL - LEY 388 DE 1997	31
I.4. LEY 1454 DE 2011 - LEY ORGANICA DE ORDEMANIENTO TERRITORIAL	39
II. POLITICAS PÚBLICAS, CONCEPTO	49
III. EL POT EN LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO (2001 – 2003, 2004 – 2007, 2008 – 2011 Y 2012 – 2015), VALIDACIONES SOBRE EL COMPONENTE AMBIENTAL	
III.1 EL POT EN LA ADMINISTRACION DE JHON MARO RODRÍGUEZ (2001 – 2003)	55
III.2 EL POT EN LA ADMINISTRACION DE APOLINAR SALCEDO CAICEDO – RAMIRO TAFUR (2004 – 2007)	59
III.3 EL POT EN LA ADMINISTRACION DE JORGE IVAN OSPINA (2008 – 2011)	63
IV. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2000 - REVISION ORDINARIA 2012, MODELO DE CIUDAD, POLITICAS Y ESTRATEGIAS	
IV.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AÑO 2000	69

IV.2 REVISION ORDINARIA 2012	73
V. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2000, FALENCIAS, CONTRADICCIONES Y LIMITACIONES, IDENTIFICADAS EN LA REVISION ORDINARIA 2012	
V.1. ANTECEDENTES: DISCUSIONES, FORMULACIONES Y ACERCAMIENTOS FRENTE A UN NUEVO POT	77
V.2. ARTÍCULO: EL POT SE FORTALECE CON UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO	81
V.3. ANALISIS ARTÍCULO: RADIOGRAFÍA DE CALI: PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES	85
V.4. ESTADO DEL SISTEMA AMBIENTAL DE SANTIAGO DE CALI	89
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	99

RESUMEN

Las ciudades se desarrollan en torno a parámetros históricos, esquemas y normas constitucionales, metodologías de planeación y diseño de políticas públicas, que se desenvuelven en estrategias de acción para abordar los múltiples problemas socioeconómicos y para dar forma a los lineamientos con los cuales se espera superarlos y avanzar en la construcción del territorio, la dignificación y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

El ordenamiento territorial en Colombia es un tema en construcción, su desarrollo partió de la promulgación de la Constitución de 1991, la cual amparó una serie de artículos desde una perspectiva democrática para regularlo, configurándolo bajo escenarios como, la descentralización, la autonomía, la participación ciudadana, las funciones de los entes territoriales, entre otros. Además, la expedición de la Leyes, 388, Ley de Desarrollo Territorial y 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, acompañan el proceso de constitución y formación de una visión planificada del territorio, pues regularon la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial, como proceso de planificación para visualizar o proyectar las ciudades, este a su vez sería llevado a cabo a través políticas, proyectos y programas, de corto, mediano y largo plazo que deberían ser incluidos en los Planes de Desarrollo Municipal e implementados por cada administración, durante la vigencia de la norma.

En Santiago de Cali, el Plan de Ordenamiento Territorial, no ha sido consecuente con la transformación del territorio, evidenciando graves conflictos, falencias y limitaciones que dejan al descubierto la poca eficiencia de la norma y la necesidad de actualizarla. La presente monografía, relaciona estos aspectos, con el objetivo de verificar la eficiencia del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, adoptado mediante acuerdo 069 del año 2000, visto desde la revisión ordinaria, que se lleva a cabo en el presente año con el equipo del gobierno de Rodrigo Guerrero.

Palabras Claves: Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento Territorial, Planeación, Políticas Públicas, Gestión Pública.

INTRODUCCIÓN

Las ciudades se desarrollan en torno a parámetros históricos, esquemas y normas constitucionales, metodologías de planeación y diseño de políticas públicas, que se desenvuelven en estrategias de acción para abordar los múltiples problemas socioeconómicos de la sociedad y para dar forma a los lineamientos con los cuales se espera superarlos y avanzar en el desarrollo del territorio y la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

El ordenamiento territorial en Colombia, es un tema relativamente nuevo y en construcción, básicamente su importancia y progreso se ha dado a partir de la promulgación de la constitución de 1991, que desarrollo una serie de artículos desde una perspectiva democrática para regularlo, y configurándolo bajo la dimensión político administrativa, es decir, los límites de las entidades territoriales, la descentralización y la autonomía, la participación, las transferencias, la equidad en los municipios y el sistema de planeación nacional. Además, la expedición de la ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), consigno las normativas sobre las cuales se regiría el ordenamiento territorial en el país, constituyendo que cada municipio debería elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial, en adelante POT, como proceso de planificación para visualizar o proyectar las ciudades, no solo desde el ámbito del territorio físico, sino, hacia una dimensión integral participando las esferas cultural, ambiental, económica, estética, entre otras, como escenarios influyentes y decisorios en la transformación de las ciudades. Por su parte, la ley 1454 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT), aunque se da 14 años después de la Ley 388, entendiendo de antemano que este suceso se consideraría como una falencia normativa, puesto que la ley orgánica debe preceder a la ley ordinaria, porque se requiere constitucionalmente para reglamentar ciertas materias. Pese a esto tanto los artículos de la constitución, como la ley 388 y la LOOT, son los fundamentos normativos que dieron pie para pensarse en Colombia el desarrollo territorial y la construcción planificada de las ciudades.

No obstante, el desarrollo normativo no es suficiente para abordar el tema del territorio, es importante recordar que este es una construcción humana y social, que se establece bajo esquemas culturales, es decir la lectura que la sociedad hace sobre su contexto, las maneras a través de las cuales se apropian y transforman su realidad. Por ello, el territorio y la acción humana no son excluyentes, al contrario su relación es mutua, el desarrollo de cada uno depende del otro y lo impacta, por lo tanto a las sociedades les compete construir el territorio en todas sus dimensiones.

Así pues, entendiendo que la suma de las acciones de la sociedad, más la normatividad, más los procesos de planificación, más la voluntad política, buscarían obtener como resultado un desarrollo territorial proyectado y la dignificación y mejoramiento de la calidad de la población; se puede decir que el ordenamiento territorial, en adelante OT, tendría como objeto regular y organizar el uso, ocupación y transformación del territorio, considerando que este debe ejecutarse como política pública y bajo la actuación de actores sociales, políticos, públicos, privados que a través de su gestión participante permitirían una planificación y ejecución eficaz y eficiente.

Bajo estas premisas, esta monografía tiene como objetivo central verificar la eficiencia del POT de Santiago de Cali adoptado en el año 2000, mediante acuerdo 069, visto desde la revisión ordinaria que se lleva a cabo actualmente. Para ello, nos apoyaremos en dos herramientas; en primer lugar la experiencia y gestión de los gobiernos de Jhon Maro Rodríguez, Apolinar Salcedo – Ramiro Tafur y Jorge Ivan Ospina, revisando someramente sus resultados más sobresalientes en los aspectos propios del OT, dando un especial trato al componente ambiental. En segundo lugar, los estudios y diagnósticos llevados a cabo durante el proceso de revisión ordinaria que se ejecuta actualmente bajo el gobierno de Rodrigo Guerreño, quien tiene la tarea de presentar y procurar la aprobación ante el consejo municipal de un nuevo POT, proponiendo un nuevo modelo territorial, ajustando las políticas, objetivos y estrategias, articulándolos con las directrices de orden regional y nacional, fortaleciendo aspectos que no han sido tratados adecuadamente como el

ordenamiento para el área rural y el mejoramiento del sistema ambiental (aspecto sumamente relevante e importante en el desarrollo territorial), la articulación del modelo con la norma, el mejoramiento de normas para llevar vacíos, entre otros. En resumen, identificar falencias, potencialidades, limitaciones, y corregirlas para establecer nuevos lineamientos y parámetros de planificación para lograr en doce años el modelo de ciudad propuesto y por consiguiente procurando el mejoramiento del bienestar social y la calidad de vida de la población en este caso la caleña, lo cual se perfila como la meta suprema del ordenamiento territorial.

Entendiéndolos como objetivos específicos, en este trabajo se propone, verificar la responsabilidad del Estado y las instituciones en la implementación del POT, así mismo analizar desde el recorrido histórico – conceptual del OT, como respondió el POT 2000 a los objetivos del ordenamiento territorial y las políticas públicas. Igualmente, se analizará el estado actual de la ciudad con base en el diagnóstico general que incluye una lectura somera de todos los componentes y de los sectores rural, urbano y regional y del diagnóstico específico hecho al sector ambiental. Por último se revisará el nuevo modelo de ciudad que se propone por parte de la administración cursante y la cual está en discusión, verificando si con ella se pueden subsanar los vacíos y falencias que tiene actualmente la norma, y por consiguiente, si se puede esperar un desarrollo de ciudad consecuente y eficaz por lo menos para los próximos 12 años.

En consecuencia, esa monografía es de carácter descriptiva, dividida en cinco capítulos estructurados de la siguiente forma: primero, marco conceptual y normativo, que recoge conceptualmente los temas de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y algunas posiciones frente a la de descentralización y autonomía; igualmente relata el contenido de las leyes 388/1997 Ley de Desarrollo Territorial y 1454/2011 Ley de Ordenamiento Territorial. Segundo, centra su atención al concepto de política pública. Tercer capítulo, se refiere a los POT en los Planes Municipales de Desarrollo, donde se reseñan para cada una de las administraciones de Jhon Maro Rodríguez, Apolinar Salcedo – Ramiro Tafur y Jorge Ivan Ospina, los proyectos propuestos en el plan de desarrollo con relación al POT, dando un especial trato al componente ambiental y por consiguiente los

logros de cada gobierno en la materia. Cuarto capítulo, se refiere al contenido del POT de 2000 - 2011 y la propuesta de POT para el 2012 - 2023, detallando el modelo de ciudad, las políticas y estrategias establecidas en cada uno. Finalmente el capítulo quinto, detalla las falencias, contradicciones y limitaciones del POT 2000, visto desde la revisión ordinaria que se lleva de este actualmente; en este capítulo se revisarán elementos como, los antecedentes del POT, que cita algunas discusiones y formulaciones frente a lo que se desea de POT, propuestas expuestas en el marco de los espacios participativos Cátedra Nueva Ciudad y el Foro de la Universidad Icesi “¿Cómo organizamos a Cali? Plan de Ordenamiento Territorial 2011” durante el gobierno de Jorge Iván Ospina; igualmente dos artículos (El POT se fortalece con una Visión Estratégica del Territorio y Radiografía de Cali: Problemáticas Territoriales) publicados por el Departamento de Planeación Municipal en el presente gobierno y que se refieren al estado de la ciudad en los diferentes componentes del POT. La tercera herramienta es la revisión a las conclusiones sobre el diagnóstico realizado al sistema ambiental, trabajo ejecutado como insumo para la revisión del POT 2000 (Análisis del Diagnostico del Sistema Ambiental de Santiago de Cali, como insumo para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 069 de 2000). Por último se desarrollan las conclusiones, las cuales se nutren de los anteriores capítulos.

I. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

Para nuestro análisis, el marco conceptual y normativo es una fuente que enriquece la dinámica a tratar y contextualiza el objetivo de estudio. Por ello, se abre un espacio para observar los conceptos de ordenamiento territorial, escenario del objeto de estudio y los planes de ordenamiento territorial objeto específico de análisis, el cual se trabajará bajo modelos teóricos cercanos a nuestra realidad, lo anterior para que el análisis de la problemática se cimiente en la experiencia propia y de manera realista.

Seguidamente, se relatan algunas posiciones respecto al modelo de descentralización y autonomía que sustentan las actuaciones estatales y gubernamentales y por las cuales se rigen las actividades económicas y políticas de nuestro país, en específico se tratarán estos conceptos en el escenario del ordenamiento territorial.

Finalmente, se describen el contenido y función de las leyes 388 de 1997 – Ley de Desarrollo Territorial y 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, bases legales que rodean el objeto de estudio.

I.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al hablar de ordenamiento territorial, en adelante OT, nos topamos con el concepto de territorio, que se expondrá ligeramente, recogiendo la relación estrecha que sostiene con el Estado y la sociedad, pues el recorrido conceptual apunta a que el territorio se ha visto solo desde el punto de vista físico y relegando a una segunda instancia las dimensiones políticas, culturales, económicas y ambientales, como fuentes de desarrollo y determinantes de cambios del mismo, además para encontrar en el OT herramientas de planificación que orienten el desarrollo y permitan identificar las potencialidades de este desde todas sus

esferas, asumiendo una postura de protección para garantizar un adecuado nivel de vida a los ciudadanos, tanto en el sector rural como urbano.

El Estado es una forma de organización política de la sociedad¹ y está integrado por un elemento humano (la población), otro físico (el territorio) y político (el poder público) que se configuran y ejercen un equilibrio el cual directamente tiene relación con los agentes del Estado, la población y su desarrollo. El Territorio por su parte, es el *límite material*, que contiene a los habitantes y sobre el cual los gobernantes ejercen su autoridad, es una unidad que se caracteriza porque a través de su explotación se obtienen los recursos y posterior satisfacción de las necesidades². Sin embargo, otra posición dirige su atención a concluir que el territorio "*es más que un espacio físico*", está ligado a las relaciones de poder existentes, al tipo de Estado, su rol, y a su forma de copar el espacio, dominarlo y ejercer su mandato, tiene en consecuencia una relación con la política, con la economía, con la ecología, con la cultura, la estética, con la representación que sus pobladores tienen de su espacio y sus relaciones entre los grupos sociales. Bajo esta nueva mirada, se debe superar la idea de enmarcar el tema del territorio a lo físico, e involucrar la dimensión política, económica, cultural, medioambiental, estética y prospectiva³. Este análisis es el resultado de un proceso histórico que nace en Europa, algunas de las aproximaciones validadas por el autor Juan Manuel Garcés indican que se ha coartado el desarrollo del tema de OT por la limitación conceptual no superada. Se puede sustentar esta teoría, si se tiene en cuenta que al hablar de OT se destacan varias posiciones, que hacen alusión tanto al aspecto

¹ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Presentación. En : _____. La Constitución al alcance de todos. Bogotá : Intermedio, 2007. p. 17.

² RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Elementos del Estado. En : _____. La Constitución al alcance de todos. Bogotá : Intermedio, 2007. p. 71 – 73.

³ GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel. Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (Ley 388 de 1997). En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 55.

estrictamente físico o espacial como a la subdivisión del país en áreas político administrativas, es decir la división de la tierra sobre la cual el Estado ejercerá el poder⁴.

Así como el territorio trasciende la esfera física y se constituye a través de espacios políticos, culturales, ambientales y económicos; del mismo modo se involucra en la discusión la relación que tiene con el Estado, que se explica desde varias perspectivas; una es la *jurídica*, que se refiere a la determinación de los derechos que el Estado ejerce sobre el territorio (contemplada de diferentes maneras), otra es la relación de *derecho personal*, vista desde el dominio que el Estado ejerce sobre la población y el territorio a través de esta, la de *derecho real institucional*, representando el poder de dominar el territorio por la localización de la población sobre este, una tercera es la de *dominio eminente*, por el derecho del Estado de ejercer soberanía sobre el territorio y una última relación es la *dominio público*, que le permite al Estado practicar derechos tanto sobre el territorio como de los bienes que lo contiene. Cabe resaltar que el territorio de un Estado además del suelo en el cual residen sus habitantes, también lo contiene el subsuelo, el espacio aéreo y el espectro electromagnético, el mar y la plataforma continental⁵.

La relación entre Estado y Territorio, permite inferir la importancia de este como elemento del Estado, desde las diferentes dimensiones y sobre las cuales se dan sus cambios y desarrollos, y más importante aún la inevitable relación que tiene con desarrollo de una región o nación desde y hacia sus pobladores, dicho de otro modo, como el desarrollo del territorio involucra a los ciudadanos y define el estilo y nivel de vida que estos llevarán.

Dado lo anterior es preciso determinar qué es el OT y porque la administración del mismo es tan importante en el desarrollo de una sociedad. Sobre el tema existen una diversidad de orientaciones que no han sido aprovechadas positivamente, por el contrario dibujan un obstáculo que no permite definir un concepto eficiente según nuestras características y apuntando a las problemáticas específicas del país.

⁴ GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel ¿por qué son importantes los Planes de Ordenamiento Territorial para Colombia?. En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 3 - 4.

⁵ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, Op. Cit., p. 74 - 75.

Algunas de estas ideas se desenvuelven entre la mirada básica de la planificación física y la planificación económica y social, jugando entre estas el desarrollo económico y territorial, la administración y usos de la tierra, la prevalencia del bienestar social y/o mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la orientación territorial dada a las inversiones públicas y privadas y la definición de un modelo territorial u ordenación territorial⁶. Lo cierto de todo esto, es que cada elemento detallado es muy importante para el desarrollo territorial, la administración del mismo, la explicación de unos objetivos que presenten una línea de desarrollo para la ciudad, la región o la nación y la seguridad de que se garantizará un nivel de vida adecuado a los ciudadanos, que es el fin supremo del ordenamiento territorial.

Vista desde la perspectiva de política pública, el OT es incluyente y permite relacionarlo con aspectos de índole administrativo. Esta mirada es estudiada por el autor Massiris⁷, quien indica que el objeto del OT es regular y organizar el uso, ocupación y transformación del territorio, pero de forma racional y sostenible de los recursos naturales y de la mano de la administración de los asentamientos y de las actividades económicas. El OT, es el resultado de unas acciones económicas impulsadas tanto desde el campo público como privado y de unas políticas públicas, se trata de un proceso técnico – político – administrativo que pretende a largo plazo llevar a cabo una organización del uso y ocupación del territorio asumiendo sus potencialidades y limitaciones, igualmente contemplando las expectativas y aspiraciones de la sociedad y los objetivos de desarrollo.

Este OT se tallará en un plan que delimitará el modelo territorial a largo plazo que se propone lograr, además de las estrategias con las cuales se pondrá en marcha. El autor establece cinco puntos centrales que definen la naturaleza del OT como política pública, en primer lugar es una política de Estado porque incorpora a todos los agentes de la sociedad a las actividades económicas tanto públicas como privadas, igualmente es una política de

⁶ Estos elementos hacen parte de los diferentes enfoques sobre Ordenamiento Territorial, para revisarlos ver : MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 19.

⁷ MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 15.

largo plazo porque a través de ella se establecerán los usos y ocupaciones del territorio en un tiempo determinado y con un horizonte definido, es un instrumento de planificación porque está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos de la planeación⁸, al mismo tiempo, debe procurar elevar y/o mejorar el nivel de vida de la población, lo que conlleva a orientar la “*espacialidad de las inversiones*” en conformidad con el modelo de uso y ocupación al que se aspira llegar, también debe garantizar que el desarrollo económico vaya de la mano con la forma de ocupación del territorio según el modelo deseado, lo cual, se obtendrá una vez los procesos productivos sean consecuentes con la articulación del territorio, en otras palabras, según los cambios propios de la actividades de producción o la actividad económica se deben desarrollar cambios en el uso del territorio o en la “*estructura espacial*”. A este propósito se le suman los alcances del OT, relacionados directamente con los conflictos de interés en donde el sector privado y público hacen su aparición, mostrando la estrecha relación que tienen con el proceso de OT y el impacto que produce en las dinámicas económicas, sujetas al modelo de uso y ocupación del territorio deseado. Se agrega a esta descripción, la importancia que las inversiones tanto públicas como privadas (las cuales están reguladas por el Estado) tienen para el desarrollo del modelo de OT y la mejora de la calidad de vida de los habitantes, es tal vez uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de los objetivos propuestos⁹.

Otros enfoques están asociados a las inclinaciones profesionales que desde la noción de Garcés son llamados “*reduccionismos*” y para el caso de Gómez Orea son “*desviaciones corporativistas*”, refiriéndose a las perspectivas desde diferentes campos de la ciencia. Estos autores se refieren a la definición de OT que le dan los economistas, los urbanistas, los ruralistas, los naturalistas o conservacionistas, los tecnócratas, los prospectivos, encontrando una relación en la descripción de estos autores, desde la revisión de las cuatro primeras miradas.

⁸ Los procedimientos de la planeación incluyen actividades de diagnóstico, prospectiva territorial, formulación de objetivos, lineamientos estratégicos y definición de acciones por realizar. Tomado de : Idíd. p. 17 - 18.

⁹ Idíd. p. 17 - 18.

En el caso de los economistas, atienden la planeación desde su función propia, relegando las relaciones espaciales o el papel del medio físico, porque priorizan el diagnóstico económico – social. Dicho de otro modo el OT para estos especialistas, está relacionado con la vinculación de este en la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir los desequilibrios territoriales, se rigen por las leyes del mercado, es una idea que propicia patrones homogéneos de desarrollo, basados en el costo beneficio y contrapuestos a la idea de diversidad, subvalorando elementos y procesos que no estén sometidos a las reglas del mercado, como el valor ecológico de los recursos naturales. Continuando con la perspectiva de los urbanistas, se dice que estos procuran tomar el OT expresamente desde la ciudad, no toman en cuenta el aspecto rural, lo que impulsa su función hacia la expansión urbana y la calificación y clasificación urbanística del suelo, en resumen, su función está orientada a la expansión y/o urbanización de las ciudades. Los ruralistas por su parte, asumen su posición desde el campo por el incremento de la productividad, este enfoque asimila el OT a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria, dotar de infraestructura y equipamientos sociales a los núcleos rurales y para definir los espacios protegidos y la forma en que deben ser gestionados. La postura de los naturalistas o conservacionistas, se explica bajo su perspectiva de planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales y la sostenibilidad del medio ambiente¹⁰.

Sólo en la descripción de Garcés se habla del “*reduccionismo*” por parte de los tecnócratas, quienes tienden a subvalorar lo social y lo político, para dirigirse en el sentido de la mejora de la competitividad. En el caso los prospectivas, nombrado así por Garcés, se valora la importancia de la participación de los diferentes actores, cuenta con todas las aproximaciones anteriores pero acercándolas a la construcción del territorio deseado, es decir, el modelo territorial *multidimensional* (económico, político, social, cultural, medioambiental y estético)¹¹, esta aproximación es compartida por Gómez Orea, porque

¹⁰ Los conceptos de Ordenamiento Territorial sectoriales y/o propios de cada ciencia pueden verse en : GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel, Op. Cit., p. 4 - 5. Y GÓMEZ OREA, Domingo. Marco Conceptual de la Ordenación Territorial. En : _____. Ordenación Territorial. Madrid - España : Ediciones Mundi - Prensa, 2001. p. 36 - 40.

¹¹ GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel, Op. Cit., p. 4 - 5.

advierte una agremiación de todas las temáticas para reducirlo a una temática integral y sistémica participando al conjunto de acciones indicadas anteriormente¹².

En nuestro país, el concepto de OT al iniciar su configuración y adaptación a las necesidades y oportunidades, fue encaminado en sus inicios a estudios concretos y técnicos en los cuales no se incluyó elementos como, la participación de la sociedad civil y las instituciones competentes; y el suficiente desarrollo legal y normativo como soporte de la gestión de las entidades territoriales. No obstante, y posterior a la Constitución Política del 91, fueron subsanados estos vacíos, y establecidos algunos parámetros que daban cuerpo al desarrollo de un OT en el país¹³. Por lo anterior, la constitución aumentaría las posibilidades de una adecuada administración del territorio sobre la línea de la descentralización y producto de las normas que otorgaban autonomía, funciones y herramientas a las entidades territoriales para tal fin. Entre los avances en torno al tema, se encuentran, la asignación de competencias a las entidades territoriales, la distribución de competencias entre éstas y la nación y la designación del OT como instrumento de planificación¹⁴.

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), ha sido la institución de la mano del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) que da soporte y orienta el trabajo en función del OT y todos los acuerdos legales y técnicos a los cuales se debe llegar para establecer un eficiente OT y unas entidades territoriales que optimicen sus recursos y preparen proyectos previamente planificados para desarrollar su territorio desde las esferas ya descritas, corrigiendo los problemas existentes en sus municipios y departamentos y garantizando una adecuada forma de vida de sus habitantes, a través de la planificación del territorio, bajo un

¹² GOMEZ OREA, Domingo. Marco Conceptual de la Ordenación Territorial. En : _____. Ordenación Territorial. Madrid - España : Ediciones Mundi - Prensa, 2001. p. 36 - 40.

¹³ Algunos autores argumentan que la Constitución, aunque fomentó un adelanto al incorporar normas relacionadas con el O.T., en la misma se pueden leer varias contradicciones alrededor de la descentralización y la autonomía respecto al modelo de Estado Unitario que se propone en el documento; estas contradicciones han generado un retraso en la consecución de políticas y normas eficientes en ordenamiento territorial y a su vez han dejado al paso de la historia grandes errores y falencias que han desembocado en la pésima planificación del territorio, aún teniendo en cuenta las graves problemáticas que aquejan el país, entre las que se puede nombrar la urbanización de lo rural, el olvido de las zonas rurales y el crecimiento desmedido de las zonas urbanas, además de la larga e infructuosa discusión sobre regionalización, entre otras.

¹⁴ AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 48 - 49.

modelo específico y determinando proyectos y programas para materializar y minimizar los riesgos que persisten por la constante transformación del territorio fruto de los fenómenos sociales, económicos, ambientales, culturales, entre otros.

En este trabajo la COT desarrollo el concepto de OT, que como se nombro anteriormente ha sido tal vez una de las grandes piedras en el camino de la ordenación del territorio en nuestro país, porque no se ha instituido la línea de trabajo a seguir y por tanto los avances han estado desarticulados. En esta búsqueda, algunos han opinado sobre cuál sería el concepto adecuado. Para Andrade¹⁵, es esencialmente una política de Estado y un instrumento de planificación que determina apropiadamente una organización político - administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, que originen un adecuado nivel de vida y la conservación del medio ambiente¹⁶. Se resalta en este concepto el OT como política de Estado que orienta la planeación del desarrollo desde la perspectiva **holística**, porque globaliza los problemas territoriales involucrando los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales; **prospectiva**¹⁷, porque diseña directrices de largo plazo, es decir, el deseo de ciudad a futuro, para orientar la planeación de corto y mediano plazo, es una construcción colectiva lograda a partir de las acciones presentes que buscan inducir los procesos actuales para aproximarlos a un futuro deseado; **democrática y participativa**, porque integra la participación ciudadana como mecanismo de concertación previo a la

¹⁵ A. ANDRADE, Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial #23. 1994. Citado por AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 50.

¹⁶ AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 51.

¹⁷ Angel Massiris desarrolla el modelo prospectivo – estratégico a seguir en miras de obtener el modelo de ciudad y las líneas estratégicas para accionarlo. En primer lugar, es necesario determinar los escenarios posibles, seguidamente se debe construir el escenario deseado a partir de responderse a preguntas tales como ¿Cómo deseamos que sea el futuro?, ¿Cuál es el sueño?; luego debe realizarse una evaluación de la situación actual, logrando un diagnóstico estratégico indagando sobre, ¿Cómo es el presente?, ¿Qué problemas nos afectan?, ¿Cuáles son sus tendencias?. Como resultado de este proceso se inicia la etapa de confrontación del escenario deseable, indicando la factibilidad económica, social y ambiental del modelo deseado y por último se establecen las líneas y proyectos estratégicos para hacer realidad el escenario deseado. Tomado de : MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 24.

toma de decisiones. La acción participante legitima el proceso de OT a través de los POT porque nutre el proceso, las decisiones y acciones de las políticas de ordenamiento.

La anterior tesis es el resultado de otras que inicialmente lo creían como “un conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando el desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades de la población, las potencialidades del territorio y considerando la armonía del medio ambiente”¹⁸. Otro autor también describe estas nociones catalogándolas como cualidades del OT, en la que incluye además de las anteriores, el carácter integral y coordinado del OT, la cualidad de integración le ofrece al OT la oportunidad de ver la realidad y los problemas de manera incluyente incorporándolo no solo en los estudios de apoyo sino en las estrategias de acción; por su lado la coordinación puede verse tanto de manera “*vertical*” siendo esta la acción concurrente y armónica entre las instituciones de distintos niveles territoriales y la “*horizontal*” que también se refiere a la concurrencia y armonía pero de las políticas sectoriales que se desarrollan en el mismo ámbito territorial. Estos elementos de hacerse posible en el proceso de ordenación del territorio permitirán alcanzar los objetivos, de no integrarlos pues será evidente el riesgo de no lograrlo¹⁹.

Como ejemplo del último punto, podemos referirnos a que en Colombia el OT debe ser visto desde un contexto que inicie en el municipio y que involucre de manera interactiva a la región, la nación y el mundo. En el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial, en adelante POT, no deben estar desvinculados de una ley orgánica que oriente su desarrollo hacia y desde estos puntos. La inclusión estará encaminada a tener presente los estudios y acciones vistas desde todas las estructuras políticas y académicas, y a orientar integralmente el desarrollo rural – urbano y viceversa.

¹⁸ Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial #3. 1992. Citado por AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 50.

¹⁹ MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 23.

El proceso definitorio para un OT en Colombia no ha sido el único obstáculo que ha retrasado los avances en el tema, hay un agente dinamizador del proceso, que determina la forma de operar en aspectos políticos, económicos y administrativos del país, nos referimos a la descentralización y la autonomía²⁰, bajo este esquema se diseñan las políticas y normas con las cuales se pretende dar solución a las problemáticas del territorio a través del orden económico, social, cultural, ambiental y demás que demanden la nación, las regiones, los departamentos y los municipios. La Constitución introdujo el OT como uno de los aspectos para regular y administrar, del mismo modo, consagró la obligatoriedad de proponer e implementar procesos de planeación y control en todas las instancias de la administración pública, tanto de orden nacional como departamental y municipal. La ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo es muestra de ello porque define el marco regulatorio sobre el cual deben hacerse los procesos de planeación de los entes a nivel nacional y las entidades territoriales²¹. El control en específico es tratado por la Ley 87 de 1993 que establece las normas para el ejercicio del control interno.

Además del Plan de Desarrollo que le confiere tanto a la nación como a los entes territoriales, como mecanismo para definir el modelo de desarrollo deseado y establecer los proyectos e inversiones que lo harán posible, se suma en el orden territorial también definido en la Constitución del 91, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que dicta las normas sobre OT y la ley 388 de 1997, que establece normas para planificar el territorio a través de la consecución de un POT, consolidándose como una herramienta de planificación de los entes territoriales.

Vemos entonces, que el OT es el escenario donde se refleja la relación del Estado con el Territorio, pero además donde se puede desarrollar la planificación como medio para construir territorio, atendiendo las normas constitucionales y las leyes. Siguiendo esta

²⁰ Estos conceptos se abarcarán más adelante.

²¹ El Plan de Desarrollo es el elemento de planeación de principal orden en cualquier instancia, porque define la visión, la misión, los objetivos de la ciudad y describe los proyectos con los cuales se da respuesta y se materializa la solución a problemáticas sociales, ambientales, en temas de territorio, educación, salud, vivienda, servicios públicos, entre otros; incluyendo las inversiones públicas y la normalización a las privadas, en las diferentes esferas, con el cual se pretende dar un paso en el desarrollo de la nación, los municipios y departamentos.

línea, es preciso explorar someramente el concepto de planificación tanto como elemento de la administración, como del ordenamiento territorial.

Bajo un recorrido teórico – conceptual realizado por Massiris se puede de primera mano establecer una diferencia entre planificación y planeación, siendo que al final se han contemplado como sinónimos. No obstante, algunas de las posturas frente a estos dos términos han dejado ver varios conceptos; uno es que la planeación es un proceso técnico que conduce a la formulación de planes de negociaciones en las empresas, para su beneficio económico sin importar las consecuencias sociales y ambientales, además hace referencia a espacios urbanos; la planificación lleva consigo la valoración de intereses sociales por encima de los grupos políticos o del sector privado, por ello la participación social es indispensable, en la planificación se involucra los espacios regionales y nacionales²².

Desde una visión propia de la administración, las administraciones municipales en cabeza de su gobernante deben estar en capacidad de formular procesos de planeación, ejecución y evaluación de manera integral, tanto en el desarrollo de las políticas públicas, como en cualquier otro proceso. La planeación es necesaria tanto en las empresas públicas como en las privadas, porque es un elemento esencial del desarrollo económico social y físico, no aplicarla es causa del mal uso de los recursos²³.

Remontándonos un poco a la historia se ha establecido que paralelo a la evolución de las organizaciones producto de la revolución industrial, en la cual se encontró la necesidad de adoptar nuevas formas, métodos y técnicas para solucionar problemas industriales o de producción; se desarrollaron una variedad de teorías respecto a la planeación, entre otros aspectos de la administración. Su avance tanto en el campo privado como en el público, siendo en este último el protagonista el Estado por su rol regulador, prestador de servicios, promotor del desarrollo económico, social, físico y ambiental, propiciando que se

²²MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p . 28 – 29.

²³ MORCILLO, Pedro Pablo. Marco Conceptual y Administrativo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002. p. 22.

involucrara en los nuevos procesos para mejorar el aparato y la capacidad administrativa²⁴, fue el resultado de diferentes discusiones ideológicas, consideradas síntomas de la revolución, Colombia era un ejemplo de este “*intervencionismo de Estado*”, porque a partir de la reforma constitucional de 1963 se dijo que el Estado podía intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias y empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho²⁵. Sin embargo, y con el paso del tiempo el término fue relegado hasta casi desaparecer como disciplina o escuela, dado que al llegar la Alianza del Progreso en 1960 patrocinada por EEUU, la economía capitalista se alisto para implementar planes de desarrollo para recibir ayuda financiera ocasionando que la planeación se convirtiera en un instrumento de gobierno²⁶.

En las administraciones, el punto de partida de la planeación son los planes de gobierno, que desembocan en los planes de desarrollo municipal. Es un proceso continuo de asignación de recursos para el logro de los objetivos propuestos, el cual no termina con la constitución de un plan de desarrollo, por el contrario inicia con este, dando origen a un proceso de permanente seguimiento con el fin de evaluar los logros y resultados, los problemas y las falencias de lo planificado, y con ello tomar decisiones al respecto, ejerciendo una gestión que evite que el plan quede en el papel. Así mismo, comprende un progreso que se compone del diagnóstico, formulación del plan, ejecución, monitoreo y

²⁴ Morcillo también acude a algunas concepciones sobre las cuales argumenta que las políticas públicas y la intervención del Estado como actor en la planeación tienen origen en las teorías de Adam Smith, quien trató cuatro puntos en los que se encuentran; trabajo como fuente de riqueza, el valor basado en la oferta y la demanda, el comercio sin prohibiciones y la competencia, los cuales según argumenta Morcillo se resumen en que los individuos trabajan por un interés individual y que hay una “mano invisible” que asegura que dichos actos individuales se hagan de manera socialmente racional operando colectivamente. La posición de Marx también fue relevante en su texto, pues este autor habla de una economía planificada, la cual trae ventajas con respecto a la economía libre, tales como: a) producción organizada para la producción cooperativa, b) ausencia de conflicto de clases, incorporando el concepto de que la sociedad individual no lo es porque se reconoce la existencia de dos grupos, los capitalistas y los obreros. A su vez sobre estas dos especialidades otros autores argumentan Morcillo, expusieron sus ideas, conformadas bajo las escuelas corporativista, intervencionismo del Estado y la escuela social cristiana. Tomado de : Idíb. p. 25 - 26.

²⁵ MORCILLO, Pedro Pablo. Marco Conceptual y Administrativo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 59 - 60.

²⁶ Idí. p. 61.

evaluación del mismo, este es cíclico no tiene fin dado que las problemáticas sociales siempre se darán por los cambios y transformaciones de la sociedad²⁷.

Dentro de los diferentes tipos de planes²⁸, existen los Planes Integrales, constituyen la integración de los contenidos en los planes, económicos, sociales, físicos, ambientales y político administrativos, de hecho los planes de desarrollo en el pasado se formularon de manera integral. Otros planes se referían a aspectos exclusivamente físicos y ambientales (caso de los POT establecidos en la ley 388 de 1997). Los planes de desarrollo y el POT se consideran de índole municipal, puesto que cubre la extensión del mismo, aunque también se consagran bajo la estructura de la planificación regional y territorial.

Históricamente los procesos de planificación pública se han materializado a través de reformas y normas. En lo concerniente al territorio, en 1958 se dio la Reforma Administrativa Nacional en la que se crean el Departamento de Planeación y el Consejo Nacional de Política Social; tiempo después, en 1968 se presentó otra reforma administrativa que trajo consigo la presentación de planes nacionales, formalizando a través de la Constitución del 1991 la consecución de los planes nacionales de desarrollo. En 1994 se sancionó la Ley Orgánica de Planeación No 152, que dictaba el establecimiento de planes de desarrollo económico y social para municipios y departamentos²⁹. Este proceso de planeación ha generado herramientas que proporcionan una línea de trabajo para el desarrollo tanto a nivel local, como nacional.

Otras leyes que han marcado la evolución de la planificación urbana son: la ley 25 de 1921 que crea el impuesto de valorización y mejoras públicas, la ley 1 de 1943, determina los predios motivo de utilidad pública e interés social, el decreto 0693 de 1951 facultó a las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali para adoptar planes pilotos y crear juntas de planificación, la ley 51 1978 y el decreto 1306 1980 determinaron que los municipios

²⁷ Idíd. p. 61 - 63.

²⁸ Ver tipos de planes en: MORCILLO, Pedro Pablo. Marco Conceptual y Administrativo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 73 - 91.

²⁹ SANTIAGO DE CALI, Consejo Territorial de Planeación. Procesos de Participación Ciudadana comentarios a la Ley 152 de 1994. En : _____ Cuaderno de Trabajo 1. Santiago de Cali, 1999. p. 16.

deberían formular planes de desarrollo con participación ciudadana, por su parte la ley 1333 de 1986 definió el marco normativo de la planeación urbana, la cual fue complementada más adelante con la ley 9 de 1989, y la ley 388 de 1997, intervino para establecer la necesidad de crear planes de ordenamiento territorial³⁰.

La ley colombiana en su constitución desarrolla el concepto y aplicabilidad de la planeación, determinando que deberá existir un plan nacional de desarrollo, “*conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas de orden nacional (...)*” considerando igualmente que “*las entidades territoriales elaboraran (...) un plan de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les haya sido designadas (...)*”³¹.

A través de las determinaciones constitucionales podemos entender que la planeación puede darse de forma nacional o municipal. En el campo municipal, la planeación debe reglamentar los usos de suelo y los inmuebles, como es el caso de los POT.

Además de que a través de la planeación se construyan herramientas de análisis y construcción de proyectos para el desarrollo municipal, departamental y nacional, aún se conserva una sectorización de la misma, si la vemos desde la mirada del OT, persiste como lo llama Garcés³² una “*deformación reduccionista del conocimiento*”, porque dicha sectorización se da desde las diferentes ramas de la ciencia, al inicio de este texto se detallo estas apreciaciones respecto al OT, también aplica a los POT. Es necesario según esta tesis, que los diagnósticos funcionen si hay formulación de lineamientos del OT, aprovechando las diferentes miradas y construyendo a través de los saberes, dándole al ejercicio un elemento de inclusión, garantizando que se formulen para la resolución de los multidimensionales problemas del desarrollo de un territorio analizado desde las diferentes

³⁰ Idíd. p. 16.

³¹ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 339. Ver también Ley 152 de 1993, la cual expone de manera explícita los componentes de los planes de desarrollo y otros aspectos relevantes. Adicionalmente y con el fin de observar el proceso de elaboración, implementación y evaluación puede consultarse en : MORCILLO, Pedro Pablo. Régimen legal de la planeación para el desarrollo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 557 – 597.

³² GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel. Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (Ley 388 de 1997). En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 56 , 57.

miradas a fin de que se construya adecuadamente un modelo de desarrollo en torno al OT y en otros escenarios.

Otorgándole un significativo interés a la planeación, a continuación se presenta una definición del concepto, que es muy adecuado para el análisis que nos proponemos hacer. Se trata de la planeación prospectiva estratégica, cuya visión es global, las relaciones son dinámicas, el método debe ser con base a modelos cualitativos y la actitud frente al futuro es activa y creativa, entre otros aspectos. Este tipo de planeación es menos sesgada y permite la orientación del objetivo teniendo en cuenta todos los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales, entre otros, para la organización del territorio y la formulación acertada de los POT, que son la herramienta para lograr el primer aspecto. Al respecto es conveniente agregar que el OT está sujeto a procedimientos de planificación en la cual las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del diagnóstico territorial³³, considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales, este conocimiento es el que precisamente sirve de base al diseño, elaboración, formulación, discusión y aprobación del modelo territorial, en últimas la expresión de la organización física de la organización espacial³⁴.

Los procesos de planificación constituidos en la ley son en sí mismos de gran importancia y de suma obligatoriedad en la gestión pública, aún existe un vacío importante en esta labor, dado que la práctica de la planeación y el control es muy débil o inexistente en la mayoría de los municipios colombianos, a pesar del factor de obligatoriedad legal. El problema que enfrenta el logro del objetivo para la planificación y control, es la ausencia de capacitación de los funcionarios municipales y de las comunidades para hacer ejercicios rigurosos en torno a estos aspectos. Un problema mayor ocasionado por esta ineficacia puede ser el uso

³³ El diagnóstico territorial es “*la interpretación de la estructura y el funcionamiento del sistema territorial orientado a detectar problemas (...) oportunidades y otros conceptos complementarios, debilidades, fortalezas, amenazas*” Tomado de : GOMEZ OREA, Domingo. Marco Conceptual de la Ordenación Territorial. En : _____. Ordenación Territorial. Madrid - España : Ediciones Mundi - Prensa, 2001. p. 34.

³⁴ MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 21.

torpe de los recursos trasferidos a los municipios frustrando el proceso de descentralización³⁵. Más relevante aún, es la mala actuación de intereses de los actores públicos y privados, quienes conservan sus posiciones particulares sin medir y tener en cuenta las necesidades colectivas, que son en realidad la base de las estructuras, proyectos y desarrollos que se ejecutan.

Los procesos de planificación como hemos visto a lo largo del texto son materializados a través de herramientas como los POT cuya definición señala que son “*instrumentos para planificar los usos del territorio y orientar previsoramente los procesos de ocupación del mismo*”. El plan debe articular aspectos sectoriales como, los territoriales uso y ocupación, dado su carácter integral, prospectivo, democrático y participativo que debe ser. Dicho proceso permitirá el diagnóstico de conflictos, problemáticas y fenómenos de uso y ocupación de territorio, además de las oportunidades, para la solución de dichas problemáticas, como para la identificación y aprovechamiento de oportunidades. Conjuntamente debe proponer un modelo y unas estrategias de desarrollo ambiental, económico, social y cultural y contener una propuesta concertada para la distribución ordenada de las actividades en el espacio, teniendo en cuenta sus potencialidades, limitantes y conflictos, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de usos múltiples³⁶ estos elementos están obviamente conectados al OT.

Los planes, como instrumentos del proceso de planificación deben ser flexibles de modo que puedan reformularse en función de nuevas situaciones y corrección de fallas que se identifiquen, a su vez, deben ser continuos en el tiempo, es decir que independiente de los cambios de gobierno, puedan ser ejecutados según el lapso de tiempo para el cual fueron formulados³⁷.

³⁵ Idíd. p. 76.

³⁶ AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 60 - 61.

³⁷ MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 21.

Los POT se valen de instrumentos en su proceso, algunos de estos son; los planes parciales, las normas urbanísticas (base legal de las actuaciones sobre el suelo urbano y rural)³⁸, las unidades de actuación urbanística, la adquisición de inmuebles y la extinción de dominio, las licencias y sanciones urbanísticas y las licencias y normas ambientales y de construcción. Desde el contexto legal debe referirse a una serie de normas que lo soportan o complementan y que son la base jurídica para plantearlos y desarrollarlos, entre estas se pueden nombrar la ley 152 de 1994, la Ley 99 de 1993, la ley 9 de 1989 y la ley 136 de 1994, entre otras.

Los POT manifiestan objetivos o metas que deben contener aspectos relacionados con la proyección espacial de las políticas y objetivos estratégicos formulados en el plan de desarrollo³⁹, además debe enunciar una política municipal o departamental de uso y ocupación del territorio, elaborar una propuesta concertada para la distribución y regulación de los usos de la tierra, sumando la normalización de las actividades e infraestructura a partir de la localización de estas, establecer medidas para mitigar y dar solución a los conflictos que impacten el territorio tanto a nivel rural como urbano, definir el marco normativo que regulará y controlará las acciones y usos previstos en el plan, así como la determinación de mecanismos de gestión que le permitan a la administración ajustar periódicamente las metas y actuaciones programadas. En los POT debe primar la participación ciudadana a través de mecanismos y estrategias que permitan espacios de discusión en la formulación y evaluación, propiciar una distribución equitativa y eficiente de las oportunidades de desarrollo a través del acceso a los servicios públicos, la vivienda, la movilidad, las tierras, la educación y la salud, entre otros; igualmente, alternativas de uso

³⁸ Las normas urbanísticas están jerarquizadas en normas estructurales que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias, las normas generales que permiten establecer usos e intensidad de usos de suelo, urbanización, construcción entre otras y las normas complementarias, asociadas con los programas y proyectos en desarrollo. Tomado de : MORCILLO, Pedro Pablo. Régimen legal de la planeación para el desarrollo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 626.

³⁹ Los POT cumplen una función normativa y de regulación, que no son útiles sino se desarrollan a través de un plan de desarrollo municipal que a su vez debe ser coherente con el departamental y nacional. Lo anterior se convierte una razón estratégica de aplicación, porque el POT está obligado a contener y diferenciar sus normas en sus contenidos de tipo rural y urbano.

de tierras y el establecimiento de un sistema que permita el monitoreo constante, la evaluación y ajustes a la norma⁴⁰.

La tarea de formulación de los POT es importante en el proceso de planeación debidamente concertada y bien estructurada, el autor Juan Manuel Garcés ofrece 13 razones por las cuales los POT son importantes para Colombia⁴¹, algunas de ellas son:

1. El actual régimen de ordenación del territorio es “*rígido y anacrónico*” no refiere las situaciones actuales ni las futuras ni sus interrelaciones.
2. Es una herramienta de acercamiento de la acción Estatal a las comunidades y un elemento para enfrentar los retos del desarrollo y mejora de la competitividad económica.
3. Le da al tema de la planeación y el desarrollo económico y social la “*dimensión espacial*” para localizar las inversiones y subsanar los desequilibrios interregionales e intermunicipales.
4. Por cuando “*el horizonte cronológico es necesariamente de largo plazo y prospectivo*” y se piensa en una prospectiva de tiempo, mínimo 9 años máximo 20 o 50 según la vida útil de la transformación del territorio, logrando revertir la “*subcultura cortoplacista*”.
5. Por un ordenamiento territorial solicitado por la situación de violencia y los “*niveles de conflicto*”.
6. Por un desafío de “*reconstruir el país*” desde lo local con los municipios para lograr la integración provincial, regional, nacional y mundial.
7. Porque las unidades ecológicas estratégicas incluidas en el ordenamiento actual están subdivididas entre departamentos mal concebidos que no permiten el manejo integral⁴².

⁴⁰ AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 60 - 62.

⁴¹ GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel ¿por qué son importantes los Planes de Ordenamiento Territorial para Colombia?. En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 8 - 9.

⁴² El texto nombra ejemplo de unidades ecológicas estratégicas el Macizo Colombiano, la Bota Caucaña, la Depresión Momposina entre otras, las cuales están inscritas a departamentos que no corresponden.

8. Por la rigurosidad y eficacia que le imponga a las afinidades territoriales para revelar los verdaderos problemas de diferentes tipos de órdenes territoriales.
9. *Por cuanto los niveles de “ilegitimidad del estado” , de disfuncionalidad del gobierno, de desgobierno, de crisis de gobernabilidad, de pérdida de autoridad, de desintegración territorial, social, política y económica, de confusión y duplicación de funciones, de déficit fiscal estructural generalizado y de soberanías privadas han llegado a estados críticos que inducen una gran posibilidad de desmembración.*
10. Por cuanto la Constitución del 91 mantuvo la existencia de los *departamentos, entidades intermedias feudales* pertenecientes a la anterior organización político - administrativa, lo cual trajo como consecuencia clientelismo, entes ineficaces para desarrollar las funciones de planeación.
11. Por cuanto es preciso suprimir los municipios que no sean viables socioeconómicamente, imponer mayores restricciones a su conformación y fusionar muchos de ellos para poder garantizar una mejor calidad de vida a sus habitantes.
12. El POT que se construya con real participación de los actores sociales debe ser autorregulado para el bien común que pueda acomodarse al *nuevo modelo territorial*, incluyendo sus dinámicas.
13. Mantener una actitud abierta, dinámica y esperanzada en torno al futuro el cual nos pertenece y al cual podemos darle forma en función de nuestros compromisos.

En términos de componentes, los POT deben tener dos desde una mirada general, uno es la prevención de futuros problemas e identificación y conservación de aspectos positivos a partir de normativas, el otro es un programa de acciones que permitan potencializar y aprovechar las fortalezas y oportunidades, reducir las debilidades y mitigar las amenazas, todo esto a través de acciones orientadas hacia el modelo territorial democrática y participativamente escogido⁴³, el último punto puede lograrse a través de la consecución de políticas públicas, establecidas en el plan de desarrollo municipal, en este caso. Es relevante indicar que para Santiago de Cali el POT es considerado una política pública aunque en el desarrollo e implementación del mismo se diseñen otras que obedezcan a proyectos propios

⁴³ Idíd. p. 51.

del ejercicio de alcanzar el modelo de ciudad deseado. El éxito o buen desempeño de este proceso tiene como pieza clave la designación de objetivos y más aún de un modelo territorial o apuesta municipal que delimite para donde desea, puede y quiere ir la ciudad; este debe contener a su vez y para su implementación una serie de estrategias de largo plazo y tácticas de mediano y corto plazo que respondan a las necesidades y garanticen la construcción de los escenarios según el modelo a seguir. Además debe estar estrechamente relacionado con la participación de los actores de manera que se convierta en una herramienta y un proceso dinámico e incluyente⁴⁴.

Continuando con la descripción de los POT, ahora anotamos las fases que lo componen, integrando definiciones de varios autores, las cuales son relevantes para el posterior análisis⁴⁵:

Como antecedente, se alista la fase preparatoria, que puede entenderse como “proyecto del plan”, donde se recoge los elementos que contemplan el esquema de trabajo y objetivos del mismo; en este primer proceso se plantean; el espacio del plan, las intenciones, las problemáticas a tratar, las oportunidades, la filosofía del enfoque a trabajar, las figuras legales que juegan en el proceso, el contenido y alcance del plan en función de las características y problemáticas, la forma, equipo y cronograma de trabajo.

La primera fase es el Contenido o Diagnóstico territorial, según Amaya: esta etapa se relaciona con los temas de la ocupación y uso de suelos, administración de los recursos naturales, protección del medio ambiente, dotación y distribución de los servicios básicos domiciliarios, además del equipamiento y suministro de los servicios de educación, salud,

⁴⁴ Idíd. p. 56.

⁴⁵ Ver en detalle las fases de los POT en :MORCILLO, Pedro Pablo. La Planeación de las Entidades Territoriales. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 620 - 623. AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 63 - 68. GOMEZ OREA, Domingo. Metodología para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial. En : _____. Ordenación Territorial. Madrid - España : Ediciones Mundi - Prensa, 2001. p. 107 – 149.

recreación, seguridad, construcción y mantenimiento de vías, delimitación del espacio público, entre otros. El diagnóstico sobre pasa la sencillez de un inventario, ya que se desarrolla para dibujar la realidad urbana, explicar las estructuras territoriales, identificar necesidades, diagnosticar situaciones y riesgos, evaluar conflictos y potencialidades, fijar a través de la observación, fortalezas, debilidades y oportunidades, para el desarrollo de la ciudad; pero además prever el crecimiento y asentamiento de la población y el desarrollo – transformación del municipio a nivel económico, social e institucional, logrando de este modo una *“síntesis espacial y una jerarquización de los conflictos y oportunidades”* permitiendo procesar posibilidades de cambio, medir y planear las inversiones y proyectos propiciando el desarrollo de la ciudad, en lo social, económico, cultural, ambiental e institucional. El diagnóstico, está estrechamente relacionado y vinculado con la participación ciudadana, ya que a través de las estrategias que logren ponerse en marcha para vincular a la población incrementará las posibilidades de hacer un diagnóstico acertado y propio de la realidad que no puede estar mejor descrita que por los ciudadanos quienes viven inmersos en las dinámicas territoriales. Además de la participación ciudadana es necesario involucrar los diferentes actores y reflejar el proceso en los planes de desarrollo municipal y departamental.

La segunda fase es llamada por Morcillo Etapa Preliminar, Amaya lo nombra propuesta y evaluación de alternativas: es un periodo en el cual se sientan las bases sobre las cuales se elaborará el POT, esta valoración la realiza el Alcalde del municipio en cuestión, para identificar el estado y la capacidad de recursos humanos, económicos, técnicos, institucionales e iniciar la elaboración del documento. Posterior a la valoración, se mide el alcance, es decir los términos de referencia de preparación del documento y los elementos o asuntos, marco de acción que deben tenerse en cuenta, y por último un prediagnóstico, que incorpora la recepción de los documentos, estudios, inventarios, mapas temáticos, técnicas cartográficas, imágenes, sistemas de información geográfica, trabajo de campo, consulta de actores, consulta de los elementos identificados en el diagnóstico, en otros términos el escenario real, sus diferentes características, amenazas y potencialidades. En esta etapa intervienen los organismos civiles y comunitarios, además de los participantes del Concejo

Municipal de Planeación. Aunque Morcillo hace del diagnóstico una fase independiente, lo cierto es que la obtención de un estado completo de la situación actual deberá ser comparada con el modelo deseado, proyectando el ordenamiento del territorio e indiscutiblemente la superación de las situaciones problemáticas o vacíos identificados.

La Formulación es la tercera fase del proceso, pues detalla las decisiones acerca del ordenamiento del territorio, indicando su contenido general y estructural en lo urbano y rural. Básicamente la formulación trae como resultado los documentos que determinan la ley, como el documento técnico soporte, el resumen y el acuerdo que adopta el plan, que contiene a su vez el plan mismo, las inversiones para ejecutarlo y las normas urbanísticas. Antes de cumplirse esta etapa es de estricto cumplimiento los siguientes requisitos; la aprobación ambiental, que es otorgada por la CAR, la concertación con la junta metropolitana, si es el caso, se hace con el propósito de verificar su armonía con las directrices y planes metropolitanos en asuntos de su competencia y el concepto del Consejo municipal de planeación, es otra instancia de participación ciudadana, que se dedica a emitir un concepto y formular recomendaciones sobre el plan. Esta formulación hace alusión a una serie de requisitos de ley sobre el contenido y soportes que componen la propuesta final. Sin embargo desde la orientación de Amaya la formulación más que eso, se comporta como una tarea de análisis de los datos recogidos en las etapas anteriores y un análisis metodológico del entorno socio-económico, cultural, ambiental y político y de sus posibles cambios o evolución. Es entonces un proceso que permitirá definir el modelo de desarrollo territorial deseado para la ciudad.

La propuesta prospectiva que introduce Amaya como alternativa para el análisis responsable y metodológico del POT, es un instrumento para “*construir el futuro modificando el presente*” a través de este será posible comprender y explicar los cambios. La etapa de análisis y fundamentación de un modelo futurista de desarrollo facilitará llevar a cero la cifra de incertidumbre que ha caracterizado lo procesos de uso y ocupación del territorio en Colombia, ya que presenta los escenarios más probables y los deseados o alternativos, en resumen un modelo territorial futuro, recogiendo las evidencias del presente tanto a nivel de problemáticas y riesgos como de potencialidades del territorio.

La cuarta fase es la implementación del plan, es un período de acción en el cual interactúan los proyectos, programas, normativas y acciones para la alcanzar los objetivos propuestos en el plan, la aprobación por parte del Consejo municipal⁴⁶, y la ejecución o materialización de la "imagen objetivo". Al igual que en las otras etapas del proceso la participación ciudadana⁴⁷ cumple una función importante pues con ella se conforman los grupos encargados de la veeduría del POT mediante los cuales la población controla su aplicación, evaluación y seguimiento de la mano del consejo consultivo de ordenamiento.

A pesar de que se establezca dicha normatividad de forma teórica, en la práctica la ejecución de los POT en Colombia por parte de las administraciones locales ha sido muy precaria, según Banguero⁴⁸, por factores tales como falta de experiencia planificadora, ausencia de capacitación para hacer un proceso de planificación metodológicamente adecuado y acertado, esta observación debe hacerse para los procesos de control y evaluación, los cuales son tan importantes como la evaluación misma.

I.2 DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA, ALGUNAS POSICIONES

En Colombia actualmente el ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial, son transversales al modelo de descentralización y de autonomía. Estas nociones a su vez y a través de la Constitución Política se han consolidado como principios

⁴⁶ Se llevan a cabo bajo acuerdos municipales, es decir las acciones de gestión a través de instrumentos *de ejecución referidos a aspectos financieros, capacidad institucional, desarrollo técnico, y adopción y aplicación de reglamentos urbanísticos que le dan fuerza legal al componente de ocupación y usos de suelo, tanto en el área urbana como rural* que facilitan realizar las propuestas definidas en el POT y las cuales están contenidas en el programa de ejecución, el cual *debe distinguirse del plan de inversiones, pues el primero contiene las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT y han de integrarse con se segundo que forma parte del plan de desarrollo municipal*. Tomado de : Idíd. p. 623.

⁴⁷ La participación ciudadana en el ordenamiento territorial está fundada en la Constitución Política y la ley 388 especialmente en los artículos 4, 22, 24 y 29. Dicha participación debe ser convocada con por Alcalde de manera anticipada y plasmarla en actas y ayudas de memoria de manera que consten las recomendaciones o cambios que se produzcan. La participación ciudadana es necesaria en todas las fases del proceso. Tomado de : Idíd. p. 625.

⁴⁸ BANGUERO, Harold. La planeación y el control en la gestión municipal. En : _____ Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Santiago de Cali : Universidad del Valle, 2004. p. 59.

fundamentales y de apoyo para lograr el Estado Social de Derecho⁴⁹, es el esquema bajo el cual se mueven la planeación y el ordenamiento.

Desde los años 70, el OT se convirtió en parte de la agenda de las reformas constitucionales, a partir de la Constitución del 91 los cambios al respecto fueron notables, enfocando su desarrollo sobre el modelo de descentralización, con ello Colombia entraría en lo que sería una ola global de descentralización⁵⁰.

Partiendo del artículo 1 de la Constitución del 91, la descentralización y la autonomía territorial son componentes que interactúan entre sí para que pueda lograrse la igualdad y obtener soluciones a las problemáticas sociales. Bajo este amparo se estructura el Estado como una república unitaria⁵¹, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

Considerando el concepto de autonomía, entendemos que es una construcción colectiva que se refiere al grado de autodeterminación y de gestión independiente (responsable), permitiendo que las entidades territoriales ejerzan un autogobierno para la gestión de los intereses dentro de los límites de la constitución y la ley, además garantiza a estos y a la población participación, planeación, programación, dirección, organización y control de sus actividades. Por ello adquieren derecho para gobernarse a través de autoridades propias, ejercer competencias que les corresponda, administrar sus propios recursos y participar de las rentas nacionales. Por lo anterior las entidades territoriales pueden determinar sus estrategias y a su vez les permite tener una organización y un poder de autorregulación.

⁴⁹ El Estado Social de Derecho es una forma de organización política de la sociedad, cuyo contenido básico es asegurar la atención y satisfacción de las necesidades primordiales, tales como la salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable entre otros, que garanticen el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, con el fin de lograr la igualdad de condiciones materiales entre todos los integrantes de la sociedad. Tomado de: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Elementos del Estado. En : _____ . La Constitución al alcance de todos. Bogotá : Intermedio, 2007. p. 116.

⁵⁰ El tema del ordenamiento territorial tiene tanta importancia como se le quiera dar, sin embargo aún persiste la idea que en nuestro país no ha sido considerado y tratado abiertamente, el ordenamiento territorial es indispensable para asegurar la supervivencia de una nación y de un estado unitario como lo es el nuestro según la constitución del 91.

⁵¹ La organización estatal en forma de república unitaria implica que haya unidad de legislación y unidad de jurisdicción. Tomado de : Idíd. p. 118.

La descentralización por su parte, es un proceso que ha recorrido varias etapas, es un tema de constante discusión y construcción. Inicialmente giró en torno a la desconcentración y delegación privilegiando a los departamentos. Hacia los años 80 los avances se desarrollaban en el escenario legislativo, lo cual pretendió fortalecer los fiscos locales y transferir competencias a los municipios, paralelamente se implementó la elección popular de los alcaldes y los diversos mecanismos democráticos, permitiendo que los municipios se convirtieran en el “*eje central del proceso*”. Un tercer momento involucra el fortalecimiento del Estado en su función de planificación destacando la eficiencia de la gestión pública. Por lo tanto, se hablaba de fortalecimiento de los entes territoriales, planeación y eficiencia de los procesos, igualmente de ampliación en el accionar de los entes en escenarios en los que solo intervenía el Estado. Luego de la promulgación de la Constitución en 1991, se inyecta al proceso de transferencias, la elección popular para gobernadores, posibilidades para crear entidades territoriales y la necesidad del fortalecimiento de la democracia⁵².

Este proceso determina que la descentralización es la facultad de las entidades territoriales para autogobernarse con funciones delegadas. Igualmente busca una libertad en la toma de decisiones y por tanto una eficiencia en el manejo de la “cosa pública”⁵³ o en la gestión pública. Dicha eficiencia está dirigida básicamente a la asignación de recursos, y la eficacia de la acción estatal en las comunidades⁵⁴. En nuestro caso permite la conciliación de la unidad nacional con la diversidad regional y cultural del país y permite resolver de una manera más directa las problemáticas locales que han sido permanentes factores de conflictos⁵⁵.

⁵² VASQUEZ BENITEZ, Edgar, DUQUE DAZA, Javier. Introducción. En : ESAP. Memorias Encuentro Latinoamericano: Descentralización Territorial y su impacto en la Gestión Local. Santiago de Cali : Universidad del Estado Territorial Valle del Cauca, 1998. p. 6 - 7.

⁵³ Idíd. p. 119.

⁵⁴ BANGUERO, Harold. El Municipio es un modelo de gestión pública descentralizada : elementos conceptuales y reflexiones sobre la experiencia colombiana. En : _____. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Santiago de Cali : Universidad del Valle, 2004. p. 41

⁵⁵ Sin embargo y para el aspecto específico de ordenamiento, posterior a la expedición de la Constitución del 91, tardo 20 proyectos fallidos para que fuera aprobada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo cual se consideraba un obstáculo para el funcionamiento del modelo, porque hasta no expedirse no habría claridad sobre cuáles son los territorios del país, lo que a su vez era perjudicial tanto para los municipios como para los

No obstante autores como Garcés⁵⁶, plantean que la descentralización tiene falencias si se considera que el objetivo es *el fortalecimiento municipal*, se identifican entonces, que uno de los peligros del traslado de responsabilidades y funciones fruto del esquema, es que además de trasladarse, también se haga con la deuda social, y sobre todo a los municipios más pobres, se da de manera inmediata un traslado de las presiones y demandas. Igualmente la descentralización en Colombia no ha tenido en cuenta o diferenciado la heterogeneidad que hay en los municipios, por el contrario lo ha tratado con homogeneidad, que de primera instancia es un error si de organización del territorio y de grado de desarrollo se refiere. Dicha característica sumada al conflicto interno y al rose de intereses entre sus actores puede asociar a la descentralización como fuente de desestabilización de las fuerzas.

Además de lo anterior y teniendo en cuenta que la descentralización en Colombia se maneja desde el ámbito político – administrativo, se puede visibilizar problemáticas en torno a la fragilidad económica e institucional de los departamentos, el vacío entre la participación como discurso y como realidad, el precario fortalecimiento institucional, precaria voluntad política para accionar dentro del esquema, entre otros aspectos⁵⁷. Estas falencias rondan constantemente la gestión pública local y alejan todo desarrollo consistente en temas de ordenamiento del territorio, pero es un esquema que no se puede obviar y que definitivamente hay que fortalecer a través de buenas prácticas públicas. Por ello, tanto la autonomía como la descentralización deben funcionar en completa compatibilidad, la descentralización consiste en la construcción de autonomía administrativa y política que le permite regionalizar los procesos, gestionar, medir, decidir, y vigilar todas aquellas actividades que lleva a cabo la autoridad regional, es una construcción colectiva que está

entes territoriales porque las imprecisiones en materia de territorio no permiten la definición clara de competencias y responsabilidades. Tomado de : BANGUERO, Harold. El Municipio es un modelo de gestión pública descentralizada : elementos conceptuales y reflexiones sobre la experiencia colombiana. En : _____. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Santiago de Cali : Universidad del Valle, 2004. p. 43.

⁵⁶ GARCÉS O'BYRNE, Juan Manuel. Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (Ley 388 de 1997). En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 51.

⁵⁷ VASQUEZ BENITEZ, Edgar, DUQUE DAZA, Javier. Introducción. En : ESAP. Memorias Encuentro Latinoamericano: Descentralización Territorial y su impacto en la Gestión Local. Santiago de Cali : Universidad del Estado Territorial Valle del Cauca, 1998. p. 7.

inherente a los procesos que las entidades, es igualmente un espacio que incentiva o promociona la participación ciudadana a través de nuevos mecanismos, además de una mayor definición de las competencias de las entidades territoriales y porque no una mejor gestión⁵⁸. Pero no basta solo con determinar la necesidad de construir colectivamente el desarrollo local y nacional valiéndose del modelo de descentralización que permite asumir unas responsabilidades y libertades, sino de la forma como se ejecutan dichas aptitudes por parte de los gobiernos y de los ciudadanos. En torno a un desarrollo territorial, a la determinación de un modelo y de unas acciones que lo materialicen, está el fortalecimiento de las instituciones que lo ejecutan, tanto en el proceso de constitución como en el de ejecución y evaluación, proceso sumamente importante, pero lamentablemente poco relevante y muy mal manejado por parte de las entidades territoriales y de la ciudadanía.

Muy a pesar de que el sistema de descentralización y la autonomía aún no se siga como se idealiza, si es pertinente precisar que es la atmosfera que rodea todo el tema de ordenamiento territorial y que aún sus contradicciones frente a lo que debería ser y lo que es, no se puede ignorar que los avances y desarrollos del OT en los municipios, departamentos y regiones se verán cubiertas por el modelo, dicho de otro modo deberán ser diseñadas y planteadas con este esquema.

I.3 LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL - LEY 388 DE 1997

El pasado de la Ley de Desarrollo Territorial 388/97, ha estado marcado por el crecimiento y concentración de población, lo cual no fue previsto por el Estado, de hecho algunos de los antecedentes que marcaron la necesidad de determinar normativas constitucionales para la administración urbanística de los municipios y/o manejo y desarrollo urbano que surge alrededor de la apropiación, el aprovechamiento y gestión del suelo, es precisamente el aumento de la población urbana registrada aproximadamente desde los años 50, particularmente en las dos últimas décadas, fenómeno que nació de dos factores, uno la

⁵⁸ Idíd. p. 7.

búsqueda de mejores condiciones de vida y dos el desplazamiento desde las áreas rurales fruto de la violencia, siendo este último la principal causa⁵⁹.

Ese desmedido incremento poblacional y la incapacidad de planificación del Estado fue la fuente de graves problemas de ordenamiento físico y socio espacial en los centros urbanos. Los fenómenos llevaron a pensar en una solución pronta y efectiva que incluyera la dotación a las entidades territoriales⁶⁰ de instrumentos adecuados para asumir sus responsabilidades en temas de desarrollo urbano⁶¹. Así entraría en acción el derecho urbanístico⁶², que sería el lazo para unir la intervención estatal con el ordenamiento de las ciudades. El proceso urbanístico demandaba un “*reconocimiento jurídico*”, por tanto, el Estado proclamó la ley 9ª de 1989 denominada como la Ley de Reforma Urbana, como un intento para resolver las dificultades de orden territorial, a través de la consecución de artículos relacionados con el derecho urbanístico. Esta ley plasmó entonces, la necesidad e importancia de incorporar el derecho urbanístico para tomar cartas en el asunto respecto al orden territorial que se había visto modificado por el conflicto interno y que ya daba indicios de un desborde desmedido en el uso del suelo, el tema de propiedad privada, entre otros asuntos.

⁵⁹ GIRALDO ISAZA, Fabio. La Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388. En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 139.

⁶⁰ Conforme a lo establecido el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, “*son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”, indica también que “*la ley podrá darles carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley*”.

⁶¹ Op. Cit., p. 139.

⁶² El Derecho Urbanístico es un conjunto de reglas a través de los cuales la administración en nombre de la utilidad pública y los titulares del derecho de propiedad y en nombre de la defensa de los intereses privados debe coordinar sus posiciones y respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio. Esta a su vez comprende elementos como la organización administrativa, que son las competencias y potestades públicas, participación ciudadana y garantías de los administradores; el régimen del suelo, que contempla la incidencia de la ordenación urbanística; la gestión urbanística, que se refiere a sujetos actuantes, recuperación de plusvalías y régimen financiero del urbanismo; por último la disciplina urbanística, que es la intervención preventiva del uso de suelo y edificación, medidas de protección, sanciones y resarcimiento de daños. Tomado de : JACQUINGON, Luis. Le Droit de l’Urbanisme, París, 1967. Citado Por PINILLA PINEDA, Juan Felipe. En : Evolución Legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 237.

El Derecho Urbano se constituiría a su vez en un instrumento de intervención, que podría incluir elementos de planeación, el cual estaba aparentemente desligado de los temas referidos al ordenamiento territorial. La normativa urbanística que hubo antes de la proclamación de la ley 9ª tenía una importante brecha puesto que “*respondía a asuntos específicos de las ciudades y no a un sistema de planeamiento para ordenar el aprovechamiento y los usos del suelo*”⁶³. Adicionalmente la aplicación de la ley obedecía al movimiento de los intereses particulares sobre los generales y un desequilibrio e inequidad desde el punto de vista jurídico, social y económico.

La ley de reforma urbana luego modificada a través de la ley 388 de 1997, estaba inspirada en principios tales como: defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, superar las condiciones de informalidad, introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos y agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano, convirtiéndose en un instrumento o herramienta de gestión local.

Bajo el esquema de descentralización escenario reconocido en la constitución del 91 se exigió una actualización a las normas urbanísticas concentradas en la ley de reforma urbana, la cual lleva a la sanción de la Ley 388 en 1997 que incorpora el diseño de un Plan de Ordenamiento Territorial - POT como instrumento para las actuaciones urbanas sobre la ciudad.

La ley 388 de 1997 – Ley de Desarrollo Territorial, pretendió mejorar los mecanismos de la ley 9ª de 1989 - Ley de Reforma Urbana, igualmente fortaleció el proceso de descentralización y autonomía⁶⁴ municipal, dotándola de instrumentos que hicieran posible e indispensable su intervención al proceso de construcción y modificación del espacio urbano. La ley 388 fue motivada para mejorar la capacidad de planificación y gestión municipal, adicionalmente hace énfasis en la participación de las entidades nacionales en el

⁶³ GIRALDO ISAZA, Fabio, Op. Cit., p. 140 - 142.

⁶⁴ La Constitución Política de Colombia en su Artículo 1 establece que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*. Igualmente en su Artículo 287 deja claro que las “*entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*.”

desarrollo urbano, para articular proyectos de impacto en las ciudades y con ello generar unión de los intereses y mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de recursos nacionales⁶⁵.

La citada ley se propuso los siguientes objetivos⁶⁶:

1. Justar las disposiciones contenidas en la ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la constitución política, la ley orgánica del plan de desarrollo, la ley de áreas metropolitanas y la ley por la que se crea el sistema nacional ambiental.
2. Establecer mecanismos que permitan a los municipios en ejercicio de su autonomía promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural.
3. Garantizar la utilización del suelo, los derechos constitucionales a la vivienda y los servicios públicos, velar por la creación y la defensa del espacio público, así como la protección del medio ambiente.
4. Promover el eficaz desempeño de las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación en el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas, en las cuales de forma coordinada confluyan, la iniciativa, la organización y la gestión municipal con la política urbana nacional.

Como principios para el ordenamiento del territorio la Ley establece: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés colectivo sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios. Así mismo, constituye la función pública del urbanismo⁶⁷, bajo la premisa de que *“el ordenamiento del territorio constituye una*

⁶⁵ GIRALDO ISAZA, Fabio, Op. Cit., p. 146 - 147.

⁶⁶ Ley 388 de 1997 *“por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”* de la Constitución Política de 1991.

⁶⁷ El urbanismo tiene cuatro funciones, que son; circular (infraestructuras), educar (equipamientos educativos físicos y virtuales), curar (equipamientos hospitalarios, sanitarios y medicina ayurmética), cultivarse (equipamientos culturales), hacer deporte (equipamientos deportivos), jugar y gozar de la naturaleza (equipamientos lúdicos y espacios verdes). Tomado de : GARCES O'BYRNE, Juan Manuel. Los Planes de

función pública para el cumplimiento de fines” tales como: facilitar el acceso y uso público a los habitantes de los espacios públicos, vivienda y servicios públicos domiciliarios. Atender los procesos que se den con respecto al cambio de uso de suelo y propiedad. Propender la mejora de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios y por último mejorar la seguridad de los asentamientos humanos en alto riesgo.

En su artículo 4 la Ley expresa la importancia y necesidad de incorporar a los procesos que impliquen la acción urbanística la participación ciudadana⁶⁸, lo cual además de fomentar la concertación de los intereses sociales, económicos, urbanísticos; también tendrá como objetivo asegurar la eficacia de las políticas públicas. Dicha participación puede ejercerse a través de los diferentes mecanismos contemplados en la Constitución Política de Colombia⁶⁹ y para los diversos procesos resultado de la Ley.

El concepto de ordenamiento del territorio municipal, es definido en la Ley como, un conjunto de acciones político – administrativas y de planificación física, emprendidas por los municipios o distritos o áreas metropolitanas, para según las leyes y la constitución, disponer de instrumentos que permitan orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio. El ordenamiento está basado en la pluralidad y el respeto por el medio ambiente, para constituir los instrumentos que permitan regular la transformación territorial intentando, optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos para lograr una calidad de vida digna de los habitantes.

Ordenamiento Territorial Municipales (Ley 388 de 1997). En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 55.

⁶⁸ *“La participación ciudadana como forma de participación va más allá del simple acto de votar, esta permite que los ciudadanos puedan contribuir y tomar parte de las decisiones adoptadas y ejecutadas por las instituciones estatales, en éste caso concreto las entidades públicas y privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”*. Tomado de : VALENCIA MOSQUERA, Deivy Fernando. Las Veedurías como Forma de Participación Ciudadana en la Ciudad de Santiago de Cali 2004-2010 : Introducción. Santiago de Cali, 2010. Tesis (Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos). Universidad del Valle. Instituto de Educación y Pedagogía.

⁶⁹ Sobre los mecanismos de participación, la Constitución Política de Colombia en su Artículo 103 describe que son *“el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”*.

Además de ratificar sus objetivos, principios y función del urbanismo, la ley desarrolla como principal punto todo lo concerniente a la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial – POT en los municipios, en el cual se definirán los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para administrar el desarrollo y transformación del territorio y la utilización del suelo. Los planes se formularan con base en el censo de habitantes, en el documento se establecen tres; superior a los 100.000 habitantes, entre 30.000 y 100.000 e inferior a los 30.000 habitantes.

Los planes de ordenamiento territorial (POT), deben tener en cuenta los siguientes determinantes expuestos en la citada Ley, el primero está relacionado con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, en segundo lugar se debe definir políticas, directrices y regulaciones sobre la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural de la nación, como tercera medida se incluye el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas de la red vial, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento, saneamiento y suministro de energía. En último término se deben definir los componentes de ordenamiento territorial.

Los POT incluyen componentes que la ley regula anticipadamente, tanto a nivel rural como urbano, no deben ignorar los objetivos para los que fueron creados según la misma.

Dado que el aspecto ambiental tendrá un especial trato en esta monografía, permitiendo que a través de él se analice el objetivo de estudio, a continuación se describirán someramente los detalles que la ley trata sobre el tema.

Partiendo de los determinantes de los planes en el artículo 10 de la Ley⁷⁰, en los que se explica claramente que los POT que se formulen para los municipios deben tener presente todo lo relacionado con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales, a lo largo del texto se introducen varios apartados que hacen énfasis en este aspecto, es el caso por ejemplo de el contenido de los planes, el cual principalmente toca temas como: “*el señalamiento de las áreas de*

⁷⁰ Idíd. p. 13 - 14.

reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1993 – Ley Ambiental y el código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico”, también la determinación de las zonas de alto riesgo para ubicación de asentamientos humanos, ocasionados por amenazas naturales o condiciones de insalubridad, como tercera y cuarta medida, la adecuación de actividades necesarias para garantizar adecuadas relaciones entre asentamientos, zonas urbanas y rurales y la clasificación del territorio tanto en suelo urbano como rural y de expansión urbana⁷¹.

El urbanismo y por tanto las normas que de allí se desprendan son uno de los principales ingredientes de los POT y de la ejecución de los proyectos que responden al plan de desarrollo del municipio, los cuales se basan en la ley 388, así mismo todo lo concerniente a la ejecución, cuyo programa debe llevarse a cabo durante el periodo de gobierno que determine el proyecto. La formulación y aceptación de un POT en los municipios era de estricto cumplimiento, ya que basados en este, se otorgarían las licencias urbanísticas, la ley es clara en afirmar que los agentes públicos o privados no podrán realizar actuaciones de este tipo que no se ajusten al contenido del plan y las normas o planes parciales⁷² que se establezcan, igualmente el POT y los planes de desarrollo del municipio deben conciliar con respecto a las definiciones de largo y mediano plazo en ocupación del territorio.

Las tarea de crear espacios de participación democrática y la asistencia de los diferentes agentes e instituciones del Estado propias en la materia, que pudiesen aportar datos e información para el diagnóstico y formulación de los planes según los municipios y distritos, podría lograrse a través de los diferentes debates y discusiones en torno al POT, significaba entonces evidenciar la importancia de la opinión pública en los asuntos de la

⁷¹ Idíd. p. 16.

⁷² “Los planes parciales son los planes de sectores del territorio municipal, que se han delimitado expresamente como tales. Su radio de acción cubre las áreas de sectores que se han delimitado en suelo urbano y en el de expansión urbana de territorios municipales, mediante los cuales los planes se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, (...)”. Tomado de : MORCILLO, Pedro Pablo. Marco Conceptual y Administrativo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 90.

ciudad y su visión de transformación a futuro. Para que a posteriori se expusiera al Consejo Municipal quien tiene las facultades para aprobar lo concertado en dicho documento, aunque inicialmente se llevará a una concertación con las Corporaciones Autónomas Regionales o la autoridad ambiental correspondiente, teniendo en cuenta que los temas relacionados con el medio ambiente ocuparían un espacio en los POT.

La ley 388 propuso hacerse cargo de los problemas de ordenamiento a través de la regulación de normas urbanísticas y de la implementación de procesos de planificación como los POT, aunque es un intento válido, en el momento de expedirse no existía un escenario de ordenamiento territorial de visión nacional, dado que no se había generado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, es decir que no había una línea de trabajo que orientara este nuevo modelo de planeación municipal, por ello posterior a la sanción de la ley algunos actores directos e indirectos del proceso han expresado sus experiencias, conclusiones o anotaciones sobre lo que fue el proceso de la ley y su impacto en la sociedad.

Entre las opiniones positivas, se indica que la adopción de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, reflejan entre otras cosas; la instauración de principios que sustentan el ordenamiento territorial, como el reparto equitativo de las cargas y beneficios o la concepción del ordenamiento como función pública del estado, que puede ser considerado un avance en la cultura internacional del urbanismo porque determina un régimen del suelo y por tanto los derechos y deberes del propietario, igualmente el POT se concibe como instrumento no solo de planificación sino de gestión, de este modo reglamentará los instrumentos de financiación y gestión y propiciará la participación de la comunidad⁷³.

Pero no basta solo con la disponibilidad de recursos para financiar los proyectos, sino de la *voluntad política* para emprender los verdaderos POT, para Molina, la experiencia con la ley 388 muestra que se ha contribuido a mejorar la capacidad de las autoridades locales, de los empresarios y ciudadanos para manejar el problema del ordenamiento territorial a escala

⁷³ FORERO RAMIREZ, Sandra. Ley 388 de 1997 en el actual contexto institucional del ambiente, la vivienda y el desarrollo territorial. En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 155 - 156.

local como una actividad que en el futuro con otras políticas de ordenamiento, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)⁷⁴ proporcionarán una solución al asunto de la organización político – administrativa del Estado. Aunque la ley 9ª/89 contribuyo de manera significativa porque con ella se introdujo una nueva concepción sobre planificación urbana, a superar la noción de planificar, no fue suficiente porque no se diseñaron los instrumentos eficaces de actuación y aplicación, lo cual se supero con la ley 388 porque le dio el rango de función pública al ordenamiento urbanístico, otorgando a las administraciones municipales a través de su ejercicio la capacidad de calificar los derechos de propiedad⁷⁵.

I.4 LEY 1454 DE 2011 - LEY ORGANICA DE ORDEMANIENTO TERRITORIAL

Una ley orgánica guía, ordena o instruye sobre lo que se desea lograr en torno a un tema específico, se vale del apoyo de instituciones y actores para se haga posible a través de diversos medios de planeación y proyectos de ejecución en diferentes espacios.

En Colombia la Ley orgánica de ordenamiento territorial LOOT, esperó 19 proyectos fallidos posteriores a la C.P. del 91 para ser aprobada en el año 2011. El debate aunque extenso solo teniendo en cuenta el tiempo tomado por los gobiernos para definirla, nunca se le dio la importancia necesaria para darse como hecho, ejemplo de esta despreocupación se centra en que debió ser el precedente de la ley 388, pero la situación se dio de forma invertida y solo desde el año pasado se cuenta con esta herramienta, sustancialmente basada en el modelo de descentralización, el cual ha sido esencialmente de corte fiscalista. No obstante para algunos críticos la ley no responde a las necesidades en términos de ordenamiento del territorio y demandan que su alcance es limitado. En la presentación de la LOOT se argumenta que propiciará la integración territorial, generando competitividad,

⁷⁴ Todo lo relacionado con esta ley orgánica se describirá en el siguiente punto.

⁷⁵ MOLINA GIRALDO, Humberto. Territorio y ordenamiento urbano. En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 123 - 125.

inversión estratégica de los recursos públicos, promueve la participación y la unidad nacional, entre otros aspectos⁷⁶.

La LOOT debe establecer competencias, autoridades, recursos y funciones sobre el modelo de descentralización⁷⁷ y atendiendo el factor de autonomía de los entes territoriales, es decir, la gestión de los asuntos propios por la facultad política de autogobernarse, según lo dispuesto en la Constitución de 1991. De manifiesto la carta magna dispone de una serie artículos con consideraciones al respecto, mostrando con ello la importancia del tema en los asuntos del Estado y su implicación en la ciudadanía, algunos de ellos son:

- Art. 151, dispone que el Congreso deba expedir leyes orgánicas donde se delimite la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.
- Art. 288, indica que LOOT establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y que estas serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.
- Art. 297, prescribe que el decreto de nuevos departamentos por parte del Congreso se deberían establecer en la LOOT.
- Art. 307, la LOOT debe constituir las condiciones para convertir una región en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración y recursos.
- Art. 319, establece que la LOOT debe adoptar un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, así como la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan sobre la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas; también se indica que esta ley debe establecer las condiciones bajo las cuales las áreas metropolitanas podrían convertirse en distritos.
- Art. 329, señala que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará conforme a la LOOT.

⁷⁶ Ley 1454 de 2011 “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*” de la Constitución Política de 1991, p. 7.

⁷⁷ La Descentralización supone “*aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y competencias de las colectividades locales e detrimento de los órganos del Estado Central*” Tomado de: OBSERVATORIO LEGISLATIVO. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT. En : Instituto de Ciencia Política – Hernán Echavarría Olózaga. [en línea]. Boletín No 186 (2011). [Consultado 25 feb. 2012]. Disponible en < http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_186>

El objetivo de la LOOT es dictar normas orgánicas para la organización político – administrativa del territorio, legislar normas orgánicas, establecer los principios rectores del ordenamiento, definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, definir competencias y establecer las normas generales de la organización territorial⁷⁸.

Según el texto, la ley a través de los instrumentos e instituciones permitirá facilitar los medios de inversión, desarrollo y competitividad, otorgando garantías y competencias a las entidades territoriales para ejercer. Los principales aspectos referidos en la ley apuntan a: la definición de los conceptos generales marco del ordenamiento territorial, la inclusión de la figura de zonas de inversión para disminuir la pobreza y la marginalidad, la inclusión de los recursos de los Fondos de Compensación Territorial y Desarrollo Regional orientados a la inversión de impacto regional, reconocimiento del término Región en el sentido de inversión y desarrollo, logrado a través de las Regiones de Planeación y Gestión y las regiones Administrativas y de Planeación, igualmente se afirma la posibilidad de conformar provincias como instancias administrativas, se tendrá el modelo de integración regional para obtener alianzas estratégicas para el desarrollo. Otros aspectos relevantes son; la integración territorial, fortalecimiento de las áreas metropolitanas, se regula la delegación de competencias vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales y por último se da cumplimiento a los artículos 302 y 320⁷⁹ de la Constitución, los cuales se refieren a la diversificación de competencias de las entidades territoriales y ampliación de las iniciativas legales como el régimen departamental y municipal⁸⁰.

En el artículo 2° se delimita el concepto y finalidad del ordenamiento territorial, indicando que es “un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un

⁷⁸ Ley 1454 de 2011, Op. Cit., p. 13.

⁷⁹ El artículo 302 de la Constitución Política determina que “La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”. Por su parte el artículo 320 indica que “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, Gobierno y administración”.

⁸⁰ Ley 1454 de 2011, Op. Cit., p. 11.

proceso de “construcción colectiva de país” para lograr la organización político – administrativa del Estado en el territorio. Sobre el concepto de ordenamiento territorial se determina que facilita el desarrollo institucional, fortalece la identidad cultural y el desarrollo territorial. Su finalidad, está orientada al aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión, dispondrá condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales⁸¹.

El artículo 3° detalla 17 principios rectores del ordenamiento territorial, entre los más representativos, está el de descentralización, modelo que impulsa la distribución de competencias a través o desde los órganos centrales hacia el nivel territorial correspondiente, de tal forma que se promueva la capacidad de planeación, gestión y administración de sus propios intereses. Por su parte la integración involucra a los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas para encontrar alianzas a través de programas de cooperación para alcanzar el desarrollo comunitario.

Por otro lado la Regionalización, uno de los ingredientes fundamentales de la ley, formula el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales, que pretenden integrar sus necesidades comunes, regionalizar las competencias hacia un desarrollo y fortalecimiento de la unidad nacional.

Otros principios rectores son la sostenibilidad, la participación, la solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multietnicidad⁸².

En el tema institucional, se confirma la función de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), como un organismo de carácter técnico asesor, en la concepción y desarrollo de políticas que afecten la organización territorial del Estado, asesor en los procesos de

⁸¹ Idíd. p. 14.

⁸² Idíd. p. 15 - 16.

integración entre departamentos, municipios y distritos, entre otras funciones determinadas en la misma ley. Otra institución creada es la Secretaría técnica y subsecretaría técnica, encargada de facilitar los procesos logísticos a la comisión para el desarrollo de sus funciones.

Igualmente se creó las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, para orientar las acciones sobre la materia y tendrán participación en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial.

Otro aspecto de gran importancia en la norma es la creación de los Esquemas Asociativos, que son aquellos procesos de asociación entre los entes territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen desarrollo autónomo y sostenible de las comunidades. Se pretende buscar alianzas entre entidades nacionales y con países vecinos que promuevan desarrollo social, económico y cultural. Adicionalmente se promoverán las asociaciones de CARS para el desarrollo de programas de protección ambiental. Finalmente el gobierno fomentará las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas y promoverá otros esquemas asociativos. Los tipos de esquemas asociativos son: regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios⁸³.

Aunque es claro que la LOOT es un instrumento normativo bajo el cual se desarrollarán los derechos y facultades bajo el esquema de descentralización y contenidas en el escenario de la autonomía territorial, ha tenido grandes detractores o críticos que han expuesto que no responde a las necesidades de ordenamiento territorial, o más grave, que no se tiene claro el concepto dentro de la misma, lo cual ocasiona que aún después de su sanción no es suficiente para sustentar los proyectos que respondan al ordenamiento del territorio.

⁸³ Ley 1454 de 2011 “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*” de la Constitución Política de 1991, p. 19 - 20.

Antes de detallar algunas de las críticas sobre la ley sancionada, se puede intuir que un fantasma inherente es no haberla dictado antes de la ley 388, y que a pesar de que esta salió en el año 1997 y que a través de ella se ordenó a los municipios determinar su POT, no hubo una articulación de dichos planes, trayendo consigo una distensión de orden regional y nacional, tema que le competiría a la LOOT, además la ausencia de esta ley por tanto tiempo según lo argumenta Caicedo, se ha atribuido a la “*transacción política entre regionalistas y departamentalistas*”, adoptando una posición en la que se determinó que “*habría regiones pero serían la suma de departamentos*”⁸⁴, desconociendo el estado económico de cada uno, sería entonces un fallo atravesado por todos los problemas y conflictos que cada departamento tuviese internamente.

En el pasado se dieron infinidad de debates sobre la LOOT, desde el cuestionarse sobre el tipo de estado que se formuló en la constitución hasta sobre el que debería constituirse para lograr grandes y valiosos avances en términos de ordenamiento territorial. Estos solo fueron una lucha de intereses que no permitieron llegar a un consenso, porque los replanteamientos surgieron desde las normas instauradas en la constitución, valiéndose de modelos europeos producto de muchos años. Quizá la lucha por dar un reconocimiento verdadero al tema y no desviar la atención en otros proyectos de ley sea una tarea difícil de llevar a cabo, pero ya pronunciada, consistente, útil o no, se debe trabajar sobre ella y a ella hay que darle el vuelco necesario para que por lo menos se le mire con la importancia que amerita, paralelo a este proceso hubo gran cantidad de críticos que expusieron su punto de vista respecto a la ley.

Una de las principales posiciones o críticas es que “peca” por ser una ley que ordena a que otra legisle lo que esta le correspondería⁸⁵, es decir que espera de un desarrollo de las leyes ordinarias. Igualmente se ha expuesto que no incluyo varios elementos que garantizaban la autonomía y la descentralización, además de que no se formalizaron las funciones centrales

⁸⁴ CAICEDO FERRER, Juan Martín. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En : Sociedad Geográfica de Colombia. [en línea]. (2003). [Consultado 20 feb. 2012]. Disponible en <<http://www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf>>

⁸⁵ Ver parágrafo del artículo 2. Ley 1454 de 2011, Op. Cit. p. 13 - 14.

del gobierno, teniendo en cuenta que el ejercicio de las entidades territoriales aún no se ha perfeccionado, existiendo detalles de corrupción.

Otros medios indican que tiene problemas de fondo, al identificar que solo con esta ley no se satisface las necesidades que responden al ordenamiento del territorio y que deberemos esperar los resultados de un proceso que se logrará de forma “paulatina y progresiva”. Pero este tipo de apreciaciones aunque consecuencia de estos años de intentos fallidos y debates inconclusos, también se atribuyen al reciente debate generado por la propuesta presentada en el mes de Febrero del año 2011 cuyo propósito era archivar el proyecto de LOOT, argumentando además de reiterar las normas constituidas en la Constitución del 91, mostrándose como algo repetitivo ya contenido en la carta magna, el proyecto de LOOT no respondería a las expectativas porque no definía aspectos que necesariamente debería tratar dada su naturaleza, tales como definir los instrumentos para el desarrollo territorial, las disposiciones para fomentar el traslado de competencias y poder hacia el nivel territorial, las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y los entes territoriales; se incluye también que el proyecto maneja de forma inadecuada los conceptos de ordenamiento territorial como organización política-administrativa y distribución de competencias y recursos y el de ordenamiento territorial como instrumento de planificación del espacio, entre otros⁸⁶.

Y a pesar de esto el proyecto no se hundió y logró sancionarse, toda vez que se hizo modificaciones y se incluyeron temas tales como los principios rectores de ordenamiento territorial, la creación de instituciones instruidas en el tema para dar asesoramiento, la inclusión de la figura de regiones para incentivar la inversión según las necesidades compartidas, la creación de las zonas de inversión; entre otras. No obstante todavía se respira el ambiente de inconformidad y se considera que la ley tiene grandes falencias respecto a la Región de Planeación y Gestión que aún debería ser debatida ya que no es una figura que se haya establecido en la Constitución política como si lo es la de Región

⁸⁶ LERMA CARREÑO, Carlos Alberto. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT): una causa perdida para la autonomía regional. En : Razón Pública.com. [en línea]. (2011). [Consultado 25 feb. 2012]. Disponible en < <http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/2034-la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial-loot-una-causa-perdida-para-la-autonomia-regional-.html>>

Administrativa de Planeación, lo cual parece mostrar una inconsistencia de tipo normativo y un conflicto que incluye intereses entre el Gobierno actual y los constituyentes, que a su vez implica un “*choque de los intereses centralistas frente a las regiones y que contribuye a dilatar la discusión sobre la Regiones Entidades Territoriales, sobre el desarrollo regional y la autonomía territorial*”⁸⁷, tema que ha sido ampliamente demandado por las regiones como la Caribe, y en años atrás por otros actores.

De la misma manera se han manifestado las agrupaciones étnicas, que de forma vehemente han sentado su opinión al respecto considerando que la norma no es incluyente al no darse el despliegue informativo que acostumbra el Gobierno, asunto que ha sido repetitivo a través de los tiempos, se ha podido intuir una falta de información al ciudadano o habitante rural y/o urbano, contradictorio a lo que la misma ley indica cuando se refiere a que tendrá un énfasis en participación ciudadana como fuente primaria de las necesidades y ficha clave en la formación y fortalecimiento del proceso.

Esta crítica u opinión ha sido sentada a través de un texto titulado “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿Un olvido más del carácter multiétnico y pluricultural de Colombia?”, en el cual se argumenta que después de 19 intentos fallidos y 20 años de debate se ha concluido la tarea, la cual está representada en cinco títulos que resumirían las necesidades de la población en cuanto a O.T. se refiere. Pero que para Gabriel Tobón Quintero, escritor de este artículo “*no logra satisfacer las expectativas que desde hace veinte años tenemos amplios sectores de población, regiones, asociaciones de municipios, académicos, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, autoridades étnico-territoriales, y especialmente, las organizaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas*”⁸⁸.

Otra sensación al respecto es muy precisa y se refiere a que la LOOT no amplía y profundiza lo establecido en la constitución y llenara los vacíos y limitaciones de la ley 388

⁸⁷ Idíd.

⁸⁸ TOBON QUINTERO, Gabriel. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿Un olvido más del carácter multiétnico y pluricultural de Colombia?. En : Observatorio de Territorios Étnicos: Una propuesta por la defensa de los territorios. [en línea]. (2011). [Consultado 21 feb. 2012]. Disponible en <<http://www.etnoterritorios.org/documentacion.shtml?apc=c1-2---&x=758>>

en ordenamiento territorial y desarrollo, pero especialmente en dos temas, uno “*que sacara la descentralización fiscal y administrativa del país del profundo agujero negro en que la tiene sumida el centralismo campante de los anteriores gobiernos hasta el actual. Y dos, que reconociera y en efecto otorgara mayores y más amplios niveles de autonomía territorial a los municipios, las regiones, los territorios indígenas y afrodescendientes, y que por primera vez, sentara las bases para el reconocimiento de la autonomía de los campesinos (...)*”.continua una lucha fehaciente por el reconocimiento de la autonomía de las masas afrodescendientes, sobre los territorios que han ocupado por descendencia, o por aquellos de los han sido despojados, sin la burocracia que reina en nuestra sociedad política, tanto para alcanzar este reconocimiento como para atender sus necesidades en la constitución de sus comunidades, consejos, y sus formas de organización⁸⁹.

Y a pesar de que la ley 1454 haga observaciones en algunos de sus artículos sobre las comunidades afrosdescendientes, la autonomía que reclaman es porque a su criterio descartó la intención de que las comunidades negras rurales puedan convertirse en entidades territoriales, con autonomía administrativa y participación en los recursos del presupuesto nacional para su funcionamiento, como los tienen los territorios indígenas⁹⁰. Tal vez se repite la contradicción o posible discordia entre la constitución y las leyes que rigen lo concerniente al ordenamiento territorial.

Existen innumerables posiciones frente a la ley y frente al tema de O.T., y aunque lo expuesto anteriormente es bastante resumido si permite concluir que la LOOT es una ley necesaria para delimitar y orientar el desarrollo de un OT en Colombia, aún hay una brecha institucional y conceptual que deja a la vista contradicciones en torno al manejo de la descentralización y la autonomía para el desarrollo territorial a nivel local, regional y nacional. Lo anterior impacta sustancialmente y da cabida a innumerables interpretaciones que por supuesto se ven reflejadas en el modo de abordar y planear el OT, es una desarticulación constante aunque existan normas. Persiste una mirada sesgada frente al territorio y las comunidades que los habitan, si bien, las acciones humanas son las

⁸⁹ Idíd.

⁹⁰ Idíd.

responsables del desarrollo del territorio ya sea desde sus transformaciones y conflictos como de la planeación y regulación; no todas las comunidades pueden enfrentarse al reto de hacer territorio porque no son tenidas en cuenta constitucionalmente; así pues se deja entre dicho la participación como principio rector del OT y los mecanismos de planeación.

II. POLITICAS PUBLICAS, CONCEPTO

Deseando determinar un enfoque que nos permita entender y responder algunas cuestiones que sobresalen en la presente monografía, es indispensable traer a colación el concepto de políticas públicas (pp) diferenciando a grandes rasgos los diferentes enfoques teóricos que este subcampo de las ciencias políticas nos presenta.

Existen distintas conceptualizaciones de lo que se entiende como pp, sin embargo para dar un concepto integral, se puede argumentar que son una contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades gubernamentales⁹¹; dado que lleva a la práctica propósitos y objetivos, entendidos como prácticas gubernamentales o “*respuestas del Estado*” para lograr el diseño y ejecución de programas y/o proyectos, que hacen frente a las situaciones consideradas socialmente problemáticas⁹²⁹³. En el concepto tradicional, las pp corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de la legitimidad gubernamental⁹⁴.

Las pp construyen un puente entre el Estado y la sociedad, al identificar formas de acción social, inclusión de problemas públicos en la agenda y tipos de respuesta pública a esas demandas⁹⁵. En este contexto se manifiestan relaciones entre diferentes actores, tanto de

⁹¹ MENY, Ives. THOENING, Jean Claude. Políticas Públicas y Teoría del Estado. En _____. Las Políticas Públicas. Madrid : Ariel, 1992. p. 43.

⁹² SALAZAR VARGAS, Carlos. Las Políticas Públicas. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 1995. p. 30.

⁹³ Sobre las situaciones consideradas socialmente problemáticas, se debe aclarar que el Estado no siempre puede hacer frente a todos, los cuales son entre otros de índole, agrario, industrial, laboral, social, económico. Esta debilidad se da por múltiples razones, falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. Por tanto el Estado debe enfrentar aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión o tienen una mayor incidencia. Tomado de: Idíd. p. 31. Así mismo es necesario hacer la distinción entre lo que se denomina “problemas sociales” y “situaciones socialmente problemáticas”, los primeros se entienden como necesidades, carencias, demandas de la sociedad en su conjunto o de sectores sociales particulares, las segundas son aquellas en las cuales la sociedad de manera mayoritaria percibe un problema social como relevante y considera que el régimen político debe entrar a enfrentarlo a través de políticas públicas. Tomado de : VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*, Las Políticas Públicas entre la racionalidad técnica y la Racionalidad Política, Almudena Editores, Pág. 58-59

⁹⁴ MENY, Ives. THOENING, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Madrid : Ariel, 1992. Citado por: LAHERA PARADA, Eugenio Eugenio. ¿Qué es un Política Pública?. En : _____ Política y Políticas Públicas, 2004. p.13.

⁹⁵ GOODIN, Roberth (2001) “*Políticas Públicas y administración: Una Visión General – Análisis Comprado de Políticas – Ideas, Intereses e Instituciones*” en Nuevo Manual de Ciencia Políticas, tomo II. Editorial Istmo. Pp. 801 – 802.

tipo político, siendo estos los movimientos y partidos, como de tipo social, es decir los movimientos sociales u organizaciones agremiadas, además de los grupos de interés y los grupos de presión. Los actores adquieren posiciones y acciones con respecto a ellas. En el caso de los actores sociales desarrollan estrategias para solicitar al Estado integrar en la agenda y/o considerar un problema como político, deseando que se le dé el estatus prioritario que requiere para desembocar en una pp. Igualmente, los actores cumplen un papel transcendental en el logro de la eficacia por su rol regulador. En esta relación se tejen muchas de las falencias que impiden llevar a cabalidad una política y por tanto el mejoramiento o solución a la problemática que de por sí lleva impreso un carácter prioritario⁹⁶. El Estado mediante su poder institucional es un actor fundamental, quien conjuntamente con los demás, se involucra en el proceso de las pp, pero con la diferencia de que éste es quien toma decisiones y pone en marcha las políticas. En una política pública se interrelacionan el sistema de poder político, el aparato administrativo y la sociedad, tejiendo un conjunto de interrelaciones a su alrededor⁹⁷.

Las diferentes exigencias de los actores hacia el Estado para que este de la importancia y considere los problemas como prioritarios, tiene mucho que ver con situaciones de subjetividad y objetividad. La situación subjetiva se presenta cuando los actores enseñan al Estado las problemáticas bajo propuestas que responden a una posición determinada, sectorial, particular o privada, es muy fácil ver esta situación cuando los intereses de los actores históricamente difieren. La presión sobre el Estado busca que este lo considere como importante, como asunto público y responde a estos en términos de política, desarrollando de esta forma la situación objetiva en la que los actores participan desde su posición en la definición y evaluación⁹⁸.

⁹⁶ SALAZAR VARGAS, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 1995. p. 31.

⁹⁷ VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*, *Las Políticas Públicas entre la racionalidad técnica y la Racionalidad Política*, Almudena Editores, Pág. 61.

⁹⁸ *Idíd.* p. 32.

Las pp constituidas como una herramienta de acción pública, se convierten en la línea de trabajo de las administraciones y no solo por su obvio objetivo de dar solución a los problemas sociales y económicos, sino porque se configuran como un espacio donde se analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos, y en consecuencia en el que se establecen las relaciones entre actores e instituciones y se refleja su grado de eficiencia y eficacia a la hora de desarrollar los programas y cumplir las metas u objetivos propuestos para mejorar la calidad de vida de la población.

Uno de los elementos más claros en todo lo descrito es que, la participación ciudadana que debe ser colectiva y democrática está presente o debe estar presente en todo el ciclo de las políticas públicas, porque además de llevar a la mesa de trabajo de los gobernantes las demandas y trabajar para que sean consideradas problemas públicos de carácter prioritario, debe actuar como garante para asegurar que los proyectos respondan a estas necesidades y se lleven a cabo eficazmente. Pero esta construcción se enfrenta a riesgos tales como la formulación sin conversaciones sobre posibilidades, acciones sin declaraciones, declaraciones sin acciones, formulaciones de políticas sin diseño de ejecución e incumplimientos. Por tanto una política incluirá, orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de resultados como guía para el buen funcionamiento⁹⁹.

Para apreciar de manera más clara la relación que las pp tienen sobre los POT y el OT, es importante retomar la idea que en capítulos anteriores se desarrollo sobre la visión del OT desde la perspectiva de pp. El vínculo es inherente y se sostiene de la premisa de que el OT y las pp integran acciones de índole administrativo, las cuales se diseñan partiendo de unas necesidades y/o problemáticas, de carácter económico, social, ambiental, urbanístico, entre otras dimensiones. En resumen, las acciones gubernamentales vestidas de pp actuaran para el desarrollo de la ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, convirtiéndose en un proceso político – administrativo tal como lo argumenta la constitución del 91, el POT es una política pública.

⁹⁹LAHERA PARADA, Eugenio. ¿Qué es un Política Pública?, Pág. 16 - 20.

Aunque las pp se materialicen en acciones, proyectos y programas, es importante aclarar que no son iguales a una norma o ley, estas son solo parte de las mismas, y permiten la formalización de la política, tampoco se refieren únicamente en términos económicos, porque estas son solo un tipo de políticas, tal como son la política social, la ambiental, la tecnológica, entre otras. Los factores que influyen en las políticas se ubican en contextos de tipo estructural como el contexto internacional, si se tiene presente que las políticas también se orientan hacia este; las pp condicionadas por el tipo de régimen político, donde se evidencia una condición de las políticas a un juego de fuerzas, al tipo de proyecto político del gobierno dominante, a las propuestas alternativas sobre el mismo problema de otros actores sociales o políticos, a las disponibilidades de los recursos estatales y la ubicación en referencia con la dimensión espacial, que tiene que ver “(...) *con la variación de las pp de un lugar a otro, no solo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque estas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes*” y la dimensión temporal, que “*sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento*”¹⁰⁰.

Las pp tienen características que resultan de considerarlas programas de acción gubernamental, entre ellas están, *el contenido*, entendido como la forma de generación de productos que son examinados como problemas y que resultan de un proceso de trabajo y acción; *un programa*, es la definición de un marco de trabajo; *una orientación normativa*, son actos bajo finalidades específicas que satisfacen necesidades e intereses; *un factor de coerción*, la naturaleza autoritaria de la actividad pública, legitimada apoyada en el monopolio de la fuerza, el acto público se impone¹⁰¹, y por último *una competencia social*, la identificación de la composición del campo de acción, es decir las competencias, actos y

¹⁰⁰ Tanto las dimensiones de las políticas como la aclaración de que estas no se refieren a leyes o responden a aspectos estrictamente económicos puede verse en: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*, Las Políticas Públicas entre la racionalidad técnica y la Racionalidad Política, Almudena Editores, Pág. 55-94. y SALAZAR VARGAS, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 1995. p. 32 - 34.

¹⁰¹ Dentro del parámetro de la coerción Carlos Salazar Vargas cita a Theodore Lowi, quien a su vez afirma que “*El Estado pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva*”, la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación individual o colectiva.

disposiciones que le afecten¹⁰². Y aunque estas características impacten en el ejercicio de las pp, el proceso también es ampliamente influenciado por la diversidad de actores involucrados. En algunos análisis el Estado aparece como el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser su único ejecutor, no obstante la comunidad y el sector privado también son actores del proceso, de esta manera es posible lograr que el gobierno en práctica de sus funciones de regulación y control pueda utilizar mejor la capacidad de gobernar y logre la integración de los actores llevados a cabo bajo los objetivos propuestos logrando buenos resultados, cabe resaltar que no se excluye la posibilidad de que los actores adopten sus propias posiciones que pueden ser oportunistas o corporativistas, aunque la transparencia sea fundamental¹⁰³.

Desde otras miradas las pp tienen “tres elementos fundamentales” tal como los llamo Salazar y Vargas; estas son la predicción, la decisión, y la acción. La predicción es necesaria para fijar un objetivo o meta sin la cual no es posible pensar en una toma de decisión respecto a algo. Por tanto la decisión que implica escoger entre dos o más alternativas, es en sí la formulación de las políticas, debe preocuparse en cómo se decide, como son los procedimientos para la toma de decisiones, quién y quiénes en última instancia ejercen influencia en la decisión, qué elementos se utilizan, entre otros aspectos. Por último el elemento de acción, que es la gran diferencia entre el “discurso” y la política pública, es decir que mientras no haya acción se está frente a un discurso, o intención. En sí lo que caracteriza a la política es el hecho de se ejecute, se materialice o se concrete en acciones¹⁰⁴.

Las pp tienen un ciclo o como lo llamaría Salazar¹⁰⁵ “un proceso integral”, el cual consta de 6 etapas, el origen, la formulación, la puesta en marcha o implementación, la evaluación, el análisis y la reformulación o reestructuración. Cada etapa del proceso es importante y la

¹⁰² MENY, Ives. THOENING, Jean Claude. Políticas Públicas y Teoría del Estado. En _____. Las Políticas Públicas. Madrid : Ariel, 1992. p. 90 - 91.

¹⁰³ LAHERA PARADA, Eugenio. ¿Qué es un Política Pública?, p. 21-22.

¹⁰⁴ SALAZAR VARGAS, Carlos. Las Políticas Públicas. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 1995. p. 34 -35. y VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*, Las Políticas Públicas entre la racionalidad técnica y la Racionalidad Política, Almudena Editores, Pág. 60.

¹⁰⁵ Idíd. p. 44.

buena práctica delimita la efectividad de una política y por ende la solución de las problemáticas consideradas prioritarias, no hay cabida a que alguno de los pasos se evite o se desmejore.

El análisis de las pp representa una nueva forma de análisis de los temas de Estado, de acuerdo a lo planteado por Meny, los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se reúnen en tres grupos: el primero centrado en un enfoque “social”, privilegia al individuo y el pluralismo social, y solo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, como “*ventanilla encargada de atender las demandas sociales*”. Un segundo grupo, atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o grupos específicos, el Estado entonces dispone solo de una “*autonomía marginal*”, representando los intereses del capital o los burócratas o expertos que lo controlan desde su interior. El tercer grupo, se inclina por encontrar un punto intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, policy communities, reúnen elementos del doble rechazo de un racionalismo economista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría. Sin embargo, por el hecho mismo de su posición intermedia, encontramos algo más que matices en este grupo de teorías, algunas de las cuales piropean con el paradigma pluralista, mientras que otras se asemejan, en muchos aspectos al modelo neomarxista¹⁰⁶.

¹⁰⁶ MENY, Yves. THOENING, Jean Claude. Políticas Públicas y Teoría del Estado. En _____. Las Políticas Públicas. Madrid : Ariel, 1992. p. 45 - 46.

III. EL POT EN LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO (2001 – 2003, 2004 – 2007, 2008 – 2011 Y 2012 – 2015), VALIDACIONES SOBRE EL COMPONENTE AMBIENTAL

Una de las directrices propuestas en el POT es que este debe estar articulado con los planes de desarrollo municipales, los cuales se encargaran de ejecutar las políticas y los proyectos sean de corto, mediano y/o largo plazo¹⁰⁷. Además de verificar la continuidad de una norma a través de tres administraciones valiéndose de los recursos que esta otorgaba para evaluarla y retroalimentarla, también debían llevarse a cabo los proyectos que componían el proceso de desarrollo del modelo de ciudad.

A continuación veremos a través de los informes de gestión o la rendición de cuentas cual fue el papel que cumplió el POT en cada administración, valiéndonos de algunos proyectos generales y de los alcances en el componente ambiental.

III.1 EL POT EN LA ADMINISTRACION DE JHON MARO RODRÍGUEZ (2001 – 2003)

El gobierno de Jhon Maro Rodríguez adopto el plan de desarrollo “*Proyecto de Vida para Todos*” para el periodo 2001 – 2003, en el cual se estableció recuperar la importancia hacia lo público, dándole mayor importancia al ser humano como recurso indispensable para el desarrollo y alineando la gestión administrativa sobre el principio del bien colectivo. Lo cual traería al municipio desarrollo económico y social y recuperación de la confianza en sus dirigentes políticos.

¹⁰⁷ El artículo 546 del POT 2000 establece la “*Articulación con el Plan de Desarrollo Municipal. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos y propósitos del presente Plan de Ordenamiento Territorial y alcanzar el modelo territorial adoptado, las administraciones municipales siguientes deberán incluir en su correspondiente Plan de Desarrollo lo concerniente al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento, que formará parte del Plan Plurianual de Inversiones. El Programa de Ejecución contendrá los proyectos estratégicos previstos en este Libro, el monto de los recursos asignados para el período, la fuente de financiación y la entidad responsable de su gestión o ejecución según sea el caso*”. Tomado de: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. POT de Cali. Acuerdo 069, Septiembre 2000. p. 209.

La aprobación del POT era reciente en la administración de Jhon Maro Rodríguez, por tanto uno de sus propósitos era llevar a cabo los proyectos de corto plazo a los que daba lugar la norma. Basándonos en el informe de gestión “*La Honestidad el Camino para Recuperar a Cali*”, vemos a la alcaldía para ese entonces emprendió acciones para mejorar y planear una mejor ciudad dando cumplimiento a lo establecido. En términos generales y desde varios aspectos que regula el POT se generan los siguientes resultados en dicha administración. En el aspecto de Enlucimiento y Ornato se recuperó y garantizó el funcionamiento de 21 fuentes ornamentales con una continuidad de 3 años aproximadamente, es decir, hasta el 2004. Además se hizo control semanal a la publicidad exterior. Sobre el patrimonio cultural el informe indica que se ejecutó en un 80% el enlucimiento de las edificaciones del centro de la ciudad.

Igualmente se fomentó el control de las normas urbanísticas, y el Banco de proyectos con el cual se daba especial tratamiento al trabajo intersectorial y la eficiencia en el manejo de los recursos al igual que permitía un control y seguimiento a los planes, programas y proyectos. Por otra parte se creó, la empresa de Renovación Urbana EICE. En espacio público se creó el Comité de Espacio Público con la participación de las Secretarías de Tránsito y Transporte, Gobierno y Convivencia, Dagma y la Subdirección de Ordenamiento Urbanístico, para definir las políticas administrativas de conservación de las zonas comunes. Se creó el Centro de Convenciones, se adelantó un proceso de revisión para la estratificación de viviendas y la expedición de certificados¹⁰⁸. En planes parciales se adelantaron la Ciudadela Melendez y la Urbanización Menga. Y por último se culminó la formulación del Plan de Servicios Públicos y el Plan de Espacio Público¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Se logró la entrega de estratificación de 130 viviendas situadas en la parcelación Chorro de Plata.

¹⁰⁹ El Plan de Servicios Públicos se estableció para hacer un planeamiento racional de los servicios públicos domiciliarios según las necesidades y capacidad de oferta. El Plan de Espacio Público estableció criterios de diseño, localización e implementación de los elementos que hacen parte del espacio público y del sistema de equipamientos, además definirá las especificaciones técnicas para lograr armonía y accesibilidad al espacio intervenido. Tomado de: Informe de Gestión 2001-2003 “*la honestidad el camino para recuperar a Cali*”. p. 33.

Desde la perspectiva ambiental específicamente, el plan de desarrollo formuló como una de sus estrategias el Mejoramiento del Hábitat y la Equidad Territorial, “*planificando el desarrollo ordenado de las prácticas económicas y sociales sobre el territorio en el área urbana y rural en armonía con el medio ambiente, buscando el desarrollo sostenible del municipio*”. Para avanzar sobre esta estrategia se definieron indicadores, entre los que se pueden nombrar, tasa de contaminación del río Cauca, reducciones de contaminación (incluye contaminación auditiva), tasa de cobertura de sistema de tratamiento de aguas residuales en corregimientos, calidad de causas superficiales, entre otros¹¹⁰.

Una de las actividades estratégicas del plan fue “*Priorizar y ejecutar, acorde con el (...) Programa de Gobierno, el cumplimiento de las directrices y proyectos definidos a corto plazo en el Plan de Ordenamiento Territorial*”¹¹¹, por tanto se fijaron proyectos de corto plazo. No obstante esta directriz, la totalidad de los proyectos (ver tabla 2) no fueron ejecutados por las distintas dependencias, salvo casos puntuales que corresponden a los proyectos que generan mayor impacto en la población¹¹².

Los proyectos relacionados en el Plan de Desarrollo correspondientes al sistema ambiental fueron 19, de los cuales algunos se consideraban ideas de proyectos (12) y otras actividades en gestión (6). En el primer caso, se materializaron; la Recuperación de Ecoparques y el desarrollo, recuperación, protección y conservación de los Humedales, con el cual se rescataron los ecoparques Bataclán, Pizamos, Las Garzas, además con el convenio sostenido con la Sociedad Colombiana de Arquitectos se emprendió la recuperación ambiental de los humedales, donde se incluye la formulación de un plan de manejo ambiental a las lagunas de Charco Azul y El Pondaje. Igualmente se generó el plan estratégico para la conservación y recuperación del espacio público, zonas verdes, parques y arborización urbana, desplegando la *política arbórea* y el *programa Disfruta tu Parque*. En el primer caso el Dagma¹¹³ forjó recursos por los 2.000 millones de pesos girados a

¹¹⁰ Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 “*Proyecto de Vida para Todos*”. p. 20.

¹¹¹ *Idíd.* p. 22.

¹¹² Evaluación de las Estrategias del Plan De Desarrollo Económico y Social del Municipio de Santiago de Cali, a 31 de Octubre de 2003. p. 16.

¹¹³ Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA, entidad del municipio de Santiago de Cali, creada mediante el Acuerdo Municipal No. 18 de diciembre 30 de 1994.

Emsirva para el mantenimiento de 12 millones de metros cuadrados de zonas verdes de la ciudad. Del mismo modo, a través del Vivero Municipal se emprendió el programa de siembra de árboles con la comunidad, registrando 10.000 especies sembradas, sumado al Estatuto Arbóreo y de Zonas Verdes de la ciudad. Con respecto al programa, se crearon 50 parques con árboles frutales en sitios propuestos por la comunidad y los cuales se convirtieron en patrimonio ambiental. Otros de los proyectos realizados por esta administración fueron, la actualización e implementación del plan de gestión ambiental y la microzonificación sísmica de Cali, con los cuales se logró poner en marcha el Sistema de Gestión Ambiental Comunitario SIGAC capacitando a 3.150 personas que hacen parte de los Comités Ambientales de las comunas e igualmente se logró con cooperación de las Naciones Unidas ejecutar proyectos por parte de las Asociaciones Ambientales. La microzonificación sísmica fue un hecho gracias al convenio entre el Dagma e Ingeominas el cual otorgó 1.810 millones de pesos y abarcó 16.418 de hectáreas, además se adquirió la red de 12 acelerógrafos para medir el comportamiento de las ondas sísmicas¹¹⁴.

Otros de los alcances de la administración en el tema ambiental fueron el GOE Ambiental, que recuperó la operatividad en el decomiso de animales silvestres, control al transporte ilegal de flora, atención por quejas de ruido, erradicación de basureros, legalización de pozos de agua subterránea y expedición de conceptos ambientales. Además, se inició el control de contaminación con la recuperación de la Red de Monitoreo del Aire y la Unidad Básica de Monitoreo del Aire¹¹⁵ y creó la Fundación Río Cali para ocuparse del manejo del afluente en su paso por la ciudad¹¹⁶.

La totalidad de los proyectos de corto plazo del POT, y cuya ejecución le correspondía a la administración del Alcalde Jhon Maro Rodríguez se relacionan en la siguiente tabla.

¹¹⁴ Informe de Gestión 2001-2003 *“la honestidad el camino para recuperar a Cali”*. p. 30.

¹¹⁵ Idíd. p. 30.

¹¹⁶ Idíd. p. 33.

Proyectos de Corto Plazo POT 2001-2003 - Sistema Ambiental		
Cod. B.P.	Nombre del Proyecto	Fecha Prevista de Terminación
IP	Formulación e implementación plan recuperación de humedales de la ciudad (charco azul, lago panamericano y otros).	2001-2003
AG	Seguimiento a la disposición final del basuro de navarro.	2001-2003
AG	Impulsar la creación de la red de usuarios por cuencas hidrográficas.	2000-2003
AG	Estudio técnico para la adquisición de áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos.	2000-2003
AG	Actualización y diagnostico estado calidad ambiental de Cali.	2000-2003
IP	Diseño paisajístico Parque Vuelta de los Córdoba.	2001-2003
AG	Coordinación del cumplimiento de las obligaciones de la resolución No. 0126 de 1998 del minambiente (sustracción áreas de reserva forestal).	2001-2003
IP	Desarrollo, recuperación, protección y conservación de los ecoparques de la ciudad.	2001-2003
IP	Plan estratégico para la conservación y recuperación del espacio publico, zonas verdes, parques y arborización urbana.	2001-2003
IP	Suministro, instalación y puesta en marcha por un año de la red hídrica de Cali.	2001-2003
IP	Diseño del sistema de indicadores de calidad ambiental por subsistemas, estándares y límites permisibles.	2000-2003
IP	Actualización e implementación del plan de gestión ambiental.	2001-2003
IP	Implementación de instrumentos económicos parte hídrica.	2001-2003
IP	Implementación de instrumentos económicos parte aire y otros.	2001-2003
AG	Coordinación de la aplicación en la ciudad de Cali del articulo n. 111 de la ley 99 de 1993 (adquisición de áreas de importancia estratégica del recurso hídrico).	2000-2003
S.D	Microzonificación sísmica de Cali.	2001-2002
IP	Estudio de amenaza por movientos en masa en los corregimientos Los Andes, Villacarmelo y Pance.	2001
IP	Análisis de vulnerabilidad sísmica y formulación de escenarios de riesgo sísmico a nivel puntual y general.	2002-2003
IP	Recuperación y reforzamiento del jarillon de la margen izquierda (occidental) del Río Cauca.	2003
Tabla 1: Proyectos Corto Plazo Plan de Ordenamiento Territorial		
Fuente: Plan de Desarrollo 2001 - 2003 - Cuadro 3		
Convenciones: IP Idea de Proyecto - A.G. Actividad en Gestión		

III.2 EL POT EN LA ADMINISTRACION DE APOLINAR SALCEDO CAICEDO – RAMIRO TAFUR (2004 – 2007)

El periodo de gobierno municipal desarrollado durante los años 2004 al 2007, fue atípico para Santiago de Cali, debido a que inicialmente mediante voto popular fue nombrado como alcalde Apolinar Salcedo Caicedo, destituido en mayo de 2007 por estar involucrado en situaciones de corrupción, lo cual determinó el nombramiento de Ramiro Tafur para continuar con el programa de gobierno y los proyectos establecidos para el periodo.

El plan de desarrollo “*Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver*”, tuvo como misión la construcción de un municipio “justo y equitativo” para brindar a los ciudadanos condiciones de bienestar y dignidad¹¹⁷. Uno de los objetivos de este plan, el número 4 en particular, se refirió a la “*recuperación ambiental y desarrollo del hábitat y del territorio*”, con el cual se propuso orientar el desarrollo ambiental y físico para elevar la calidad de vida de los habitantes y el disfrute de un ambiente sano. Al igual que el periodo de gobierno anterior, este tenía como tarea gestionar proyectos de acuerdo al POT, que además del aspecto ambiental, tocaban temas relacionados, por ejemplo, con las estrategias y metas de objetivos como el de Equidad Social y Recuperación Económica, desarrollo y competitividad.

En lo que respecta a la política territorial del objetivo general No 4 “*recuperación ambiental y desarrollo del hábitat y del territorio*”, delimito lineamientos para alcanzar el bienestar ambiental, elevación de la calidad de vida y el goce de un ambiente sano, tales como¹¹⁸:

- Manejo de las cuencas hidrográficas con criterios de sostenibilidad.
- Establecimiento de estímulos (económicos y fiscales) al buen uso de los recursos naturales y sanciones al uso inapropiado de los mismos.
- Eliminación de barreras físicas para la población con discapacidad.
- Responsabilidad social en la gestión ambiental.
- Defensa del espacio público y el paisaje.
- Fortalecimiento de la autoridad ambiental.
- Calidad ambiental integral.
- Renovación integral de zonas marginadas del municipio.
- Desmarginalización en el área urbana.
- Recuperación del centro de la ciudad.
- Mejoramiento del desempeño y optimización del sistema vial construido.

¹¹⁷ Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007 “*Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver*”. p. 1.

¹¹⁸ *Idíd.* p. 48.

- Integración de la malla vial del municipio con la de los municipios vecinos y la región.
- Desarrollo de una cultura ciudadana de tránsito armónico.

Los programas relacionados en este plan de desarrollo en términos generales tienen mucha relación con el POT porque todos los objetivos no solo el ambiental están enfocados y sustentados en los lineamientos delimitados en este, cada objetivo y estrategia está encaminado a cumplir con los proyectos estructurantes y complementarios del POT. Para el caso del objetivo 4 que desea la recuperación ambiental y desarrollo del hábitat y del territorio, se pueden nombrar los siguientes¹¹⁹:

- Educación ambiental urbana
- Gestión ambiental comunitaria
- Gestión ambiental empresarial
- Calidad ambiental urbana
- Recuperación y conservación de elementos y recursos naturales urbanos (incluye macroproyecto Río Cali)

Dentro de los alcances que en términos generales se dieron en POT el DAPM logró la aprobación de las Fichas Normativas de la Pieza Urbano Regional mediante acuerdo 193 de 2006. Esta administración, integró una serie de logros en su informe de gestión del año 2007 dentro de los cuales es importante nombrar, los programas de actualización y mantenimiento de la estratificación, la implementación del Plan Municipal de Nomenclatura que propuso expedir certificados, renovaciones y asignaciones de nomenclatura en el municipio, igualmente, fomentó la recuperación y mantenimiento de los monumentos y fuentes poniendo en óptimo funcionamiento la totalidad de las fuentes con que cuenta el municipio. En cabeza de la Subdirección de Ordenamiento Urbanístico se llevo a cabo el control físico del territorio municipal, haciendo inspecciones a posteriori a las construcciones terminadas y por culminar, además atendió los trámites propios del uso

¹¹⁹ La totalidad de los programas para los objetivos generales y en especial el No 4 pueden verse en el plan de desarrollo del periodo relacionado (2004 – 2007). Los relacionados a continuación obedecen explícitamente a los dispuestos en el POT (sector ambiental) según el Informe de Gestión 2007.

de suelo (conceptos, certificados, atención de reclamos, infracciones entre otros). De la misma forma, se propuso renovar el Banco de Proyectos que se centró en el desarrollo de actividades para brindar asistencia técnica a las dependencias de la administración municipal en la la revisión de proyectos y modificaciones presupuestales.

Los amplios desarrollos con fines a lograr el objetivo No 4 se dieron dentro del trabajo desarrollado con la Empresa Municipal de Renovación Urbana, la cual fue creada en la administración anterior y dentro del periodo 2004 – 2007 adoptó planes parciales de recuperación física, ambiental y social en sectores como el Calvario y Sucre, además gestionó la renovación de cuatro unidades deportivas, dentro de otros proyectos vitales en los que intervienen sectores de la ciudad para la recuperación del espacio público¹²⁰.

En el caso estrictamente ambiental, el cual en gran medida es trabajado por el DAGMA como aliado estratégico y técnicamente especializado en la gestión de proyectos de este tipo, se llevó a cabo el proyecto de Residuos Sólidos como respuesta a solicitudes ciudadanas que denunciaban la inadecuada disposición de éstos en diferentes sectores de la ciudad. En este marco y obedeciendo a la política ambiental se hizo el cierre de la carbonera “El Valladito” cuyas actividades de carbonización de madera ocasionaban molestias y problemas de salud dentro de la comunidad, así mismo, el Dagma adelantó operativos de control a escombreras, este proceso integró a carretilleros y conductores de volquetas y autoridades ambientales, para lograr un manejo adecuado de estos residuos y por tanto lograr despejar las zonas verdes¹²¹. Dentro de este marco se desarrollo el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS como derrotero para los siguientes 15 años en el cual se integran la administración pública como actor garante de dar cumplimiento y los sectores público, privado y comunidad en general.

Se puede inferir que como índice de continuidad a los proyectos de la administración anterior, se trabajó en la minimización de la contaminación atmosférica, controlando la producción de gases contaminantes a través de acciones de control de emisión de gases vehiculares por considerarse la principal causa de este flagelo. Sumado a lo anterior, la

¹²⁰ Informe de Gestión 2007. p. 54 - 58.

¹²¹ Informe de Gestión 2007. p. 50.

administración continuó con las campañas educativas para lograr la protección, conservación y recuperación de la oferta ambiental urbana. Por otra parte, continuó con el control al tráfico de fauna y flora silvestre, por último y tras diagnosticar los problemas de contaminación del Río Cauca, se convocaron diferentes entidades entre las que se encuentran Emcali, Emsirva, DPM, Dagma y la CVC para recuperar el afluente, iniciando con la recolección de los escombros que arrojan los colectores de aguas, además se adelantaron talleres de comportamiento y educación ambiental para que las personas asentadas cerca a los canales y quebradas tomaran conciencia sobre la importancia de la protección de los recursos hídricos.¹²²

III.3 EL POT EN LA ADMINISTRACION DE JORGE IVAN OSPINA (2008 – 2011)

Para el periodo 2008 – 2011 fue elegido como Alcalde Jorge Iván Ospina, quien posterior a su posesión presentó el plan de desarrollo “*Para Vivir la Vida Dignamente*”, con el cual propuso hacer de Santiago de Cali, una ciudad incluyente y equilibrada construida a partir del esfuerzo y el trabajo mancomunado de las instituciones y la ciudadanía, parte de este enfoque fue visibilizado a partir de la propuesta de construir el plan bajo el esquema de Constituyente por Cali, que sería el escenario donde se discutirían los temas relacionados con el plan y las unidades estratégicas a fin de que colectivamente se acordara un plan definitivo. El plan de desarrollo se forjó a través de tres dimensiones estratégicas de gobierno, la población, el territorio y el gobierno. Para el segundo caso, se propuso hacer de este un espacio ambientalmente sostenible, solidario, amable, incluyente y competitivo, para lograrlo se propusieron cuatro programas generales¹²³ y varios macroproyectos. Uno de los programas generales se llamó “Cali es mi Casa” en el cual se estructuraron 6 macroproyectos que delimitaron el camino para conseguir los objetivos propuestos guiando el trabajo de la administración y sus colaboradores.

¹²² Idíd. p. 52.

¹²³ Los programas generales de la administración de Jorge Iván Ospina fueron 6: Cali es nuestra gente, Cali saludable y educadora, Cali es vida, Cali es mi casa, Cali es corregimientos amables, Cali en movimiento, Cali emprendedora e innovadora y Cali es una, transparente, autónoma y eficiente. Tomado de : Plan Municipal de Desarrollo 2008 – 2011 “*Para Vivir la Vida Dignamente*”. p. 9.

“Cali es mi Casa” fue un programa que tuvo como objetivo *“proveer al municipio de las condiciones culturales y materiales básicas para la vida digna; del espacio público para el encuentro ciudadano y el disfrute de las nuevas calidades urbanas; también convoca a amar y proteger al municipio del mismo modo como amamos y protegemos nuestro hogar, a través de proyectos que, como los de vivienda y hábitat urbano y rural, son considerados bienes sociales necesarios e insustituibles”*¹²⁴. Los 6 macroproyectos que se convocaron para alcanzar el objetivo fueron los siguientes, en adelante se profundizarán sobre algunos de ellos:

- Nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.
- Cali Renueva.
- Cali sísmo segura y asegurada.
- Navarro, nueva eco-ciudad.
- Municipio Verde.
- Formalización y mejoramiento urbano integral.

Como se ha especificado en capítulos anteriores, el POT para esta administración no sólo era de gran importancia por su carácter planificador y por los proyectos que a largo plazo debían ser ejecutados; sino, porque para este periodo debía realizarse la revisión, evaluación y ajuste al POT, entregando una propuesta de modificación excepcional tras una serie de estudios técnicos levantados para diagnosticar el estado de la ciudad y los cambios a los que las transformaciones daban lugar; por esta razón el POT ocupó un importante papel en este periodo. Literalmente la administración consideró el *“ajuste del POT de gran importancia (...) puesto que con él se planificará el modelo territorial de largo plazo del municipio, reconociendo y ordenando las dinámicas sociales y económicas existentes y potencializando las ventajas comparativas y competitivas del territorio”*¹²⁵.

¹²⁴ Idíd. p. 39.

¹²⁵ Idíd. p. 39 - 40.

Dentro del marco ambiental, el macroproyecto “Municipio Verde”, se orientó a preservar, conservar y mantener los recursos naturales y el medio ambiente, con participación de la comunidad. Dentro de los objetivos específicos, permanecían vigentes algunos trabajados en periodos anteriores como el mejoramiento de la oferta ambiental, mantener y recuperar las zonas verdes, proteger las cuencas hidrográficas y humedales, continuar con ejecución del Plan Integral de Residuos Sólidos, entre otros, aunque este último se consolidó como el eje del macroproyecto¹²⁶.

Los avances respecto a lo que se propuso hacer esta administración en el tema de revisión y ajuste al POT se orientan básicamente al desarrollo de estudios y consultorías para los diferentes componentes de la norma, con lo cual, se establecieron debilidades y potencialidades que luego hicieron parte de la nueva propuesta de POT. En el caso por ejemplo de medio ambiente, el equipo basado en la consultoría formuló la propuesta de modificación al POT, entregando tanto Documento Técnico de Soporte de la modificación, como la propuesta de articulado¹²⁷. El trabajo de consultorías y formalización de propuestas y modelos de ciudad para el nuevo POT fueron acompañadas de un proceso de socialización y discusión, donde se hicieron partícipes a los gremios, la academia y la comunidad en general. Aunque no se llegó a la entrega del documento final al Consejo Municipal, si se evidenció un amplio trabajo sobre todo para el componente ambiental, llegando a formalizar asesorías de concertación y a una entrega a la CVC del documento para su respectivo análisis y sugerencias. Así mismo, la administración adelantó algunos estudios complementarios al POT como el patrimonio, revisión de planes parciales, entre otros¹²⁸.

Aparte de fijar una especial atención en el componente ambiental y lograr grandes avances respecto a los estudios técnicos que orientarían la revisión y ajuste al POT, la administración también presentó los resultados en cuanto al macroproyecto “Municipio Verde”, el cual fijaba su atención en el eje del proyecto que fue la implementación de programas de manejo integral de residuos sólidos en las unidades y conjuntos residenciales.

¹²⁶ Idíd. p. 45.

¹²⁷ Informe de Gestión 2011. p. 2.

¹²⁸ Idíd. p. 9.

En el marco de este plan se desarrollaron actividades tales como; el levantamiento de perfiles ocupaciones de los recicladores, elaboración del registro único de recicladores, entre otros.

IV. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2000 - REVISION ORDINARIA 2012, MODELO DE CIUDAD, POLITICAS Y ESTRATEGIAS

El POT para Santiago de Cali además de promulgarse en el año 2000 como resultado de una disposición normativa de carácter nacional, se ha constituido a través de los años en uno de los procesos de planeación más importantes para un municipio y una región, puesto que brinda oportunidades para prever situaciones de riesgo, mitigarlas y diseñar estrategias que permitan orientar consiente y ordenadamente el desarrollo del territorio hacia un modelo definido, determinando los planes, programas y líneas de trabajo que lo harán posible, contribuyendo ampliamente en el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los habitantes, el cual debe dejar de ser un ideal para transformarse en una realidad. El presente capítulo reseña someramente algunos aspectos que rodearon la formulación del POT en el año 2000, y el diseño de la visión de ciudad. Alrededor de estas se describirán a grandes rasgos los objetivos, políticas y estrategias que se propusieron para llevar a cabo el modelo de ciudad propuesto. Seguidamente se describirán los antecedentes que marcan el proceso de ajuste y revisión ordinaria del POT, indicando los elementos que han determinado o impulsado los cambios y relacionando la nueva propuesta de POT que presenta el Gobierno de Rodrigo Guerrero, y que aún está en discusión y proceso de definición.

El POT de Cali fue adoptado mediante acuerdo 069 del año 2000, como respuesta a una norma de orden nacional (ley 388/1997) que planificó lo que sería de la ciudad en un lapso de tiempo correspondiente a tres administraciones, sus contenidos tendrían una vigencia de corto, mediano y largo plazo en los cuales bajo la administración cursante se harían una revisión a la implementación del modelo trazado y unas modificaciones según correspondiera. A corto plazo, momento que se vive durante el gobierno de Jhon Maro Rodríguez (2001 – 2003) se daría una mirada al componente urbano y rural, el programa de ejecución y la norma complementaria, es decir, se iniciaría la verificación a la situación de la ciudad en ese momento para dar fé de que el modelo propuesto se estuviera construyendo, sin embargo, la ciudad no uso esta herramienta y el POT continuó vigente sin modificaciones u observaciones de ningún tipo; a mediano plazo, durante el gobierno de Apolinar Salcedo – Ramiro Tafur (2004 – 2007) se revisaría el componente urbano – rural

y se tendría la posibilidad de presentar una propuesta de modificación excepcional, referenciándonos en el informe de rendición de cuentas del año 2006, esta administración a cargo aún en esa fecha por Apolinar Salcedo realizó la revisión y ajuste del Proyecto de Acuerdo de Modificación del POT, de acuerdo con la metodología establecida por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. A través de la divulgación de las propuestas de modificación y ajuste del POT con los gremios y demás actores se logró la aprobación de las fichas normativas de la Pieza Urbano Regional, igualmente se llevó a cabo la revisión de las fichas normativas de la Pieza Oriental para presentación ante el Consejo Municipal¹²⁹. A largo plazo, en el gobierno de Jorge Iván Ospina (2008 – 2011), se debía realizar un análisis más profundo teniendo en cuenta los trabajos de revisión anterior y presentar una propuesta de modificación excepcional al Consejo de Cali. Así pues, en la administración actual (2012 – 2015) se llevaría a cabo la revisión ordinaria¹³⁰ que daría lugar a una modificación en pleno del POT y la formulación de uno nuevo, restableciendo de ser el caso el modelo de ciudad, las políticas y estrategias de trabajo. Con base en esto y en el trabajo de las anteriores administraciones, se revisarían todos los componentes y normativas y se iniciaría una fase de discusión para generar un nuevo POT que tendrá una vigencia de tres periodos constitucionales incluyendo el actual, en resumen hasta el año 2023.

El POT además de definir tiempos para realizar cambios y ajustes producto del ejercicio y aplicación de la norma, en otras palabras un diálogo de retroalimentación y evaluación, también determinó que durante estas vigencias debían ejecutarse los proyectos estructurantes que fueron integrados al plan como parte de la estrategia para alcanzar el modelo de ciudad deseado.

¹²⁹ Rendición de Cuentas 2006 “*Cali Segura, Productiva y Social*”. p. 38.

¹³⁰ La diferencia entre modificación excepcional y revisión ordinaria radica en que la modificación es más específica y se hace sobre temas no previstos en el documento inicial, debe estar bien argumentada y no puede modificar o ajustar temas que la revisión si puede, como las políticas, objetivos y estrategias, dado que estos son los acuerdos que se establecieron en la norma para regir la ciudad durante los 11 años de vigencia. Tomado de : SOCIALIZACION POT, Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Santiago de Cali, Cali, 11 de Mayo de 2012.

Tanto la realización de los proyectos, como la continuidad en la evaluación, revisión y ajuste son parte del proceso de planeación y de desarrollo de una política pública, pero estas medidas tan importantes son poco tenidas en cuenta y las situaciones de conflicto tanto normativo como social y económico impactan fuertemente en el desarrollo de una ciudad retrasándolo sustancialmente, además, hace aún más complicado y menos eficiente un proceso de revisión ordinaria. A continuación se referenciarán ciertos escenarios participantes de la formulación del POT y de la revisión que se lleva a cabo en el presente año como precedente para promulgar una nueva norma.

IV.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AÑO 2000

El POT para Cali es considerado un mecanismo de planificación del territorio y una política pública, orientada al uso equitativo y racional del suelo, a la preservación del patrimonio ecológico y cultural, a la prevención de desastres y la protección del medio ambiente. Con esta premisa delimitó unos propósitos para orientar el desarrollo y constitución de la ciudad bajo un modelo específico, es una política pública que proyecta el futuro de los municipios. Posterior a la ley 388 de 1997, Santiago de Cali generó el POT hacia el año 2000, cuyo proceso estuvo a cargo de la administración de Ricardo H. Cobo Lloreda.

A manera de reseñar los elementos que rodearon el proceso de formulación y/o construcción del POT 2000, cabe señalar que este dependía en gran medida de los estudios técnicos para diagnosticar los problemas de la ciudad y evidenciar las situaciones de riesgo y mejora. De acuerdo a lo expuesto por Fabiola Aguirre, coordinadora técnica del POT 2000 - 2011, el equipo técnico contaba en ese momento con algunos estudios econométricos que *“relacionaban la acción de la sociedad sobre el territorio y permitían evidenciar el déficit de vivienda, equipamientos comunitarios, educación, cultura y recreación”*, pero era igualmente necesario contar con estudios que facilitaran información respecto a oferta del espacio público, de servicios públicos, movilidad, entre otros. Además, debía incorporarse valoraciones que señalaran la realidad económica - social de la ciudad (narcotráfico, conflicto interno y crisis económica), sumamente relevante para identificar

situaciones o conflictos en el territorio, resultado de estas. La ausencia de estudios, se convirtió entonces en una incompatibilidad con la norma 388 dado que consideraba y daba por hecho que la ciudad debía contar con estudios suficientes para realizar el diagnóstico y con los cuales basar su propuesta de ciudad. Por esta situación, el equipo técnico que participó en la construcción del documento en ese año, se inclinó por trabajar con el material disponible y con la participación de la comunidad que incluía gremios y expertos en el tema, realizando un intercambio de ideas y formalizando un “campo de acción conjunto”. El POT del año 2000 – 2011 cumplía una función social y ecológica para mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante el desarrollo de normativas que regularan aspectos tales como espacio público, servicios públicos domiciliarios, sistema vial y de transporte, estructura ambiental, equipamientos y del patrimonio cultural, entre otros¹³¹.

Santiago de Cali fue entonces prevista o planeada como una ciudad – región, siendo este el aspecto de mayor relevancia. La visión y propósitos generales del POT 2000 apuntaban a, construir una ciudad – región, para aprovechar las ventajas económicas que la rodeaban y se favorecerá de las acciones sobre el territorio, impulsando la competitividad, la equidad en lo social, incentivando la inversión pública, logrando del mismo modo la generación de oportunidades e igualdad en la prestación de bienes, servicios y equipamientos, además de alcanzar el equilibrio desde el punto de vista espacial. De la misma manera, delimitó que el municipio debería ser ambientalmente sostenible, siguiendo una estructura de reglas claras y un control de los asentamientos humanos en suelos no aptos. Por último, se propuso ser eficiente en cuanto a temas fiscales¹³².

Se fijaron los objetivos de mediano y largo plazo basados en la visión y el propósito general, con los cuales trazaron directrices para que las administraciones municipales adoptaran estrategias, políticas y programas respondiendo a esa visión, sometiéndolas a

¹³¹ AGUIRRE PEREA, Fabiola. ¿Cómo se pensó la ciudad hace 10 años?. En : Boletín POLIS Observatorio de Políticas Públicas. Número 009. Universidad Icesi. Cali, Junio 2011. p. 3.

¹³² DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. POT de Cali. Acuerdo 069, Septiembre 2000. p. 1.

constante evaluación, revisión y retroalimentación, particularmente al término de los diferentes periodos del plan y de cada uno de los programas de ejecución.

Los objetivos y estrategias en el campo regional, rural y urbano incluyen elementos que caracterizan a Cali como la ciudad equilibrada, regulando y normativizando los usos y ocupaciones del suelo, y estableciendo parámetros para la óptima acción de dichas disposiciones a través la integración con la región. La siguiente tabla detalla los objetivos y estrategias dispuesto en el POT.

Objetivos y Estrategias POT 2000	
En lo Regional	
Objetivos	Estrategias
Alcanzar conectividad y articulación de la Ciudad - Región con ámbitos internacionales y regionales de intercambio de bienes y servicios, incluye dotación de sistemas de comunicación e infraestructura.	Interactividad institucional de articulación para desarrollar los planteamientos del POT
	Coordinar y concertar los desarrollos intermunicipal y subregionalmente.
En lo Rural	
Objetivos	Estrategias
Generar sistemas de aprovechamiento del suelo diferenciados, según las condiciones naturales, y técnicamente apropiados para las diferentes zonas de manejo del paisaje rural: el sistema hídrico, el paisaje de ladera y la zona plana.	Regulación y equilibrio para los asentamientos rurales.
	Concertación para los aprovechamientos y usos de carácter forestal, ecoturístico, económico y ambientalmente beneficiosos.
	Establecer criterios para las políticas y creación de las cesiones para generar áreas forestales de mitigación del impacto de asentamientos humanos sobre el suelo rural.
	Complementación y consolidación del espacio público rural.
En lo Urbano	
Objetivos	Estrategias
Reestructurar morfológica y funcionalmente la ciudad, redefiniendo las relaciones entre sus piezas, cualificando las funciones de su centro metropolitano tradicional y consolidando o promoviendo el desarrollo de un sistema de Centralidades de segundo y tercer orden, que permitan una desconcentración ordenada de actividades secundarias y terciarias, haciéndolas más accesibles a la población.	La optimización de la inversión pública.
	La concentración y diferenciación de las áreas de actividad.
	La jerarquización de equipamientos urbanos.
	Las acciones de promoción y complementación de la iniciativa privada para desarrollar eficientemente el potencial urbanístico y productivo de la ciudad.
	La integración de herramientas para la gestión del suelo.
	La intervención prioritaria sobre el espacio público.
Tabla 2: Objetivos y Estrategias POT 2000	
Fuente: Elaboración propia, basado en el POT Documento Resumen	

Pero los objetivos y estrategias propuestas deben concretarse mediante acciones y directrices, es decir, políticas, materializadas progresivamente en programas y proyectos que cada administración desarrollaría¹³³. Estas políticas, según el POT 2000 se formularon

¹³³ Se hace necesario recordar que el POT tiene una estrecha y estricta relación con el Plan de Desarrollo, en el cual se despliegan en detalle los proyectos que responden a los objetivos y estrategias propuestas para desarrollar y alcanzar el modelo de ciudad pensado en el POT.

sobre seis dimensiones sectoriales que debían atenderse de manera prioritaria para resolver problemas incidentes en el territorio. El conjunto de políticas se dividen o clasifican así; política de vivienda y asentamientos humanos, política de expansión y control de bordes (orientar la urbanización de suelos de expansión), política de movilidad y accesibilidad intraurbana, política de espacio público, política de competitividad territorial y la política de mejoramiento de asentamientos rurales. Valiéndonos de estas políticas generales y teniendo en cuenta que a través del componente ambiental se aproximará a una evaluación en cuando a la efectividad de la norma y el alcance del modelo para el caso de esta monografía, es importante dar una mirada a la estructura ambiental contenida en el POT 2000.

En realidad el factor ambiental fue uno de los principales elementos contenidos en la Ley 388, otorgando una importancia a la conservación de los recursos naturales y la prevención de desastres. El POT 2000 describe los componentes de la estructura ambiental, entre ellos el sistema de áreas protegidas y las alturas, colinas y cerros de valor paisajístico. Como objetivos dentro de este marco se propuso orientar y sostener los procesos de los ecosistemas esenciales, mejorar la calidad de la oferta ambiental, garantizar la conectividad y la oferta ambiental para todo el territorio municipal¹³⁴. El documento relaciona y describe la estructura de cada componente, en otros términos, conceptúa y define los espacios que de estos hacen parte. Igualmente, configura unos proyectos estructurantes o intervenciones que soportan los objetivos propuestos y la construcción de la estructura territorial definida. Dentro del marco ambiental se delimita el proyecto de Aprovechamiento Ecológico del Río Cauca y los Humedales del Valle Aluvial, que se propuso con el fin de *“desarrollar el potencial productivo de los ecosistemas orográficos e hidrográficos de la ciudad, a través de un proyecto ecoturístico en la llanura aluvial del Río Cauca, donde se garantice la calidad de la oferta ambiental”*¹³⁵. A la par, formuló un espacio para la protección de las aguas subterráneas.

¹³⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. POT de Cali. Documento Resumen, Septiembre 2000. p. 57.

¹³⁵ Idíd. p. 70.

Según las anteriores consideraciones, es claro evidenciar que el POT 2000 aunque delimita un modelo de ciudad fundamentado en la construcción de una ciudad – región, sobre la cual se aproveche las ventajas económicas, se logre competitividad, se procure una equidad social, se delimite la inversión pública a logros específicos y se propicie un municipio ambientalmente sostenible, con reglas claras respecto a los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo o protegidas. Y si tenemos en cuenta que los objetivos en cuanto al sistema ambiental pretendían orientar y sostener los procesos de los ecosistemas esenciales, mejorar la calidad de la oferta ambiental, garantizar la conectividad y la oferta ambiental para todo el territorio municipal; no se consideró el sistema ambiental como un componente decisorio, tanto para entender, definir y/o regular las actuaciones humanas y los impactos significativos en la transformación y uso inadecuado del mismo, como que a través del sistema ambiental entre otros componentes del OT, se permite visualizar los conflictos socio – económicos y las desigualdades en la población, haciendo que este se haga cada vez más importante y necesariamente de indispensable manejo público. Así pues, el POT 2000 no incluyó dentro de sus 6 políticas una POLITICA AMBIENTAL, que le diera esta especial, necesaria, importante y obligatorio manejo al sistema y delimitara más allá de una ciudad – región competitiva, una verdadera ciudad ambientalmente sostenible, a lo cual se le sumarían los proyectos y componentes que se describieron anteriormente. En otros términos, aunque se desee como objetivo lograr la sostenibilidad del ambiente, no hay una política establecida, reduciendo entonces a proyectos aislados. Quizá una posible comparación se puede ofrecer cuando vemos que la ley ordinaria 388 no fue precedida de una ley orgánica.

IV.2 REVISION ORDINARIA 2012

Como se ha señalado anteriormente, en el presente año se desarrolla la revisión ordinaria del POT 2000, la cual genera cambios de fondo dando lugar a una nueva norma, determinados a través de la experiencia de 11 años y con los cambios realizados por las anteriores administraciones según los tiempos de corto, mediano y largo plazo.

El trabajo de revisión ordinaria se sustenta en los estudios técnicos que resumen las transformaciones del territorio a lo largo de la vigencia del mismo y los talleres de divulgación y discusión como forma participación ciudadana para lograr establecer a través de experiencias de la comunidad las potencialidades, debilidades y necesidades del territorio por comunas y corregimientos. El DAPM, estableció un modelo de ciudad que aún no es el elegido pero que se ha divulgado para efectos de discusión y afinación.

Aun cuando esta administración tiene la tarea de llevar el proceso de revisión ordinaria a su fin, logrando la aprobación del Consejo Municipal y la promulgación de la nueva norma, debía considerar los trabajos realizados por la administración de Jorge Iván Ospina, quien con su equipo también se planteó un modelo de ciudad y adelantó varios estudios y debates, los cuales definieron el punto de partida al trabajo de la administración actual.

El planteamiento de la administración de Ospina, consideró como estrategias o principios orientadores; la conservación del medio ambiente como fundamento sostenible del desarrollo humano, disminución del riesgo por inundabilidad y remoción en ladera, creación y consolidación de sectores competitivos a escala regional y local, volcamiento a oportunidades regionales, generación y afianzamiento de lógicas urbanas de convivencia, para desestimular la inseguridad y la exclusión, estructuración de un sistema integrado de transporte local y regional, sobre una infraestructura más funcional, construcción y adecuación de equipamientos educativos y de una plataforma de conectividad, generación, y mejoramiento de vivienda y espacios públicos (vivienda digna)¹³⁶.

En el aspecto ambiental, propusieron un soporte, que incluyera una política ambiental, la reconstrucción de la estructura ecológica principal, un componente rural y urbano, la integración normativa y la gestión, riesgos y agua e integrar la base ecosistémica al ordenamiento; estos sobre la base de 3 objetivos: orientar y sostener los procesos de los

¹³⁶ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial Santiago de Cali.

ecosistemas esenciales; mejorar la calidad de la oferta ambiental y garantizar la conectividad de la oferta ambiental¹³⁷.

La revisión ordinaria, plantea a grades rasgos ajuste a las políticas, objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazo acordes al nuevo modelo territorial propuesto, lo anterior para lograr o alcanzar una articulación con directrices de orden nacional y regional, además de un fortalecimiento de estrategia de ordenamiento para el área rural. Todo esto porque se han evidenciado conflictos del modelo con la norma. Los principios que marcan el modelo son; la gobernabilidad, sostenibilidad, bienestar, competitividad y equidad, es un patrón que integra a la ciudad con la región, teniendo en cuenta sus potencialidades y características.

Es muy importante resaltar que el modelo de ordenamiento territorial que se propone en esta revisión ordinaria tiene una importante oferta ambiental, que se articula con la prestación de bienes y servicios¹³⁸ para la región y los bordes colindantes. Los programas propuestos alrededor de este modelo, están divididos en tres estructuras, la ambiental, socioeconómica y funcional. Para el caso específico de la estructura ambiental, la revisión propone tres políticas, sostenibilidad y conservación ambiental, calidad ambiental y gestión del riesgo¹³⁹. Dichas políticas, se delimitan bajo tres lineamientos respectivamente; uno que Cali reconozca el medio natural como sistema estructurante principal del OT, con miras a proponer la sostenibilidad del municipio, dos que Cali se posicione como líder en el mejoramiento de la calidad ambiental, implementando medidas para enfrentar el cambio climático y asegurando el aprovechamiento responsable de su base ecosistémica, y tres, que Cali promueva la gestión integral del riesgo, pérdidas humanas, sociales y económicas y los impactos negativos sobre el desarrollo y bienestar colectivo¹⁴⁰.

¹³⁷ Idíd.

¹³⁸ Santiago de Cali se ha considerado como un municipio caracterizado sustancialmente por la prestación de bienes y servicios, dicha clasificación ha sido tomada como escenario para el desarrollo de la propuesta.

¹³⁹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Estrategia de Participación. Foro de Socialización POT, Mayo 2012.

¹⁴⁰ En el documento: Primer Borrador de Políticas del Modelo de Ordenamiento Territorial, se puede apreciar las políticas, lineamientos, objetivos y estrategias del modelo de OT, que incluye además de la estructura ambiental, la estructura socioeconómica y funcional. Cabe resaltar que no es oficial y está sujeto a cambios concluyentes de las fases del proceso de revisión faltantes.

El trabajo propuesto por la actual administración municipal, desea elevar el proceso de planificación en conjunto con la comunidad a través de mecanismos de participación, construir una visión clara y objetiva de lo que se quiera para el municipio, llegar a una integración con los vecinos y reconocimiento de las dinámicas regionales, planificar el suelo urbano y rural a través de normas claras y diferenciadoras y por último establecer normas claras y simplificadas que facilite los trámites y elimine las situaciones de incompatibilidad.

V. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2000, FALENCIAS, CONTRADICCIONES Y LIMITACIONES IDENTIFICADAS EN LA REVISION ORDINARIA 2012

Como resultado del trabajo de revisión cursante, en términos generales se han evidenciado falencias y/o vacíos, que se desean reparar con la propuesta de modelo de ciudad que se discute. A continuación, se integra en primer lugar algunos antecedentes rescatados de una serie de discusiones propuestas en la administración de Jorge Iván Ospina, en el marco del espacio Cátedra Nueva Ciudad¹⁴¹ como en otros encuentros de participación; luego se expondrá un artículo original “El POT se fortalece con una Visión Estratégica del Territorio” publicado por el Equipo de revisión y ajuste del POT en la red social, herramienta de opinión, participación y notificación del proceso de revisión que llevan a cabo, por su valioso e importante contenido se anexa a esta monografía. Seguidamente se hace un análisis a otro artículo oficial que detalla las problemáticas territoriales de Cali desde las esferas rural, urbana y regional y finalmente se describe el diagnóstico del componente ambiental que desarrolló el mismo equipo en miras de delimitar los escenarios a los cuales debe apuntarle el nuevo POT en términos ambientales.

Este capítulo desea establecer desde de la revisión ordinaria y sus respectivos análisis los escenarios que rodean la construcción del nuevo POT y los retos a los cuales debe apuntarle.

¹⁴¹ La Cátedra Nueva Ciudad, fue un escenario logrado en el gobierno de Jorge Iván Ospina, para desarrollar dinámicas académicas y ciudadanas, en miras a alimentar y construir propuestas claras en torno al desarrollo de la ciudad, de acuerdo a lo propuesto en la segunda publicación, el grupo definió la cátedra como “*un esfuerzo intersectorial, interinstitucional y ciudadano, coordinado de manera colegiada con plataformas académicas y sociales, con gremios y universidades, orientado a producir, circular y divulgar conocimiento, experiencias y propuestas colectivas para la construcción compartida de la nueva Santiago de Cali*”. Tomado de : Cátedra Nueva Ciudad, Cuaderno de Ciudad # 2, “¿*Qué es la Cátedra Nueva Ciudad?*”. Marzo 2008. p. 3.

V.1. ANTECEDENTES: DISCUSIONES, FORMULACIONES Y ACERCAMIENTOS FRENTE A UN NUEVO POT

Hacia el año 2008, se dio inicio a un proceso de participación para promover y gestionar reflexiones en torno a la construcción de una nueva ciudad, estas en el marco de la cátedra de Nueva Ciudad. El planteamiento de propuestas en torno al POT y a lo que se desea de la ciudad se dio en dos oportunidades, logrando se consignaran diferentes perspectivas referentes al tema, las cuales rodearon el proceso de modificación excepcional que desarrollaba en ese entonces la administración municipal en cabeza del DAPM.

Rescatando algunas apreciaciones que responden a preguntas tales como; **¿cuál POT para Cali?** y **¿para cual ciudad se hace un POT?**, además de una posición específica sobre la visión en torno al tema ambiental, podemos citar las siguientes posturas.

Para Ana María Rojas, ex consejera Territorial del municipio, el POT para Cali se espera particular y necesariamente que sea concertado con la ciudadanía, que sea viable, gestionable y realizable, al que se pueda financiar y hacer seguimiento; igualmente uno que promueva la competitividad a la par que se plantea como objetivo aportar a la inclusión, la equidad, el desarrollo humano y la convivencia pacífica en nuestra ciudad teniendo siempre como horizonte la sostenibilidad de la misma¹⁴².

Frente a la misma pregunta, David Millán, Subdirector del POT durante un periodo de tiempo del gobierno de Ospina, interpreta el proceso de planeación como de alta complejidad, y los planes por su parte “no son recetas reaplicables en cualquier contexto”, por lo tanto, la formulación del un POT tiene diversos referentes metodológicos en los cuales se basa un proceso abierto y democrático de búsqueda de información y generación de conocimiento, con el fin de construir colectivamente un nuevo modelo de desarrollo territorial para la sociedad que la formula. Millán indica que *“un POT con capacidad de convocar el conjunto de la sociedad a generar el conocimiento y la información para la*

¹⁴² ROJAS, Ana María. El Ordenamiento territorial desde una perspectiva de participación ciudadana; claves de una experiencia en Cali. En: Cátedra Nueva Ciudad, Cuaderno de Ciudad # 4, “¿Cúal POT para Cali?”. Agosto 2008. p. 23 – 24.

toma democrática de decisiones sobre su presente y futuro”, pero además de estas consideraciones de tipo normativo, pedagógico y de generación de conocimiento, también de acudir a una de las cuestiones que se tratan más espacialmente y es el derecho a la ciudad¹⁴³.

Respondiendo ahora al segundo cuestionamiento, se dice que la ciudad para la cual se hace el POT, está caracterizada por una concentración urbana de aproximadamente 2.500.000¹⁴⁴ personas de distintos puntos del territorio nacional y que está estrechamente relacionada con actividades comerciales y de servicios, por su relación y cercanía con espacios marítimos, equipamientos como aeropuerto, zonas francas, centro de carga, estadio de fútbol, centro de convenciones, etc; además es una ciudad donde el 86% de sus habitantes se ubican en los estratos bajos y medios, ampliamente influenciada por actividades ilícitas del “pasado reciente y presente” y por comportamientos de ciudadanos y clase dirigente que han “desestimado recurrentemente la posibilidad de construir futuro colectivamente”, igualmente, es una ciudad rodeada por una “plataforma natural de grandes cualidades”, pero que está fuertemente afectada por el impacto de las actividades comerciales, residenciales, industriales, agroindustriales no sustentables, entre otros aspectos¹⁴⁵.

Y si nos referimos un poco a lo que se discutió en torno a la dimensión ambiental del OT, podemos citar lo expuesto por Juan Carlos Silva y Ruth Amparo Eraso, profesionales del DAGMA, quienes muestran que *“la visión ambiental del POT debe concebir la ciudad como un ser viviente y vivificante, como una **Ciudad Orgánica** en la cual se logre un equilibrio armonioso y productivo entre: Aire, agua, suelo, vegetación, fauna, comunidades, instituciones, espacios y territorio”*.

Desde otro espacio de participación, específicamente el foro realizado por la Universidad Icesi en 2011, el entonces Dr. del DAPM Juan Carlos López, expuso la propuesta de

¹⁴³ MILLAN OROZCO, David. Retos del Nuevo POT para Santiago de Cali. En: Cátedra Nueva Ciudad, Cuaderno de Ciudad # 4, *“¿Cuál POT para Cali?”*. Agosto 2008. p. 28 - 29. En su artículo Millán cita 7 puntos del artículo 1 – Derecho a la ciudad, incluidos en la Carta Universal del Derecho a la Ciudad.

¹⁴⁴ Cifra estimada por el autor del artículo, basado en el censo de población del DANE 2005.

¹⁴⁵ MILLAN OROZCO, David. Retos del Nuevo POT para Santiago de Cali. En: Cátedra Nueva Ciudad, Cuaderno de Ciudad # 4, *“¿Cuál POT para Cali?”*. Agosto 2008. p. 27.

modelo de ciudad que recogió ideas de los debates con la ciudadanía, y las apreciaciones respectivas de los expertos como las que se describieron anteriormente.

Para este equipo trabajo, era importante incluir en el POT cuatro dimensiones de política pública, “*como forma de caracterizar la ciudad y sus necesidades*”, haciendo del POT una “*herramienta que va más allá de un plan urbanístico arquitectónico*”. Esta propuesta entonces abordó esas cuatro dimensiones incorporando una visión económica, de ordenamiento urbanístico, ambiental y técnico¹⁴⁶. Partiendo de la idea “*Una sociedad hace ciudades, un gobierno en sí mismo no tiene la capacidad de cambiar una ciudad, pensarlo es improbable, y esto fundamenta el planteamiento del POT 2011-2022, caracterizado por ser el desarrollo de lo formulado desde el 2000, pues las ciudades se construyen en 20, 30 o 40 años. En períodos más cortos es impensable desarrollar una ciudad de 2,3 millones de habitantes*”, esta administración centró su atención en hacer frente a temas tales como, formulación de una política pública de densidad poblacional, amarrada al territorio, dado que el aumento en la población repercutiría indiscutiblemente en el territorio, generando necesidades de infraestructura en educación, salud, servicios públicos, etc. Es decir, que la formulación del POT debe cumplir con requerimientos dirigidos por la dinámica poblacional¹⁴⁷. Un segundo aspecto tiene que ver con la pobreza, tema que se describe referenciando las tasas que indican que la ciudad tiene altos índices, lo cual debe combatirse desde el POT, adicionalmente debe elevarse el PIB per cápita, para desarrollar la ciudad competitiva y líder en procesos regionales y generadora de ventajas económicas¹⁴⁸.

Acerca del componente ambiental, el funcionario aclaró que “*Santiago de Cali es una ciudad ambientalmente fragmentada*”, con problemas de contaminación y riesgo por inundación o deslizamiento, especialmente en áreas donde se concentra la población más vulnerable. Igualmente y como uno de los temas predominantes se refleja un conflicto normativo ya que los usos del suelo tienen una vocación diferente a la definida por el POT

¹⁴⁶ LOPEZ, Juan Carlos. Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial Cali 2011. En : Boletín POLIS Observatorio de Políticas Públicas. Número 009. Universidad Icesi. Cali, Junio 2011. p. 5.

¹⁴⁷ Idíd. p. 5.

¹⁴⁸ Idíd. p. 6.

2000, evidenciado por la gran actividad comercial e industrial que toma lugar en áreas residenciales netas.

Dadas las anteriores observaciones, se delimito dos líneas de acción para el POT 2011, la rotación de la pobreza en el oriente, y el aumento de la competitividad de la ciudad. La prioridad sería de ser urbanístico arquitectónica a ser económica, en relación con el tema medioambiental. El caso de la competitividad, se trabajaría bajo el fortalecimiento del modelo regional conectándose con la oferta regional de plataformas industriales y de vivienda, aprovechando la riqueza de todos los circuitos propios y regionales y su cercanía con municipios como Yumbo, Jamundí y Candelaria, igualmente creando un sistema integrado de transporte con Cali como cabeza de región, reforzado por el tren de cercanías y un circuito vial¹⁴⁹.

Si bien, la administración municipal del periodo 2008 – 2011, contemplo dentro de su plan de desarrollo, gestionar una evaluación al POT 2000 para construir una nueva propuesta que diera lugar una modificación excepcional, el proceso no se culminó, sin embargo el acercamiento con la comunidad a partir de espacios de debate y participación, si sentó un precedente importante en la construcción de un modelo de ciudad, lo cual se posicionó como uno de los aspectos más relevantes para lograr hacer frente a las problemáticas territoriales que enfrenta la ciudad. Por consiguiente una la población caleña¹⁵⁰ puede de desearlo informarse sobre lo que es Cali en desarrollo territorial, y cuáles son las problemáticas que debe tener en cuenta para proponer un nuevo POT.

¹⁴⁹ Idíd. p. 7.

¹⁵⁰ Se considera importante indicar que el término “población caleña” no se refiere a la totalidad de la misma, sino a la suma de ciudadanos interesados por el desarrollo de la ciudad y que quieran añadirse a este proceso, aunque debería considerarse que todos debemos acercarnos a ellos, pero lamentablemente una gran porcentaje de ciudadanos no sienten preocupación por lo público y por tanto no se añaden a los procesos y espacios de participación.

V.2. ARTICULO: EL POT SE FORTALECE CON UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO¹⁵¹

En el marco del proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, Acuerdo 069 de 2000, la Administración Municipal ha venido realizando durante los últimos seis meses un amplio proceso de participación ciudadana, en el cual se han recibido las observaciones y recomendaciones de los habitantes de las comunas y los corregimientos, los gremios, la academia y de diversos grupos interesados en el diseño de un instrumento que puede prefigurar elementos determinantes del futuro de la ciudad. Para el adecuado desarrollo de esta tarea, es conveniente señalar algunos aspectos determinantes en el proceso de la actual revisión del POT:

Inicialmente, se parte de reconocer las enormes diferencias del territorio que planificó el POT en el año 2000, el cual hoy constituye el escenario sobre el cual construir un futuro deseable para los caleños. En estos 12 años, según datos del DANE, cerca de 220.000 caleños se han agregado a los 2'075.000 existentes en el 2.000, al tiempo que la ciudad desarrolló aproximadamente 59 hectáreas por año en su zona urbana, sin contar el crecimiento acelerado de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto.

Apenas una mínima parte de este crecimiento se hizo según los preceptos del POT, no sólo porque los asentamientos informales ocuparon los cerros y ríos de la ciudad, zonas que no estaban previstas para el desarrollo, sino que además se construyeron edificaciones sin la debida licencia y concepto de uso, hecho debido en parte a que el procedimiento fijado para la aprobación de los nuevos desarrollos (y en general, cualquier construcción) era confuso, lo que provocó que se realizaran cambios muy significativos en las normas, mediante

¹⁵¹ EQUIPO DE REVISION Y AJUSTE DEL POT, Departamento de Planeación Municipal Cali. El POT se fortalece con una visión estratégica del territorio. En: Revisión POT de Cali. [en línea]. 2012. [Consultado 21 de ago. 2012]. Disponible en < <http://www.facebook.com/#!/participa.revisionPOTcali>> y < <http://www.cali.gov.co/accesible/noticias.php?id=47175>>.

circulares normativas, entre otros instrumentos, que desfiguraron el modelo territorial propuesto por el POT.

Temas como la localización de la industria en los municipios aledaños al tiempo que se ‘desocupa’ la zona industrial de la ciudad; o los procesos de densificación de los barrios populares que producen hacinamiento e incrementan los déficits de espacio público y equipamientos; o la expansión del comercio y los servicios sobre las zonas residenciales sin planificación, no fueron claramente considerados en el POT. En términos generales, puede afirmarse que la planeación y el desarrollo económico no se coordinaron.

Por otra parte, aunque el POT 2000 identificó algunos instrumentos de planeación y gestión, muy pocos funcionan, entre otras cosas, porque la mayoría no fueron reglamentados. Figuras como las áreas de régimen diferido generaron un estado de incertidumbre y ambigüedad que no sólo dio lugar a la especulación y confusión, sino que propició la informalidad, causando con ello más problemas que soluciones.

Asimismo, en relación con la reglamentación de la zona rural, en el POT vigente faltó profundidad en la identificación de programas y proyectos, así como una normativa clara, y una identificación y delimitación precisa de sus componentes.

Paralelamente, los procesos de conurbación¹⁵² se incrementaron en forma importante, al tiempo que se conformó una extensa aglomeración urbana y un incipiente sistema de ciudades en la región sin una guía explícita. Aunque el POT incluyó unas pautas para los acuerdos regionales, estos no fueron desarrollados, debido en parte a la desaparición, con la reforma administrativa del 2000, del ente gestor encargado de sacarlos adelante, situación que produjo efectos determinantes en el desarrollo de Santiago de Cali y de los municipios vecinos.

También, el entorno internacional ha cambiado y presenta elementos que necesariamente debe considerar la revisión del POT de Cali. Paradigmas como la sostenibilidad y la competitividad, se presentan como metas fundamentales para el desarrollo urbano

¹⁵² A modo de aclarar el concepto, la conurbación define el proceso por el cual un área urbana crece a partir de su unión con poblaciones vecinas.

contemporáneo. La equidad concebida en las Metas del Milenio de las Naciones Unidas es el tercer elemento de esta tríada de objetivos que la agenda internacional ha puesto en primer plano.

Igualmente, durante estos 12 años la ciudad emprendió grandes proyectos urbanos que han producido cambios substanciales en el desarrollo urbano, entre estos el Sistema de Transporte Masivo – MIO, las Megaobras y las ciudadelas educativas, muchos de los cuales no estaban previstos en el POT vigente. Estos proyectos de enorme relevancia, han producido importantes cambios en el funcionamiento de la ciudad y han generado dinámicas urbanas que, desafortunadamente, no han sido aprovechadas, por ejemplo, para la aplicación de instrumentos de planificación, gestión y financiación.

En términos generales, puede afirmarse que el POT vigente se preocupó más de la regulación de las construcciones privadas, que de la orientación y programación de la inversión pública, que es un componente fundamental para la construcción del territorio futuro. Esta inversión pública que se ha identificado y programado por fuera de las premisas de ordenamiento del POT, quizás de una manera sectorial, produce impactos no controlados en el territorio. La inversión pública orientada es determinante para adelantar programas y proyectos necesarios para mejorar las condiciones y calidad de vida de los caleños, en especial de los más necesitados, en términos de dotación de vivienda, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos.

En este contexto, la revisión del POT se propone construir un instrumento más estratégico y útil para la administración del municipio, capaz de orientar la inversión pública y, al mismo tiempo, regular la actuación privada con miras a la construcción de un modelo territorial socialmente acordado. Un modelo que busque la construcción de un territorio que facilite el desarrollo económico, bajo la consideración de éste como un factor determinante para la competitividad. Que considere el sector privado no sólo desde la óptica de la regulación de sus inversiones, sino como posible socio en el desarrollo e implementación de los grandes proyectos que han de marcar la transformación del municipio hacia el futuro. Un POT que define una agenda para el proceso de integración regional y crea los instrumentos

adecuados para adelantar el proceso de concertación con los municipios vecinos. Que considera la zona rural como una parte integral del territorio urbano, para la cual hay que tomar decisiones paralelas a las de la zona urbana. Y, desde luego, un POT que es capaz de incorporar las decisiones adecuadas para canalizar hacia los fines establecidos, las diversas inversiones provenientes del Gobierno Nacional (por ejemplo los Macro-proyectos de vivienda) o los recursos de regalías.

Al mismo tiempo, este debe ser un instrumento más sencillo y fácil de aplicar, que evite innecesarios desgastes de la administración pública y de los constructores e inmobiliarios, en tramitaciones complejas y de larga duración. Por esto el POT debe construir normas que no permitan diversas interpretaciones, que distingan entre temas fundamentales y accesorios, y que se encuentren en concordancia con las intenciones generales del modelo, las políticas, objetivos y estrategias, así como de los programas y proyectos del POT.

V.3. ANALISIS ARTÍCULO: RADIOGRAFÍA DE CALI: PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES¹⁵³

Conforme a los resultados obtenidos en la etapa de diagnóstico, se evidencian considerables problemáticas en los ámbitos, regional, urbano y rural, los cuales fueron publicados por el DAPM en su artículo Radiografía de Cali: Problemas Territoriales. A continuación se nombran y se hace un análisis de los mismos.

Respecto al ámbito regional, se reflejan cuatro grandes problemáticas que se resumen en falta de acuerdos y planificación. Uno es el deterioro ambiental en el que se encuentran los recursos naturales que son transversales en el territorio, así como también la fragmentación que existe en cuanto a acciones encaminadas al cuidado de los mismos que generan la pérdida de su continuidad, evidenciando una desarticulación entre municipios. La

¹⁵³ Este numeral cita algunos aspectos relevantes resultado de los estudios de diagnóstico que desarrollo la administración actual, para establecer las problemáticas territoriales. El artículo puede encontrarse en la página oficial del Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, específicamente en el espacio del Departamento de Administración Municipal.

conurbación con municipios aledaños y la dependencia de los otros municipios con Cali en temas de servicios sociales y empleo, se constituyen como la segunda problemática, que ha generado saturación en los accesos a la ciudad y en la capacidad misma de las infraestructuras que prestan esos servicios, y en las conexiones regionales. En tercer lugar, se ubica el abastecimiento alimenticio y la gestión de residuos sólidos que requieren un planeamiento regional, el cual no existe hoy en día generando que estos sistemas sean disfuncionales en la región. Ejemplo de ello, es el traslado de los residuos sólidos hasta Yotoco, cuyo desplazamiento excesivo lo hace ineficiente.

El DAPM resalta sobre este aspecto que “la región como tal no tiene un papel definido a nivel nacional, y en ese orden de ideas, es importante establecer la manera en la que cada uno de los municipios pueda aportar con vocaciones definidas que se complementen entre sí, con el objetivo de dar cumplimiento al papel regional, tarea que deben emprender conjuntamente los municipios del G10¹⁵⁴”.

En el ámbito municipal, también persisten los desequilibrios ambientales. La fragmentación ambiental, es el común denominador, existe contaminación producto de actividad minera, desecho de residuos, aguas residuales y ocupaciones de suelos de protección ambiental. También, se manifiesta un aumento de las condiciones de riesgo en zonas de ladera, debido a falta de obras de mitigación para detener procesos de remoción en masa y el crecimiento descontrolado de asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Por otra parte existe un incremento en el déficit cuantitativo de vivienda, según lo expone el documento. Otros conflictos evidencian que la expansión de la ciudad no ha sido articulada de manera adecuada con la planificación de servicios públicos, hay carencia en la cobertura de acueducto, alcantarillado sanitario y drenaje pluvial.

Se resaltan problemas de accesibilidad al municipio, principalmente por infraestructura vial inadecuada, así como también, una discontinuidad y desarticulación vial y del transporte entre la zona urbana y la rural y en el sentido oriente – occidente de la ciudad, debido al

¹⁵⁴ El grupo de los G10 regional, lo conforman Jamundí, Buenaventura, Palmira, Candelaria, La Cumbre, Yumbo y Dagua, Florida y Pradera. Estos dos últimos se unieron en el presente año.

manejo inadecuado de cruces en el corredor férreo. Igualmente se refleja ausencia de modos alternativos de transporte e infraestructura que soporte la intermodalidad, tales como alamedas, ciclorrutas, el mío-cable, el plan de parqueaderos y estacionamientos, lo cual incrementa el uso de transporte privado e ilegal, saturando las vías existentes.

El caso del área urbana de la ciudad de Cali, pues es igualmente preocupante, según el artículo los estudios arrojaron ocho grandes problemáticas. Durante estos doce años, ha habido mutaciones en algunos barrios de la ciudad, debido al crecimiento no planificado de actividades terciarias sobre áreas residenciales, en otros términos la aparición y expansión espontánea de actividades económicas en espacios residenciales.

Según la postura que se aprecia en el informe, actualmente “existe una dependencia del Centro Tradicional para acceder a servicios administrativos”, “El nuevo POT concibe a una ciudad policéntrica, para que los caleños no tengan que desplazarse hasta el actual centro para poder realizar sus diligencias. Así, se proyecta la construcción de un centro en el Distrito de Aguablanca, similar a los Centros de Atención Distrital Especializados (CADES), en Bogotá”.

De otro lado, está el desplazamiento de la industria a otros municipios, lo cual genera detrimento del ICA, afectando el presupuesto del municipio, a la vez que disminuye la oferta de un alto número de empleos para los caleños.

También, se resalta la existencia de áreas residenciales de altas densidades y sin adecuada infraestructura pública, lo que disminuye el nivel de calidad de vida de los caleños.

Otra problemática, a mi modo de ver una de las más visibles para el ciudadano común, es el área de expansión no planificada. “Actualmente, la ciudad crece más hacia el sur, que es la ciudad que los constructores hacen, y hacia las laderas, que por el contrario es la ciudad que la gente hace”. Varias zonas de la ciudad se están densificando, provocando un crecimiento desorganizado debido a que el POT vigente no se planeó con una visión de expansión.

Un importante tema identificado es la inequidad entre oriente y occidente frente a lo público, denotando una concentración de equipamientos en el área de occidente y falta de equipamientos en el oriente, evidenciando una disfuncionalidad del sistema, producto de la falta de planificación territorial. Además, las redes de servicios públicos son obsoletas, lo cual provoca fallos en la prestación de los mismos, afectando la calidad de vida en algunas zonas de la ciudad. Finalmente, hay déficit y falta de adecuación del espacio público, principalmente porque este se ha generado a través de las obligaciones urbanísticas (licencias – proyectos), sin que se hayan realizado inversiones públicas para la generación de espacios urbanos de escala urbana y regional.

Las cosas por el ámbito rural no son distintas, de hecho son aún más complicadas si se tiene en cuenta que la información existente sobre el área rural de Santiago de Cali y el conocimiento del territorio no era suficiente para establecer un diagnóstico adecuado. Según la postura de la actual administración, la primera fase de la estrategia de participación ciudadana “Visión de Ciudad” cobró un papel de gran importancia para la realización de un diagnóstico actual de la situación de esta zona, donde se identificaron los siguientes puntos generados de conflictos y problemáticas territoriales.

En primer lugar, la falta de claridad en los límites veredales, entre corregimientos y entre áreas declaradas como reserva forestal, así como la titularidad de las propiedades han provocado una invasión de predios municipales y, por ende, conflictos de usos de suelo¹⁵⁵. Además se identifica que los pobladores hacen uso inadecuado de estos espacios para desarrollar formas de trabajo generando un impacto negativo en las áreas protegidas.

En segundo lugar, existen vías insuficientes con dimensiones inadecuadas y condiciones irregulares, que no permiten el tráfico de varios tipos de transporte, privilegiando el uso de los camperos y transporte informal. En tercer lugar, hay déficit en cobertura y calidad de

¹⁵⁵ Una importante anotación que se hace en el artículo sobre este punto se basa en la observación de unos de los participantes a los talleres de participación emprendidos durante el presente año, la observación del presidente de la JAC de la vereda Candelaria en Villa Carmelo fue la siguiente, “todo es prohibido para los habitantes del corregimiento en el que se ubica Parque Nacional o reserva forestal. Y no hacen inversión, solo se permite el mantenimiento de equipamientos hechos antes del 2000”.

servicios públicos, principalmente, en la calidad del agua y servicios sanitarios. Esto se da, en gran medida, por las restricciones que presentan las áreas de protección ambiental para el desarrollo de infraestructura y construcciones en general, así como por el crecimiento de edificaciones ilegales. Finalmente, los equipamientos existentes son inadecuados y no cuentan con la capacidad para soportar la cantidad de usuarios de los mismos, así como también presentan problema de acceso, debido a su ubicación.

V.4. ESTADO DEL SISTEMA AMBIENTAL DE SANTIAGO DE CALI¹⁵⁶

Transcurridos 12 años de promulgado el POT de Santiago de Cali, y una vez cumplido el periodo para realizar revisiones y determinarse uno nuevo, se hizo necesario adelantar algunos estudios que determinarían un diagnóstico de los componentes en la ciudad, tanto para aclarar el panorama, como para ocuparse de resolver o delimitar las nuevas directrices para subsanar estos vacíos, retrocesos, inoperancias de la norma, entre otros problemas de índole administrativo, planificador y cambios en el territorio producto de los fenómenos sociales y económicos. Uno de los estudios adelantados se consignó en el documento “Análisis del Diagnóstico del Sistema Ambiental de Santiago de Cali, como insumo para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 069 de 2000”, con el cual se decidió hacer frente a la problemática ambiental de la ciudad, para reconocer dentro de la nueva propuesta el aspecto ambiental como un componente estructurante.

Este trabajo se centra en analizar la función que debe cumplir el sistema ambiental en el ordenamiento territorial tanto a nivel urbano como rural, actualizando la reglamentación, conforme se ha establecido a nivel nacional y procurando retos en sostenibilidad y gestión ambiental¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Este apartado está basado en el documento: Análisis del Diagnóstico del Sistema Ambiental de Santiago de Cali, como insumo para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 069 de 2000, especialmente sus conclusiones, que detallan el estado del sistema ambiental de Santiago de Cali, componente sobre el cual se promete un amplio reconocimiento en la propuesta de POT que se está discutiendo en la actualidad.

¹⁵⁷ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Análisis del Diagnóstico del Sistema Ambiental de Santiago de Cali, como insumo para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 069 de 2000. Diciembre 2009. p. 5.

Para entender la importancia del componente ambiental en el desarrollo de la ciudad, se parte de la idea de que el proceso de formación de un territorio, se basa en la relación de la sociedad con la naturaleza, es así como las acciones humanas generan conflictos, debilidades, potencialidades, y diferentes cambios en el medio natural, lo cual parece ser ignorado por los entes estatales, relegando por mucho tiempo los temas ambientales a un segundo plano, y no solo por no gestionar una política ambiental, sino también por no alinear los proyectos relacionados con la reducción de la pobreza, la escases y sobre-explotación de los recursos, la marginalidad, la atención a riesgos y amenazas naturales, entre otros aspectos en el orden de las actividades humanas que han generado grandes conflictos en el territorio a lo largo de muchos años y los cuales ahora son de difícil manejo.

La inclusión de la dimensión ambiental del territorio es de urgente atención y aplicación, puesto que el territorio es el elemento integrador y estructurante de las acciones sociales y con lo cual se lograría una ciudad sostenible¹⁵⁸ y permitirá orientar objetivamente el desarrollo integral y armónico del entorno planificado.

El documento insumo para la revisión del POT 2000, hizo un amplio análisis del documento soporte técnico y al acuerdo del POT, lo cual genero algunas conclusiones, al respecto se relacionan y resumen algunas¹⁵⁹:

1. Se debe replantear el concepto de “recurso suficiente”, en el caso del agua. Lo anterior ya que se persiste en la idea de que el recurso hídrico es renovable y suficiente, lo cual está totalmente descontextualizado de los fenómenos actuales. De continuar con esta idea se cae situaciones de desabastecimiento o escasez.

¹⁵⁸ El documento cita el concepto de ciudad sostenible entendida como “aquella que integra la dimensión ambiental, combina el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y el desarrollo social de su población, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sostiene, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” Tomado de : Idíd. p. 7.

¹⁵⁹ Las conclusiones a las que llega el informe se dividen en 9 puntos; diagnóstico técnico, fundamentos conceptuales, escala regional, oferta ambiental, clasificación del suelo, programas y proyectos, partes, espacio público y gestión; todas importantes, pero para responder a algunos de los cuestionamientos de esta monografía se citaran algunas de ellas.

2. No hay una política ambiental que rija el desarrollo sostenible del Municipio, lo que se puede considerar como una incompatibilidad si se tiene en cuenta que el Acuerdo del POT tiene como propósito colectivo el construir un Municipio ambientalmente sostenible, mediante el establecimiento de reglas claras, ciertas y transparentes para el aprovechamiento respetuoso y eficiente de sus recursos naturales.
3. El Diagnóstico Técnico y el Documento Resumen presentan un énfasis muy importante al identificar las situaciones críticas ambientales especialmente en relación a los recursos naturales y sus formas de uso y ocupación, con menor énfasis en las condiciones ambientales urbanas. Esta misma estructura conceptual se observa en el Acuerdo, a pesar de establecer como línea del POT “un municipio ambientalmente sostenible”. Es fundamental la revisión de esta posición en el sentido del “ambiente urbano” lo que permitirá fortalecer la estructura de la ciudad al relacionar e integrar los factores bióticos, productivos, tecnológicos, culturales y políticos y trabajar en sentido del mejoramiento de la calidad de vida calidad de forma holística, y construir otra mirada con el entorno natural el cual no es sólo el abastecedor de recursos para su subsistencia sino un determinante y soporte para el funcionamiento tanto de los asentamientos rurales concentrados o dispersos como de la estructura urbana.
4. Se debe complementar el contexto regional en los temas ambientales.
5. Ajustar las actuaciones, programas y proyectos establecidos para el corto plazo, correspondientes al sistema ambiental, que no fueron realizados durante el período del 2000 al 2010.
6. Actualizar y precisar los tratamientos urbanísticos que se constituyen en conflictos ambientales.
7. Construir el seguimiento y evaluación del POT, el cual es un proceso ordenado por la ley 388 y está en relación directa con el montaje del expediente municipal. La evaluación del plan implica el establecimiento de una línea base que está

representada fundamentalmente en indicadores que cuantifican el diagnóstico, y definen las metas por construir.

8. Desarrollar los instrumentos de gestión del suelo, como parte central del manejo del suelo de protección ambiental, suelo de amenaza y riesgo y suelo para servicios públicos.
9. Abordar la planificación del territorio en diferentes escalas con igual jerarquía, ya que cada una de ellas permite el análisis de las particularidades del territorio y su adecuada intervención.
10. Coordinar la normatividad con los instrumentos de aplicación en el territorio, como en el caso de los esquemas básicos que definen lineamientos de problemas funcionales con énfasis en la conectividad, obviando otros sistemas estructurantes como el ambiental.
11. El Documento Técnico tiene una carencia de instrumentos de Seguimiento y Monitoreo, presentando en general, un Diagnóstico cualitativo y en pocas situaciones ambientales hay una medición de la situación.
12. La ciudad debe contar con sistemas de monitoreo eficientes que den cuenta de manera permanente de sus condiciones ambientales en cuanto a niveles de contaminación atmosférica, por ruido y de las aguas, lo que permitirá realizar los procesos de seguimiento de las inversiones realizadas en el tema ambiental y medir de manera técnica especialmente aquellas que tienen que ver con las condiciones ambientales urbanas, con el fin de medir su eficacia en el mejoramiento de calidad de vida.
13. El acuerdo del POT determina la obligación de desarrollar e implementar el expediente Municipal, como un sistema de información para evaluar el desarrollo territorial y hacer el monitoreo de la ejecución del POT. La ausencia de los instrumentos de seguimiento y la falta de una línea base cuantificable del año 2000, constituyen una grave falencia en la aplicación, el seguimiento y divulgación del

POT, y en general en la gestión y administración de la ciudad y del territorio municipal.

14. Muchos de los objetivos son pertinentes, pero no fueron reglamentados de manera explícita, ni fueron incluidos en el grupo de programas y proyectos y/o tampoco fueron ejecutados, de tal manera que las condiciones del territorio rural se deteriora pues no se apoya en directrices concretas de intervención y ocupación.

CONCLUSIONES

El ordenamiento territorial como se reflejó a lo largo de la monografía, es un campo ampliamente incluyente y muy importante en el desarrollo de la sociedad colombiana, puesto que en él intervienen políticas y proyectos relacionados con los aspectos, económico, social, político, cultural, ambiental, estético, entre otros. Además, es un claro escenario de representación de la gestión pública y las relaciones entre actores políticos, sociales y económicos, agremiados bajo los esquemas públicos y privados y la materialización de un sistema descentralizado y autónomo. Tal contextualización, orientó la necesidad de revisar a través de la herramienta de planificación y gestión pública, cuál ha sido el desarrollo en Santiago de Cali en este contexto, revisando el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 visto desde la revisión ordinaria del mismo que se lleva a cabo actualmente.

En principio podemos concluir que los avances en la materia para Santiago de Cali, aún caminan a paso lento, si se tiene en cuenta que persiste una enemistad sobre cómo debería entenderse el Ordenamiento Territorial y como se ejecuta. Podemos establecer desde la revisión ordinaria del POT que se lleva a cabo, que esta norma de planificación contempla todas las perspectivas desde los campos de la ciencia, no obstante, hay una debilitada conexión entre los saberes que establezca lineamientos concretos para llevar el modelo de ciudad a la realidad.

El POT comprende una perspectiva económica, si se considera que el sector privado ha desempeñado proyectos y programas aunque se rijan bajo las leyes del mercado, que no ha ligado sus inversiones hacia las preocupaciones sociales en conjunto, es decir la naturaleza de las inversiones no siempre están orientadas hacia el logro del bienestar social, sino que amparan una serie de propósitos individuales de los emporios económicos, entre los que se pueden nombrar las constructoras, las multinacionales explotadoras de recursos naturales, entre otros. Por ello, entre otras cosas, es visible que los nuevos sectores habitacionales, estén contruidos en áreas de influencia de los ríos y apartadas visiblemente del centro de la ciudad.

Lo anterior empata con las tareas de los urbanistas, desde esta perspectiva y a través del POT se determinan los proyectos a corto, mediano y largo plazo en extensión de la ciudad, pero hay una atención puesta sobre el crecimiento de la ciudad, desplegándola hacia los municipios vecinos, y relegando la importancia de lo rural como parte indispensable del desarrollo si se tiene en cuenta la noción de región. Una prueba de la incipiente intención de urbanizar una ciudad, se refleja en el hecho de que el POT solo se ha concebido a partir de la necesidad de regular los usos de suelo y la expansión urbana, aunque muy a pesar de esto todavía haya un déficit de vivienda en Santiago de Cali. El ámbito rural, es indispensable planearlo cuando se piensa en construir una ciudad – región, y aunque los ruralistas centren su atención al aumento de la productividad y el despliegue de unos equipamientos que obedezcan a este propósito, el ámbito rural es un tema poco trabajado en Santiago de Cali, de hecho, hay un sesgo que lo tiene totalmente desprotegido.

Los naturalistas, han tenido una participación considerable si se tiene en cuenta que desde las normas constitucionales se ha introducido el tema del medio ambiente tanto como escenario para comprender las dinámicas humanas y los impactos de sus acciones, como para determinar una proyección de ciudad sustentable, razonable y sostenible. Sin embargo, no ha sido suficiente el considerarlo, necesariamente se debe delinear una política que centre su atención en este aspecto y que con el POT se valga para planear acciones.

Y si lo vemos desde la posición de los tecnócratas, encontramos que la competitividad es el aspecto más desarrollado y relevante del OT en Cali, y es así, porque a pesar de depender de esquemas viales, de transporte, de equipamientos para su funcionamiento, su importancia de carácter netamente privado ha llevado a que los gobiernos le den mayor importancia, y que aunque se salgan de horizontes y normas establecidas en el POT, se acuda a otros procesos normativos para iniciar proyectos de esta índole.

Por otra parte, podemos anotar que la ciudad tiene graves problemas de planificación, que se convierten en una bomba de tiempo, pues no determinar adecuadamente lineamientos de un modelo de ciudad determinado, hace que el territorio colapse y cada individuo o grupos de individuos, sociales, políticos, públicos y/o privados hagan uso de él para satisfacer

necesidades propias respondiendo a una lógica individualista, relegando el bien colectivo y por consiguiente el valor de lo público. No obstante, esta planeación más que inadecuada, es ineficaz, porque el Estado sólo se muestra cuando se determinan las normas, se construyen los proyectos y propósitos, pero se ausenta cuando se deben ejecutar, analizar, evaluar y corregir. Es ausente también, cuando los cambios de gobierno limitan la ejecución de una herramienta como el POT que es a largo plazo, haciendo caso omiso a la norma, justificando que no refleja la realidad de la ciudad, pero que a su vez no se preocupa ni cumple su obligación de mejorarla.

La planeación cumple intermitentemente con las perspectivas, holística, prospectiva, democrática y participativa, si observamos las siguientes situaciones; desde que se planteó el POT 2000 no habían estudios que reflejaran los problemas sociales de la ciudad, problemas que se centran, en el aumento desmedido de la población, la influencia de la cultura del narcotráfico, la violencia, el desplazamiento forzado, la poca accesibilidad a la educación y la salud (sobre todo en los sectores rurales que llevo a estas poblaciones a desplazarse a las ciudades), entre otros.

Si vemos que la ciudad aún está dividida o sectorizada entre lo que se llamaría zonas accesibles y zonas rojas, estas zonas rojas, como el distrito de aguablanca, están constituidas como un sector que debe tener un desarrollo aislado de la ciudad, en donde el mismo habitante, dibuja un muro invisible que lo aparta de la misma, por ello tal vez en la propuesta actual de POT se discute temas relacionados con otorgarle a esta parte de la ciudad un “tradicional centro”, para que encuentre allí lo que necesita y no tenga que desplazarse a otros sectores, o que por eso tiene su propio centro comercial o de hecho el sistema de transporte MIO centra sus operaciones allí, puesto que esta parte de la ciudad es la más ganancias le proporcionan.

Y no con esto quiero decir que todos los barrios no deban tener una atención adecuada en equipamientos, vías de acceso, sistemas de transporte, sino, que el tema queda en entredicho cuando vemos que la expansión urbana en esta parte de la ciudad se ha hecho en zonas de influencia del Río Cauca, lo cual es muy grave no sólo por el impacto al medio

ambiente, sino, porque se pone en constante riesgo a la comunidad, frente a problemáticas de aumento de las aguas, contaminación del aire, entre otras, lo que en consecuencia repercute en la salud y la integridad de los habitantes. Y si se le quiere sumar otras realidades que de igual forma atentan contra el fin supremo del OT, es decir el BIENESTAR SOCIAL y el aumento de la calidad de vida de los habitantes, se puede anotar el hecho de que en esta zona de la ciudad no hay hospitales de primera categoría, donde se atiendan situaciones de alta complejidad, no hay parques, y aunque haya una ciudadela educativa, pues el equipamiento por sí solo no garantiza que la población en edad escolar tenga una buena y eficiente educación.

Por otra parte la construcción de una propuesta democrática y participativa aún no puede catalogarse como una herramienta vital, pues así los procesos de discusión del POT en el periodo de Ospina y en el actual, se vean fuertes y convoquen a amplios sectores de la ciudad interesados en el tema, el ciudadano lleva a estos espacios problemáticas individuales o de interés sectorial. El carácter participativo, a mi modo de ver puede estar atravesado por una lucha de fuerzas que el Estado en cabeza de los gobernantes locales debe estar en capacidad de interpretar y potencializar, para que a través de la norma pueda darle una visión global, que reúna estas dinámicas. Pero la experiencia y la desintegración territorial, refleja que hay una crisis de gobernabilidad o mejor una “crisis constante” de gobernabilidad, y un desgobierno, porque al no cumplir con los proyectos y programas de POT y mucho más cuando retraso 11 años el mejoramiento de una norma que poco se ha usado y que ha dejado a su paso inmensas problemáticas que serán muy difíciles y dispendiosas de solucionar, la tarea de hacer el proceso del POT algo participativo, pues depende en gran medida en que cumplan con lo que se proponen en la norma, que se recoge de las experiencias y de los estudios y de que lleve a otras fases del POT como son las de revisión y evaluación en todos los lapsos de tiempo que amerite, en otros términos, la participación y la construcción colectiva de un POT, no solo debe ser vista para construir y proponer, sino para ejecutar y evaluar.

Otras de las conclusiones a las que nos llevan este trabajo, es a interpretar a través de la experiencia del POT la acción del Estado y de las instituciones. Las anteriores apreciaciones, dan cuenta en parte de que el Estado tiene graves problemas de gobernabilidad, y por lo tanto, las instituciones pues no han cumplido su función de manera objetiva. Quizá dentro del aspecto de política pública nos acerquemos más a justificar este tema. En las políticas públicas se trabajan situaciones subjetivas y objetivas para que se cataloguen los problemas como públicos, sin embargo la experiencia del POT y sus diagnósticos actuales en la revisión ordinaria, nos permiten inferir que aún hay temas como el ambiental que no son considerados públicos, o no de forma global, pues es muy notorio que se ha trabajado de manera aislada y discontinúa, sin una política que enfrente las problemáticas y delimite como trabajarlas y mejorarlas.

Y como este campo nos permite evaluar al Estado a la luz de un asunto público como es el de proponer y poner en marcha un modelo de ciudad adecuado a nuestras realidades, pues podemos decir que el Estado representado en los gobiernos locales, se ha hecho el de la “oreja mocha” con los problemas territoriales de la ciudad, pues los sistemas de regulación no fueron puestos en marcha para obligar a cada administración a realizar las evaluaciones a las que tenía lugar, dejando que pasaran 11 años para cambiar la norma que estaba descontextualizada de las dinámicas. Un ejemplo de esto, puede ser el hecho de que al iniciar en el 2000 el proceso de elaboración del POT no se contaba con estudios técnicos con los cuales hacer un diagnóstico, pues ahora en el 2012 no se tenían los suficientes, aunque la mayoría se lograron en la administración de Ospina, las otras administraciones no respondieron de la misma forma, lo cual puede dejar en el aire muchas situaciones que pudieron prevenirse. Quizá el gobierno ha cumplido, aunque con tropiezos con los procesos de predicción, es decir fijar los objetivos y metas, también el de formulación de políticas, es decir la decisión; pero no ha cumplido con la fase decisoria que es la acción, la que además de ejecutar los programas nos permite evidenciar nuevas situaciones, pero todo se ha dejado a manos de la realidad, y de los mapas que la representan. No hay entonces una concordancia entre el debería ser y es. Es un ciclo coartado y que inicia una, dos y a tres veces, con la aliciente de que se hace cada 10 años, pero que no se concluye.

Vemos entonces que la ciudad de hoy, es una construcción espontánea, que no sigue reglas claras, si control de sus situaciones, sin un modelo consecuente con nuestra realidad, basado en lineamientos futuristas e inalcanzables por lo menos durante 11 años. Una ciudad que se ha desarrollado bajo la sombra de gobiernos ineficientes, sin sistemas de planeación eficaces, que lleven a realidad lo que se proponen, pero en términos integrales, no basta con relacionar un número de determinados logros cuando estos no han respondido a los desequilibrios territoriales, sino es así porque vemos que el diagnóstico presenta una ciudad desequilibrada, pobre de equipamientos, desarticulada a nivel rural, urbano y regional y con notables desigualdades socio-económicas y una detrimento nefasto en el sistema ambiental.

Pues así como el Estado tiene parte de culpa en esta situación, también es notable que la sociedad poco ha hecho para enfrentar esta situación, es importante que los grupos sociales, la academia, y la ciudadanía en general, entre otros actores, se haga una **CONSTRUCCIÓN COLECTIVA** de la ciudad que queremos, pero que a su vez ejecute los sistemas de participación que tiene al alcance para **EVALUAR** el proceso de implementación de las políticas y retroalimente esta carrera por la ciudad deseada, para que prevean y regulen desequilibrios y en su debido momento se enfrenten los fenómenos que surgen inesperadamente.

En última instancia, es preciso anotar que la construcción colectiva, debe ser integral, pluralista, diversa, y sin sesgos de índole cultural, ambiental, económica, social, estético, entre otros. Debe reflejar una lucha por lo público, por la eficiencia administrativa y la integración territorial que mejore las condiciones de vida a lo que nos llevó esta mala planeación. Ese es el mayor reto del nuevo POT.

BIBLIOGRAFÍA

Libros.

AMAYA ARIAS, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. En : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. Ordenamiento Territorial. Bogotá: ESAP, 1997. p. 48 - 49.

BANGUERO, Harold. El Municipio es un modelo de gestión pública descentralizada: elementos conceptuales y reflexiones sobre la experiencia colombiana. En : _____. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Santiago de Cali : Universidad del Valle, 2004. p. 40.

BANGUERO, Harold. La planeación y el control en la gestión municipal. En : _____ Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Santiago de Cali : Universidad del Valle, 2004. p. 59.

FORERO RAMIREZ, Sandra. Ley 388 de 1997 en el actual contexto institucional del ambiente, la vivienda y el desarrollo territorial. En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 155 - 156.

GARCES O'BYRNE, Juan Manuel. Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (Ley 388 de 1997). En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 55.

GARCES O'BYRNE, Juan Manuel ¿por qué son importantes los Planes de Ordenamiento Territorial para Colombia?. En : _____ Plan De Ordenamiento Territorial: Manual Prospectivo y Estratégico. Bogotá : Tercer Mundo, 1999. p. 3 - 4.

GIRALDO ISAZA, Fabio. La Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388. En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias

y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p.

GOODIN, Roberth (2001) *“Políticas Públicas y administración: Una Visión General – Análisis Comprado de Políticas – Ideas, Intereses e Instituciones”* en Nuevo Manual de Ciencia Políticas, tomo II. Editorial Istmo. Pp. 801 – 802.

GOMEZ OREA, Domingo. Marco Conceptual de la Ordenación Territorial. En : _____ . Ordenación Territorial. Madrid - España : Ediciones Mundi - Prensa, 2001. p. 36 - 40.

GOMEZ OREA, Domingo. Metodología para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial. En : _____ . Ordenación Territorial. Madrid - España : Ediciones Mundi - Prensa, 2001.

LAHERA PARADA, Eugenio Eugenio. ¿Qué es un Política Pública?. En : _____ Política y Políticas Públicas, 2004. p.13.

LEPAGE, Henri. Mañana, El Capitalismo. Alianza, 1979.

MASSIRIS CABEZA, Ángel. El Concepto de Ordenamiento Territorial. En : _____ . Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005. p. 15.

MENY, Ives. THOENING, Jean Claude. Políticas Públicas y Teoría del Estado. En _____ . Las Políticas Públicas. Madrid : Ariel, 1992.

MOLINA GIRALDO, Humberto. Territorio y ordenamiento urbano. En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 123 - 124.

MORCILLO, Pedro Pablo. Régimen legal de la planeación para el desarrollo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 557 – 597. cap 6

MORCILLO, Pedro Pablo. Marco Conceptual y Administrativo. En : _____ La Planeación En Colombia Historia, Derecho y Gestión. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002. p. 22.

PINILLA PINEDA, Juan Felipe. Evolución Legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano En : MALDONADO, María Mercedes. Reforma Urbana y Desarrollo Territorial : Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá : Universidad de Los Andes, 2003. p. 237.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Elementos del Estado. En : _____. La Constitución al alcance de todos. Bogotá : Intermedio, 2007. p. 71 – 73.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Presentación. En : _____. La Constitución al alcance de todos. Bogotá : Intermedio, 2007. p. 17.

SALAZAR VARGAS, Carlos. Las Políticas Públicas. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 1995.

VARGAS VELASQUEZ, Alejo, *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*, Las Políticas Públicas entre la racionalidad técnica y la Racionalidad Política, Almudena Editores, Pág. 55-94

VASQUEZ BENITEZ, Edgar, DUQUE DAZA, Javier. Introducción En : ESAP. Memorias Encuentro Latinoamericano: Descentralización Territorial y su impacto en la Gestión Local. Santiago de Cali : Universidad del Estado Territorial Valle del Cauca, 1998.

Artículos.

AGUIRRE PEREA, Fabiola. ¿Cómo se pensó la ciudad hace 10 años?. En : Boletín POLIS Observatorio de Políticas Públicas. Número 009. Universidad Icesi. Cali, Junio 2011.

LOPEZ, Juan Carlos. Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial Cali 2011. En : Boletín POLIS Observatorio de Políticas Públicas. Número 009. Universidad Icesi. Cali, Junio 2011.

Documentos Oficiales

JUANA ROJAS, Ana María. El Ordenamiento territorial desde una perspectiva de participación ciudadana; claves de una experiencia en Cali. En: Cátedra Nueva Ciudad, Cuaderno de Ciudad # 4, “¿Cual POT para Cali?”. Agosto 2008.

Evaluación de las Estrategias del Plan De Desarrollo Económico y Social del Municipio de Santiago de Cali, a 31 de Octubre de 2003. p. 16.

SANTIAGO DE CALI, Consejo Territorial de Planeación. Procesos de Participación Ciudadana comentarios a la Ley 152 de 1994. En : _____ Cuaderno de Trabajo 1. Santiago de Cali, 1999.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Análisis del Diagnostico del Sistema Ambiental de Santiago de Cali, como insumo para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 069 de 2000. Diciembre 2009.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Estrategia de Participación. Foro de Socialización POT, Mayo 2012.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial Santiago de Cali.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. POT de Cali. Acuerdo 069, Septiembre 2000. p. 209.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. POT de Cali. Documento Resumen, Septiembre 2000. p. 57.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Primer Borrador de Políticas del Modelo de Ordenamiento Territorial, Mayo 2012.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION. Radiografía de Cali: Problemáticas Territoriales, Agosto 2012.

Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 “*Proyecto de Vida para Todos*”.

Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007 “*Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver*”.

Plan Municipal de Desarrollo 2008 – 2011 “*Para Vivir la Vida Dignamente*”.

Informe de Gestión 2001-2003 “*la honestidad el camino para recuperar a Cali*”.

Informe de Gestión 2008-2011.

Rendición de Cuentas 2006 “*Cali Segura, Productiva y Social*”.

Leyes

Artículo 1 del título I “*de los principios fundamentales*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 286 del título XI “*de la organización territorial*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 103 del título IV sobre la “*participación democrática y de los partidos políticos*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 151 del título VI “*de la rama legislativa*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 288 del título XI “*de la organización territorial*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 297 del título XI “*de la organización territorial*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 307 del título XI “*de la organización territorial*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 319 del título XI “*de la organización territorial*” de la Constitución Política de 1991.

Artículo 329 del título XI “*de la organización territorial*” de la Constitución Política de 1991.

Ley 388 de 1997 “*por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*” de la Constitución Política de 1991.

Ley 1454 de 2011 “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*” de la Constitución Política de 1991.

Documentos en Línea

CAICEDO FERRER, Juan Martín. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En : Sociedad Geográfica de Colombia. [en línea]. (2003). [Consultado 20 feb. 2012]. Disponible en < <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf>>

EQUIPO DE REVISION Y AJUSTE DEL POT, Departamento de Planeación Municipal Cali. El POT se fortalece con una visión estratégica del territorio. En: Revisión POT de Cali. [en línea]. 2012. [Consultado 21 de ago. 2012]. Disponible en < <http://www.facebook.com/#!/participa.revisionPOTcali>> y < <http://www.cali.gov.co/accesible/noticias.php?id=47175>>.

LERMA CARREÑO, Carlos Alberto. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT): una causa perdida para la autonomía regional. En : Razón Pública.com. [en línea]. (2011). [Consultado 25 feb. 2012]. Disponible en < <http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/2034-la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial-loot-una-causa-perdida-para-la-autonomia-regional-.html>>

OBSERVATORIO LEGISLATIVO. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT. En : Instituto de Ciencia Política – Hernán Echavarría Olózaga. [en línea]. Boletín No 186

(2011). [Consultado 25 feb. 2012]. Disponible en <
http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_186>

TOBON QUINTERO, Gabriel. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿Un olvido más del carácter multiétnico y pluricultural de Colombia?. En : Observatorio de Territorios Étnicos: Una propuesta por la defensa de los territorios. [en línea]. (2011). [Consultado 21 feb. 2012]. Disponible en <<http://www.etnoterritorios.org/documentacion.shtml?apc=c1-2--&x=758>>