

Cuadernos **de ciudad #4**

¿Cuál POT para Cali?

Cátedra Nueva Ciudad

Santiago de Cali
Agosto 2008

¿Cuál POT para Cali?



Constituyente por Cali

Un corazón puede mucho
muchos corazones lo pueden todo!

Cátedra Nueva Ciudad

¿Cuál POT para Cali?

Cuadernos de ciudad #4



**ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI**



CALI, UN NUEVO LATIR!



Constituyente por Cali
Un corazón puede mucho
muchos corazones lo pueden todo!

Cuadernos

de ciudad #4

Jorge Iván Ospina Gómez
Alcalde de Santiago de Cali

Comité Editorial

Pedro Luis Barco
Secretario General

Johannio Marulanda
Director Departamento Administrativo de Planeación

Jesús Darío González Bolaños
Director (e) Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma

Carlos Anaya García
Consultor Comunicaciones Alcaldía de Santiago de Cali

Conceptualización y Edición

Jesús Darío González Bolaños
Carlos Anaya García
David Santos

Diseño

Visión Digital

Edición Digital e Impresión

Merlín i.d.

Agosto de 2008

Contenido

Presentación	7
Elementos para la construcción de un nuevo POT Johannio Marulanda	9
El ordenamiento territorial desde una perspectiva de participación ciudadana; claves de una experiencia en Cali Ana María Juana Rojas	15
Retos del nuevo POT para Santiago de Cali David Millán	25
El POT desde una visión ambiental Ruth Amparo Eraso Caicedo Juan Carlos Silva Montoya	33
Participación y POT en Santiago de Cali Jesús Darío González Bolaños	37

Cátedra Nueva Ciudad
Último martes de cada mes

Presentación

Este cuaderno está dedicado con especial afecto y recordación, al maestro sociólogo **Orlando Fals Borda**, quien desde su ejemplo intelectual, entregó lo mejor de su vitalidad y su obra académica y política para que los colombianos organicemos un país donde se pueda vivir la vida dignamente.

La pregunta **¿Cuál POT para Cali?**, nos sitúa en el plano de los retos institucionales y ciudadanos de más relevancia para adelantar la tarea de transformar la ciudad de Santiago de Cali en los próximos años.

Al abordar el reto, es importante recordar que el territorio es una construcción humana y social que se establece en un relacionamiento histórico entre el entorno físico natural, las construcciones simbólicas que se dan desde el lenguaje y los modos de organización de la sociedad en sus aspectos económicos, políticos y culturales. En otras palabras a todas las sociedades les asiste la experiencia histórica de construir el territorio, en sus dimensiones culturales, socioeconómicas y jurídico-políticas.

En Colombia uno de los avances contemporáneos respecto a la construcción del ordenamiento territorial municipal, desde una perspectiva democrática, parte de las orientaciones de la carta constitucional de 1991 que fortaleció la descentralización político administrativa y el sistema de planeación nacional, con desarrollos específicos respecto al ordenamiento territorial, consignados posteriormente en la Ley 388 de 1994.

Los instrumentos y las experiencias acumuladas en los últimos años en el país, nos permiten visualizar los planes de ordenamiento territorial, como procesos de planificación que más allá de proyectar escuetamente lo físico territorial, van hacia una dimensión integral de planificación socioeconómica, cultural y política del territorio. Se trata de proyectar el orden existente hacia nuevos escenarios de desarrollo deseable, que dignifiquen la vida y visualicen un futuro esperanzador para las nuevas generaciones de habitantes de la ciudad.

El **Cuaderno de ciudad número 4**, presenta un conjunto de reflexiones relacionados con los anteriores aspectos mencionados, sobre el entendido de que en Santiago de Cali tenemos una tarea inmediata que debe convocar a la construcción participativa del Nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Situemos a continuación la agenda de reflexiones.

En primer lugar, **Johannio Marulanda**, Director de Planeación Municipal, desarrolla una ubicación básica de categorías y procesos relacionados con la construcción del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para Cali.



En segundo lugar, **Ana María Rojas** socióloga, abogada y ex Consejera Territorial del municipio, nos presenta su balance de la experiencia de 1995 y el año 2000 de formular y dinamizar participativamente el primer Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali.

En tercer lugar **David Millán**, Arquitecto, Mágíster en Política Territorial y Urbanística, Subdirector de POT, expone un conjunto de consideraciones o lineamientos generales respecto de la renovación del ordenamiento territorial y la planificación del territorio en el municipio.

En cuarto lugar, **Juan Carlos Silva** y **Ruth Amparo Eraso Caicedo**, profesionales del Departamento de Gestión del Medio Ambiente DAGMA, establecen un conjunto de reflexiones y criterios respecto a la dimensión ambiental del POT.

Y finalmente, **Jesús Darío González**, Asesor de Participación Ciudadana y Director (e) Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma, presenta pistas sobre los procesos de participación en la formulación del nuevo POT, en el marco de la estrategia Constituyente por Cali.

Con estas reflexiones invitamos a los diversos sectores, estamentos, asociaciones, gremios e instituciones de la ciudad a dinamizar un proceso que permita repensar y proyectar nuestro territorio desde un sentido solidario, diverso y profundamente democrático. Sabemos que para eso requerimos ciudadanos comprometidos con la planificación del territorio y en ese horizonte les invitamos a ponernos en camino.

Vamos junt@s a construir el nuevo POT para Santiago de Cali.

Elementos para la construcción de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial - POT

Johannio Marulanda

Al escuchar alguna mención al POT, el ciudadano común probablemente no comprenderá el asunto. En primer lugar porque la sigla no le es familiar y en segundo lugar porque, aún sabiendo que se trata del Plan de Ordenamiento Territorial, el contenido no le es ampliamente conocido. Con el propósito de divulgar de modo sencillo y directo el sentido y el contenido de este fabuloso instrumento de planificación, cabe entonces enunciar algunos de sus detalles.

En primer lugar, el POT es un documento que deben formular todos los municipios del país. Por supuesto, más que un documento es una guía para la acción, un conjunto de normas de obligatorio cumplimiento en el momento de tomar decisiones sobre la ciudad: ¿Por dónde trazar una avenida?, ¿Dónde se ubican las zonas verdes?, ¿Hacia dónde debe crecer la ciudad?, ¿De qué tamaño pueden ser sus edificaciones? y tantas otras cuestiones de importancia crucial cuando se trata de regular el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de los municipios.

Pues bien, después de más de una década, el POT originalmente formulado por las autoridades municipales debe ser evaluado y reformulado en los aspectos que se estimen pertinentes, así lo establece la ley. Sin embargo, como es de esperar en un estudio de alta complejidad técnica elaborado con el propósito de convertirse en instrumento para la planificación durante al menos doce años, en realidad el POT reúne las conclusiones de múltiples estudios de diversa índole.

En primer lugar, y en términos muy generales, los estudios complementarios del POT pueden agruparse en tres grandes bloques enfocados a:

- El medio ambiente.
- La urbe y su infraestructura.
- La norma y las finanzas.

En cada uno de esos campos temáticos se abordan distintos aspectos del POT. Conviene examinar cada caso.

MEDIO AMBIENTE. En este sentido se diferencian dos grandes temas:

- **Ambiente:**

- La delimitación de la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Farallones de Cali; este estudio está bajo la responsabilidad de las autoridades ambientales CVC y Dagmá; hay avances que están siendo examinados por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



- El inventario de las áreas cubiertas de bosque, matas de guadua y relictos boscosos, que son incluidos en la categoría de suelos de protección ambiental; como en el caso anterior, este estudio está bajo la responsabilidad de las autoridades ambientales CVC y Dagma.
- El programa de prevención y control de incendios forestales; este estudio tiene un antecedente formulado en 1995 sobre el que se basan las autoridades ambientales CVC, Dagma y Clopad para su actualización.
- La determinación de sitios para obras de control de incendios forestales, como reservorios de agua, torres de control y vigilancia especialmente ubicada en los cerros tutelares; este estudio debería contar con el concurso de las autoridades ambientales CVC, Dagma y Clopad.
- El inventario de nacimientos de agua y delimitación de zonas de protección; se trata de un estudio de georeferenciación de la red hídrica municipal a cargo de las autoridades ambientales CVC y Dagma, aunque no aparecen explícitamente designadas para ello.
- Estudio de inversiones en protección y recuperación de las cuencas que deben ser al menos de 1% de las rentas municipales prioritariamente orientado a la adquisición de predios donde se ubican los nacimientos de las corrientes que abastecen los acueductos municipales (Aguacatal, Cali, Cañavalejo, Meléndez, Lili y Pance); este estudio es responsabilidad del Planeación Municipal y el Dagma.
- Estudio de tratamiento y manejo de áreas forestales protectoras de corrientes de agua bajo la responsabilidad de las autoridades ambientales CVC y Dagma.
- Estudio de las áreas forestales protectoras de humedales; se trata de un estudio de georeferenciación y caracterización que incluye inventarios biológicos en las áreas de expansión y transición para delimitar definitivamente las áreas forestales protectoras, a cargo de las autoridades ambientales CVC, Dagma; de este estudio sólo se elaboró en su momento lo correspondiente al botadero a cielo abierto de Navarro.
- Formulación de instrumentos económicos para la implementación de la gestión ambiental, específicamente para el control y protección de los recursos hídricos y del recurso aire, bajo la responsabilidad del Dagma.
- Formulación del plan de incentivos económicos para la gestión ambiental, específicamente orientado a la identificación y aplicación de incentivos de origen nacional para la recuperación y conservación de ecosistemas; igualmente a cargo de las autoridades ambientales CVC y Dagma.
- Estudio para la localización de estaciones de transferencia de escombros y de sitios para la disposición final de residuos sólidos, químicos, tecnológicos, lodos y escombros; de este estudio hay avances notables uno de los cuales es el relleno sanitario de Yotoco; este estudio está a cargo del Dagma, de Emsirva y del PGIRS (Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos) de Planeación Municipal.
- Estudio diagnóstico de calidad de aguas subterráneas sobre lo cual hay documentos que es necesario complementar con el modelamiento de la contaminación que pudieran generar los usos futuros sobre los acuíferos y sus zonas de recarga.

- Amenaza y Riesgo:

- Estudio para la definición de la zonificación resultante de la primera y segunda fases de la microzonificación sísmica; en este caso, en el corto plazo el Municipio deberá adoptar como norma urbanística general la zonificación según periodos de vibración de los suelos urbano y de expansión; y en el mediano plazo, la zonificación según las aceleraciones de los suelos; este estudio está bajo la responsabilidad del Dagma.
- Formulación de los términos de referencia para uso y ocupación de terrenos de zonas de alta amenaza por movimientos de masas; este estudio tiene como propósito examinar la viabilidad de dar otros usos a este tipo de zonas; el estudio se encuentra bajo la responsabilidad de la autoridad ambiental CVC y de Planeación Municipal.
- Estudios derivados de la microzonificación sísmica, especialmente orientados hacia la simulación tridimensional, las perforaciones profundas, los ensayos dinámicos de los suelos y otros, con el fin de calificar la vulnerabilidad sísmica y modelar los escenarios de riesgo sísmico; estos estudios se encuentran bajo la responsabilidad del Dagma, de Planeación Municipal y de la Secretaría de Gobierno.
- Estudio para viviendas construidas en zonas de riesgo sobre la base de los estudios de microzonificación, para determinar las patologías estructurales y formular las recomendaciones para su reforzamiento; el estudio es elaborado por el Dagma, Planeación Municipal y la Secretaría de Gobierno.

URBE E INFRAESTRUCTURA. En este sentido se diferencian cinco grandes temas:

- Vías y Transporte:

Plan Indicativo de Transporte o Plan de Movilidad para la formulación de la política, los programas y proyectos generales bajo la responsabilidad del Planeación Municipal; este estudio es de importancia crucial en el momento de planificar las intervenciones en la malla vial y de armonizar las obras construidas por el sistema de valorización con las obras del Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO. A pesar de su importancia y de la perentoriedad de los plazos para ello, los estudios aún no se han realizado; hoy la administración municipal ha elaborado un plan para contar con este Plan para el 2009.

- Servicios Públicos que comprende dos estudios:

- Estudio para la disposición final de residuos sólidos que condujo a la solución de Yotoco como relleno sanitario regional.
- Plan de Servicios Públicos que debe conducir a la localización y definición de las características técnicas de la infraestructura requerida para el desarrollo de la ciudad consolidada en suelos urbanos denominados suelos de expansión y del área rural; este estudio, del que se cuenta con algunos avances, está a cargo de Planeación Municipal.

**- Espacio Público y Equipamientos:**

Que conduce al Plan Especial de Espacio Público y Equipamiento Colectivo a cargo de Planeación Municipal y de la Subdirección de Bienes Inmuebles y Recursos Físicos.

- Vivienda, considera siete estudios, algunos de ellos agrupables:

- El Sistema Municipal de Vivienda orientado a la creación de un sistema que relaciona, articula y coordina la acción de los diferentes actores que participan en la generación de la demanda y la oferta de soluciones habitacionales en el Municipio, con énfasis en la vivienda de interés social; este estudio lo realiza Planeación Municipal.

- El Plan Estratégico de Vivienda que formula la política para los diferentes periodos de vigencia y detalla metas financieras, modalidades e instrumentos de ejecución; el estudio es responsabilidad de Planeación Municipal y de la Secretaría de Vivienda.

- La Política de Expansión y Control de Bordes para el que aislamiento y el establecimiento de transiciones en asentamientos incompletos, localizados por fuera del perímetro urbano o en la periferia, como parte integral de los programas de mejoramiento integral; formulación a cargo de la Secretaría de Vivienda.

- La Política sobre Asentamientos Subnormales o de Desmarginalización, relativa a los asentamientos incompletos contiguos al perímetro urbano que sean objeto de la política de mejoramiento integral que, una vez normalizados y regularizados, son susceptibles de incorporación al suelo urbano; estudio a cargo de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente.

- El Inventario y Localización de Asentamientos Rurales y Suburbanos, en las zonas de transición y en las demás zonas de manejo del suelo rural; a cargo de Planeación Municipal.

- La Reglamentación de las Áreas Sustraídas de la Reserva Forestal, en concordancia con la normatividad nacional, a cargo de Planeación Municipal.

- La Incorporación de Áreas con Régimen Diferido al Suelo de Expansión Urbana, entendidas como aquellas áreas que pueden declararse en el futuro como de expansión urbana, las cuales quedaron sujetas a la condición suspensiva por la realización de estudios y labores que permita la urbanización y que demuestren la mitigación de los riesgos enunciados por la autoridad ambiental CVC: Estudios de subsidencia en zonas de antigua minería, estudios de microzonificación sísmica, estudios de amenazas y riesgo de inundación y crecientes torrenciales, estudios de amenaza y riesgo de remoción de masa, estudios de llanura aluvial, estudios de sistemas de abastecimiento de agua y del sistema de alcantarillado y el estudio del sistema de manejo de disposición de aguas residuales; esta tarea se encuentra bajo la responsabilidad de Planeación Municipal.

- **Patrimonio**, considera el Plan Especial de Patrimonio o de Protección Patrimonial, que elabora un diagnóstico ambiental y paisajístico del suelo urbano con su respectiva reglamentación tanto del suelo urbano como de las áreas de expansión, a cargo de Planeación Municipal.

• **NORMAS Y FINANZAS:**

- **Normatividad**, que considera ocho elementos todos ellos bajo la responsabilidad de Planeación Municipal:

- Fichas Normativas para las Piezas Sur y Sur Occidental, Norte, Urbano Regional, Oriental (pendiente) y Corredores Viales.
- Usos por Sectores y Distritos de Actividad Especializada.
- Área de Actividad de Centralidad de Tercer Orden.
- Redelimitación de Centralidades y Zonas de Manejo.
- Plan de Renovación Urbana del Centro Global.
- Gaceta Oficial de Urbanismo de Cali.
- Taller Permanente de Espacio Público.
- Expediente Municipal o sistema de indicadores de seguimiento y control del POT.

- **Financiación y Gestión**, que considera cuatro elementos:

- Participación en Plusvalía, bajo la responsabilidad de Planeación Municipal y Hacienda.
- Emisión de Títulos Representativos de Derechos de Construcción y Desarrollo, y de Derechos Adicionales, igualmente bajo la responsabilidad de Planeación Municipal y Hacienda.
- Emisión de Pagarés y Bonos de Reforma Urbana, bajo la potestad del Alcalde.
- Creación del Centro de Documentación del Municipio, bajo la responsabilidad de Planeación Municipal.

Esta descripción tiene el propósito de ilustrar al lector acerca de la complejidad y la extensión de los estudios conducentes a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, tarea que implica, en algún sentido, la formulación de un Plan Maestro de Ciudad para el mediano plazo, que implica actores centrales en la planificación urbana y que, si se acompaña de una genuina participación ciudadana, se convierte en una suerte de Plan de Desarrollo que trasciende las administraciones locales y le imprime a la evolución propia de la municipalidad un carácter sostenido y de largo aliento.



El ordenamiento territorial desde una perspectiva de participación ciudadana; claves de una experiencia en Cali

Ana María Juana Rojas

1. INTRODUCCIÓN

La Cátedra Nueva Ciudad es un espacio que nos convoca como ciudadanos y ciudadanas a pensar y reflexionar sobre las principales preguntas que Cali nos hace en este momento histórico en un ejercicio colectivo que resulta esperanzador.

Es un encuentro, un esfuerzo por abrir espacio a otras lógicas, a otros discursos, a otras voces, para no perder de vista la diversidad de lo que somos, asumida ésta como riqueza, desde donde se promueve la participación ciudadana documentando sus reflexiones y sistematizando sus aprendizajes.

La invitación a esta Cátedra surge porque fui la primera Coordinadora del Consejo Municipal de Planeación, en el periodo comprendido entre 1.995 y el 2.000. Esa experiencia es mi referente para abordar la pregunta que nos convoca: ¿Cuál Plan de Ordenamiento Territorial para Cali?

Es en el encuentro con los otros, en la conversación, en el diálogo, en ese ir y venir de las ideas, de interpretar los hechos, del encuentro y desencuentro de las diferentes percepciones, sensibilidades, intereses e imaginarios, donde podemos construir conjuntamente las respuestas y resolver las dificultades que enfrentamos.

2. REVERSEMOS EL ACTUAL POT

Lo primero es reconocer que ya existe uno, es decir, mal haríamos en desconocer el que actualmente nos rige por ley. Con esto no estoy defendiendo el POT actual. Estoy planteando la pertinencia de evaluar lo que ha pasado con el vigente: Es preciso complementar, verificar y actualizar los estudios técnicos que lo soportan y analizar lo sucedido desde su promulgación hasta la fecha. La ciudad ya no es la misma de hace 10 años, esto cuenta a la hora de hacer la revisión.

La actual administración tiene la obligación, por ley, de revisar el Plan de Ordenamiento de la ciudad y es una gran oportunidad para, no sólo corregir el rumbo, sino y sobre todo, para garantizar que se respete, se gestione y se ejecute lo que establezca el POT.



3. ¿QUÉ ES UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Empecemos por establecer algunas definiciones que nos sirvan de referente:

Un plan es un pacto colectivo de futuro con las siguientes características: Es un ejercicio político de concertación de intereses, percepciones y sensibilidades, sustentado técnicamente, que plantea una visión de futuro y que además determina un rumbo, es decir, establece una ruta para llegar a la visión o sueño que se tiene definiendo objetivos, estrategias y resultados. Es preciso reconocer a la planeación como un ejercicio sistémico que siempre está en el círculo virtuoso del PHVA: Planear – Hacer – Verificar – Actuar.

El **ordenamiento territorial es la expresión espacial** de la política económica, social y cultural de toda la sociedad. Tiene sus antecedentes como función pública en la década de 1.920 en Estados Unidos y en algunos países europeos (Alemania, España, Holanda, Suiza). Se desarrolla con mayor vigor después de la segunda guerra mundial.

El Ordenamiento Territorial tiene que ver con la **definición y gestión de los modelos territoriales**, que junto a las estructuras y los sistemas contribuyen a la cohesión interna de una sociedad, que es de gran importancia para la colectividad.

Definido un modelo de ordenamiento, se plantea la **estrategia territorial**, entendida como el conjunto de previsiones realizadas para utilizar o aprovechar en la mayor medida a un territorio con el fin de lograr su contribución a otros fines como el desarrollo humano y la convivencia pacífica.

Otro componente del POT es la estructura territorial, entendida como el conjunto de hechos presentes en un espacio geográfico considerado unitariamente al que se confiere un significado articulador o integrador para su funcionamiento. Finalmente están los diferentes **sistemas territoriales** que no son otra cosa que la estructura territorial en funcionamiento.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cali, establece como sistemas territoriales estructurantes los siguientes:

- Ambiental.
- Servicios Públicos Domiciliarios.
- Vial y de Transporte.
- Espacio Público.
- Equipamientos Colectivos.
- Patrimonio Urbano.

Teniendo estas definiciones presentes deberíamos evaluar el modelo territorial planteado en el POT actual, partiendo de preguntas como: ¿Cuál es el POT que necesitamos, queremos y podemos gestionar? ¿En qué necesita ser ajustado o repensado el actual POT? ¿Cuáles son las estrategias planteadas para alcanzar la visión que el POT enuncia? ¿Cuáles los mecanismos de financiación establecidos en él para garantizar la gestión del mismo?

Y así sucesivamente, hacer el ejercicio, hasta que podamos verificar con indicadores que estamos construyendo el territorio en el que soñamos y deseamos vivir.

4. EL REFERENTE LEGAL: LA LEY 388 DE 1.997

Esta ley, desarrollando principios consagrados en la Constitución de 1.991, por primera vez obliga a los municipios a hacer un plan de ordenamiento territorial.

Los principios de la ley son:

- La función social de la propiedad.
- La prelación del interés general sobre el particular.
- La distribución equitativa de cargas y beneficios.

Los valores que la ley promueve son:

- La equidad.
- La gobernabilidad.
- La competitividad.
- La sostenibilidad.

Sus objetivos son:

- Actualizar y Armonizar la Ley 9 de 1.989.
- El uso del suelo debe estar ajustado a la función social de la propiedad (accesibilidad a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios).
- Velar por la creación y defensas del espacio público así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, coordinando la iniciativa, la organización y la gestión municipal con la política urbana nacional, así como los esfuerzos y recursos de las entidades que la desarrollan.
- Promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y la instancia y autoridades administrativas y la planificación, en el ordenamiento del territorio.
- Promover el ordenamiento del territorio, uso equitativo y racional del suelo.
- Ejecución de acciones urbanísticas eficientes, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

**Las dimensiones del territorio son:**

- **Social:** Equidad, bienestar, seguridad ciudadana, vivienda, educación, salud y recreación.
- **Ambiental:** Sostenibilidad, clima, relieve, agua, flora y vegetación, fauna, usos del suelo, zonas de riesgo, ecosistemas.
- **Política:** Gobernabilidad democrática, conflictos políticos, participación y organización comunitaria, organización política administrativa.
- **Económica:** Competitividad, sector primario, secundario y terciario.
- **Territorial:** Clasificación del suelo: Urbano, expansión, suelo rural.
- **Cultural:** Patrimonio, fiestas tradicionales, valores culturales, identidad.

Los atributos del territorio son:

- **Vivienda:** Oferta y demanda de localización de vivienda y renovación urbana.
- **Equipamiento:** Público y privado, parques, centros educativos, recreacionales, de salud, culturales.
- **Transporte:** Sistema de transporte, infraestructura, plan vial de tránsito y transporte.
- **Suelo:** Suelo urbano, suelo de expansión, suelo rural, categorías del suelo.
- **Servicios Públicos:** Acueducto, alcantarillado, energía, gas, teléfono, aseo.
- **Espacio Público:** Parques, plazas, vías, sitios históricos arquitectónicos patrimoniales, cerros tutelares.

La instancia de participación ciudadana consagrada en la ley:

La ley establece una instancia de participación ciudadana que es el Consejo Territorial de Planeación, inspirado en la Ley 152 de 1.994. Esta última hace referencia a los planes de desarrollo y define una instancia de participación ciudadana, el Consejo Municipal de Planeación cuyas responsabilidades básicas son elaborar un concepto sobre el plan y hacerle seguimiento al mismo. Está integrado por diferentes sectores. Todo lo anterior se fundamenta en los Artículos 339, 340, 341, y 342 de la Constitución Política de 1.991 donde se crea el Sistema Nacional de Planeación.

Este proceso se inscribe en el horizonte de la democracia participativa: La hipótesis de este enfoque es que un acercamiento entre los ciudadanos y el estado pueden robustecer la gestión pública. Esta es la apuesta de fondo que está planteada en este horizonte normativo.

5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Más allá de la normatividad y de la legislación vigente, la participación ciudadana es un tema ético: El ser humano tiene derecho a participar en las decisiones que afectan su destino. Nuestro destino es colectivo por tanto la libertad de elección es con respecto no sólo a su vida íntima, privada, sino también que comprende la vida colectiva, los destinos públicos. El paso de una democracia representativa a una democracia participativa es un reconocimiento a este planteamiento.

Desde este punto de vista, es muy importante comprender que el tema de la participación ciudadana no es solo un tema normativo. Es, y sobre todo, un tema de movilización social y cultura política. Lo que está en juego es el fortalecimiento de una ética pública entendida como el arte de elegir y decidir a favor de lo conviene a la dignidad de todos. Lo público entendido como aquellos bienes que convienen a todos de la misma manera para su dignidad.

El proyecto de la Constitución de 1.991 es la construcción del Estado Social de Derecho, es decir, construir un país donde el estado y la sociedad puedan en conjunto hacer posible los derechos humanos para todos y todas.

Aunque se hayan hecho varias reformas a la Constitución, todavía está vigente como principio rector de la vida de nuestro país. Y sigue siendo, en muchos aspectos, una apuesta política válida, que debemos defender y construir.

Relaciones Estado – Sociedad Civil

La hipótesis que sustenta los ejercicios de participación ciudadana es que la calidad de la interlocución entre el Estado y la Sociedad Civil es fundamental para lograr una mejor gestión del territorio, pues finalmente se trata de lograr **la articulación entre**: El estado, el mercado, la comunidad y la ciencia.

La planeación antes de la Constitución de 1.991 se caracterizaba por ser centralista, tener un enfoque tecnocrático y ser cortoplacista. Esas fueron las críticas que se ventilaron en la Asamblea Nacional Constituyente de la época y por eso se planteó que la nueva planeación debería ser descentralizada, democrática y de largo plazo.

Una planeación descentralizada supone asumir la organización territorial como un sistema que le da preponderancia al municipio como entidad territorial básica del sistema y reconoce la especificidad de las distintas regiones para construir una planeación nacional.

En este punto es necesario decir que en este sistema, el papel articulador del Departamento es débil y que la ley Orgánica del Territorio que aborda el tema regional no se ha logrado consolidar en todo este tiempo. Habría que profundizar en las razones que han impedido este proceso fundamental para el desarrollo equilibrado y armonioso del país.

Una planeación democrática significa garantizar un proceso que permita recoger las aspiraciones, las demandas e iniciativas de la población, es decir supone no sólo un ejercicio técnico sino sobre todo un proceso de concertación.



Una planeación con un horizonte de largo plazo significa que el proceso plantea una visión de futuro que centra y canaliza todos los esfuerzos.

6. EL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN 1.995 – 2.000: Una experiencia de participación ciudadana.

Antes de remitirme a la experiencia citada, me parece importante insistir en que más allá de los mecanismos formales establecidos en la ley, la participación ciudadana tiene sentido como expresión de movilizaciones sociales. Estas, deben buscar y construir los escenarios para expresarse, para nutrirse de acuerdo a la realidad de cada proceso y de cada momento histórico.

La experiencia del Consejo hay que leerla a mi juicio, más que como la materialización de un espacio legal de participación, como un escenario que permitió la movilización de opinión pública en torno a unos temas que en su momento estaban en la agenda de la ciudad.

Más importante que el espacio legal, formal - que como veremos tiene sus límites y dificultades - lo rescatable de la experiencia fue haber usado esa oportunidad que la ley establecía para hacer una movilización ciudadana y un proceso pedagógico relacionados con la elaboración de los planes de desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Lo que hay que buscar o construir son las oportunidades para que la participación ciudadana se de, se exprese, se fortalezca. La ley marca algunas pautas, da algunas rutas, sin embargo no puede ser una camisa de fuerza.

Lo verdaderamente importante es la movilización social y la movilización de opinión pública que permita la inclusión de muchas voces en ese debate.

Es necesario tener presente que sólo se aprende a participar participando. Y colectivamente maduramos en el ejercicio en la medida que lo vamos experimentando. No hay respuestas hechas de fórmulas precisas y exactas. No hay “recetas”. Este es un ejercicio que requiere de mucha imaginación, creatividad y perseverancia, y construir cualquier proceso de participación sobre la base de una ética pública que permita la generación de confianza entre los ciudadanos y ciudadanas que lo experimentan y promueven.

La Ley 152 de 1.994 y La ley 388 de 1.997 están como ya se dijo en el horizonte de la descentralización administrativa que busca un acercamiento entre los ciudadanos y el Estado para mejor la gestión pública. La participación ciudadana es un elemento fundamental para el cumplimiento de este propósito.

Estas leyes por primera vez establecen formalmente el acceso de la ciudadanía a la discusión sobre los planes de desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. Esto es importante porque plantea **la participación** en estos procesos como **un derecho**, no como un favor que depende de la voluntad del funcionario de turno.

Cali crea a partir de estos modelos establecidos en la ley el Sistema Municipal de Planeación y las diferentes reformas administrativas han desvirtuado el modelo y esto hay que analizarlo más despacio; es un tema que la ciudad debe revisar si realmente quiere fortalecer la descentralización como parte de la modernización del estado. El tema de la estructura de la administración es complejo, por esto requiere un análisis profundo y una reforma para que el municipio cuente con la estructura adecuada para su gestión y administración.

En su momento, los consejeros reconocimos los límites y las potencialidades de este espacio de participación ciudadana establecido en la ley. Comparto con ustedes algunas reflexiones que hicimos en ese momento:

Límites del Escenario:

- Es un espacio consultivo, es decir, su carácter es no vinculante: La administración no está obligada a seguir las recomendaciones que se den en el consejo.
- Promover la participación ciudadana y elaborar un concepto en 30 días para el caso del Plan de Desarrollo y para el caso del POT, es un límite dadas las complejidades de los temas que se tratan.
- El desconocimiento de la ciudadanía en general sobre estos procesos: Hay temas muy especializados, de los que el ciudadano común y corriente no está al tanto, ni le interesa, ni piensa que le afectan de manera directa y cotidiana.
- La complejidad de los temas y la falta de organización de los actores involucrados en el desarrollo local para expresar sus puntos de vista de manera sustentada, argumentada en hechos y datos.
- El seguimiento a los planes resulta una labor muy compleja; es imposible sin un apoyo institucional que la respalde y la promueva.

Potencialidades del Escenario:

- Permite plantear una estrategia pedagógica que cualifique y movilice a la opinión pública sobre los temas estratégicos de la ciudad.
- La cualificación de la participación es fundamental para que la interlocución con el estado sea más efectiva. Esto se puede hacer desde otros espacios; un buen ejemplo de esto es la Cátedra Nueva Ciudad.
- Permite hacer públicas las distintas visiones y alternativas que existen sobre temas o problemas estratégicos de la ciudad. Hay que garantizar que todos los principales puntos de vista se expresen, se debatan, se expliciten las contradicciones en el marco de una ética pública que genere confianza.
- La experiencia permite pasar de una mirada fragmentada y sectorial a comprender la complejidad del territorio y todas sus interacciones. Personalmente creo que esta es tal vez la mayor riqueza de haber vivido esa experiencia.
- El acceso a la información pública.
- La posibilidad de interlocutar con la Administración Pública y con los demás actores e instancias involucrados en el proceso de formulación y seguimiento tanto al Plan de Desarrollo como al Plan de Ordenamiento Territorial.

Aprendizajes:

En este tipo de procesos es clave contar con:

- La voluntad política de la Administración que respalde estos procesos sin reñir con la autonomía de los mismos. Es decir, que proporcione los recursos y apoyos necesarios para que la participación sea posible sin coptar las opiniones que en ella se expresen.



- Una Administración dispuesta a escuchar, receptiva, que comprenda que la planeación no es un asunto tecnocrático sino que es un ejercicio ciudadano necesario para garantizar la sostenibilidad y el éxito de lo que se propone. Si las personas no conocen y no hacen parte del proceso, no lo defienden, no se apropian del mismo.
- El respaldo institucional de quienes hacen parte de estas instancias. Esto no se hace solo. No es una participación individual; uno representa a un sector y debe mantener los vínculos de comunicación con el mismo. Hay fragilidades en esa representación, sin embargo, hay que esforzarse por promover una retroalimentación del proceso por parte del sector al que uno pertenece.
- Establecer unas reglas de juego internas para no salir en desorden a dar opiniones y conceptos. La relación con los medios de comunicación es muy importante. Son ellos los que se pueden convertir en los mejores aliados del proceso.
- Tener referentes externos – que están por fuera de los intereses y dinámicas locales – con amplia legitimidad en la opinión pública que ponga las tildes sobre las “ies”. Es decir, vincular al proceso pedagógico a experiencias de otras ciudades de las cuales podamos aprender. No se trata de copiar simplemente, pues cada ciudad debe encontrar su propia respuesta de acuerdo a sus especificidades.
- Buscar soportes técnicos para los argumentos. Ahí es clave acudir a las personas que estudian o han estudiado el tema y buscar su apoyo. Generalmente, si el proceso es transparente y ha generado confianza, las personas y los expertos apoyan este tipo de dinámicas.
- Se debe contar con una estrategia de comunicación que soporte y contribuya al fortalecimiento del espacio.

La ruta de lo que hicimos:

- Se mantuvo una periodicidad en las reuniones e informamos a los consejeros, asistieran o no a las reuniones. Contábamos con el respaldo institucional de la Fundación Social.
- Se implementó un proceso pedagógico para los consejeros de comunas y corregimientos, que permitió la construcción de una masa crítica amplia y diversa entorno al proceso.
- Se difundió la Ley 388 de 1.997 en todas las comunas y corregimientos. Esto ayudó a construir vínculos con líderes de toda la ciudad y a nutrirnos con las distintas realidades y especificidades de cada una de sus zonas.
- Se realizaron foros públicos que retroalimentaban y complementaban el proceso pedagógico, es decir, movilizar opinión pública alrededor del mismo. Fueron importantes porque visibilizaban lo que hacíamos y se constituyeron en una forma de posicionar ante la Administración temas de interés.
- Se emitieron comunicados de prensa respecto a nuestros pronunciamientos. Los medios de comunicación son muy importantes en los procesos de participación ciudadana para poderlos hacer visibles ante la opinión pública.
- Se sistematizó la experiencia.

7. UNA REFLEXIÓN: EL POT DE BOGOTÁ

A mí me llama la atención, como en las primeras páginas del POT de Bogotá, para ser más precisa en sus considerandos, uno encuentra claramente establecido los temas concertados, los no concertados y los que estaban fuera de toda concertación:

Para el caso de Bogotá los temas **concertados** fueron:

- La estructura ecológica principal.
- El manejo integral de residuos sólidos.
- El manejo regional del ordenamiento territorial.
- Los cerros orientales.
- Documento técnico de soporte.

Los temas **no concertados** fueron:

- La expansión urbana.
- El perímetro urbano respecto al corredor de la autopista norte.
- La clasificación del suelo para determinadas áreas de protección.

Los temas **excluidos** del proceso de concertación fueron:

- Las competencias, jurisdicciones y trámites ambientales en cuanto a las actividades mineras, residuos sólidos y sistema de transporte masivo.
- Las metas y plazos para la ejecución de los programas de tratamiento de aguas residuales.

Traigo este apunte porque a mí personalmente me gustaría que el POT de Cali fuera así de claro y contundente respecto al proceso de concertación que lo sustenta; la concertación es la base que soporta el Plan de Ordenamiento Territorial y garantiza su sostenibilidad en el tiempo; sin ella, no es posible construir la viabilidad del mismo. Un sano y ético proceso de concertación es básico para construir confianza y capital social en nuestra ciudad.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, ante la pregunta **¿Cuál POT para Cali?**, mi respuesta es:

- Uno **concertado con la ciudadanía**. Si realmente queremos una transformación y construir una mejor ciudad el POT debe surgir de un profundo ejercicio de concertación ciudadana que pueda soportar, batallar y ganarle a ciertas lógicas perversas de nuestra vida política.



- **Uno viable, gestionable, realizable**, que no sea un canto a la bandera, que se pueda financiar, al que se le pueda hacer seguimiento.

- **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 misma.

La revisión del POT es una gran oportunidad para la ciudad; no la podemos dejar de lado. El territorio entendido en todas sus dimensiones, es nuestra mayor riqueza y gestionarlo muy bien es nuestro mayor reto. Requiere del compromiso y el concierto de todas las voluntades para lograrlo.

Esta administración debe liderar el proceso. Esperamos que sea incluyente y promueva la participación ciudadana de manera generosa y se comprometa efectivamente con ella.

Cali necesita de este esfuerzo colectivo para salir adelante. Por eso y para volver al tema de la esperanza, por el que comenzamos esta conversación, termino estos apuntes con la invitación que nos hace el escritor Ernesto Sábato en un aparte de su libro La Resistencia:

“Hay días que me levanto con una esperanza demencial, momentos en los que siento que las posibilidades de una vida más humana están al alcance de nuestras manos. Este es uno de esos días...les pido que nos detengamos a pensar en la grandeza a la que todavía podemos aspirar si nos atrevemos a valorar la vida de otra manera. Les pido ese coraje que nos sitúa en la verdadera dimensión del ser humano...”

Bibliografía

Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio, grupo Aduar Florencio Zoido Naranjo y otros, Editorial Ariel, Barcelona 2.000

Trocha Ciudadana, Consejo Nacional de Planeación, Bogotá 2.002

Diez años de planeación al derecho, Memorias del VI Congreso Nacional 2.001; Consejo Nacional de Planeación, Bogotá 2.001

Cuaderno de Trabajo No 1, Consejo de Planeación de Santiago de Cali, 1.999

Cartilla Asuntos Nuestros, Harinera del Valle S.A. 2.004

Ernesto Sábato, La Resistencia, Planeta Colombiana Editorial S.A. Bogotá 1.998

Retos del nuevo POT para Santiago de Cali¹

El Gobierno Municipal convoca a toda la Población a que hablemos de **Territorio**

David Millán Orozco

Muchas gracias a la Cátedra Nueva Ciudad por servir como escenario a este primer diálogo sobre el nuevo Plan de ordenamiento territorial para Santiago de Cali. Un saludo a todos los miembros del Gobierno Municipal que nos acompañan y, especialmente, a quienes promueven y animan la Cátedra.

Considero que está muy bien planteada la pregunta que nos convoca hoy. Es tan buena la pregunta para abrir la discusión en torno al más importante instrumento de planificación del territorio -el POT- que en verdad son 3 preguntas. Veamos:

1. **¿Cuál plan de ordenamiento territorial?**
2. **¿Para cuál ciudad?**
3. **¿Por cuál gobierno?**

Cuando una cuestión se plantea bien desde el inicio, podemos avanzar en el debate sin distraernos en otros asuntos, pero sin desconocer todos los conceptos asociados al asunto central que nos ocupa, en este caso, el ordenamiento territorial de Santiago de Cali.

La ciudad y su sociedad deben estar en permanente debate; el gobierno debe posibilitar los espacios democráticos para el encuentro pacífico de las opiniones y los intereses ahora que el proceso de revisión y ajuste del POT es necesario e ineludible y de todos depende el resultado final de esto que hoy iniciamos.

Empecemos entonces por tratar los asuntos asociados al tema central, hasta llegar a el.

¿CUÁL GOBIERNO FORMULA EL POT?

Partamos de una relación que yo creo ha sido establecida por la **modernidad**; una relación entre la **filosofía**, la **política** y la **planeación**, la cual podría sintetizarse en el siguiente enunciado: **Cada concepción ideológica de la realidad, tiene su correlato en una manera de gobernar, y a esta última corresponde una manera de ejecutar las acciones con las que pretende orientar la transformación de la realidad en cuestión.**

¹ Esta reflexión fue presentada en el marco de la Cátedra Nueva Ciudad, de la Asesoría para la participación ciudadana de la Alcaldía de Cali, en sesión realizada el día 29 de julio de 2008.



En ese orden de ideas, la planeación se constituye en el instrumento que permite la armonización de los recursos de todo orden con que cuentan una sociedad y un gobierno en un determinado momento histórico, para orientar la transformación de la realidad en el sentido que consideran más conveniente y mediante los mecanismos técnica y políticamente aceptados para hacerlo. La planeación, entonces, es una tecnología de alta complejidad y los planes y sus procesos son instrumentos de gobernabilidad.

Pero dado que la planeación se sitúa en una interfase entre la teoría y la praxis, no habrá de quedarse en el plano de las **formulaciones**, si no que deberá trascender como proceso dinámico a las **ejecuciones**. Por ello es necesario reconocer cuáles son los principales lineamientos, tanto de la concepción política de la propuesta realizada por el Movimiento Podemos Cali cuando aspiró a dirigir los destinos de la ciudad, como los enunciados que conducen las acciones en su periodo de Gobierno. Para ello retomemos lo afirmado por nuestro Plan Municipal de Desarrollo 2008- 2011 “Para vivir la vida dignamente”:

“La ciudad que construiremos en el Siglo XXI es la de gentes dispuestas a trabajar colectivamente. Una sociedad que comprende que en Cali debe haber respeto a la diversidad, al encuentro de identidades, al equilibrio ambiental, a la inclusión social; a la defensa del espacio público y la naturaleza, a la disciplina urbanística, a la integración territorial y a la eficiencia administrativa.”

En su Artículo 2, se enumeran los principios y valores del Gobierno, como sigue:

- Los ciudadanos son libres y tienen derecho a vivir dignamente.
- El orden social y político, económico y cultural es corresponsabilidad de la sociedad y el estado.
- El interés general prima sobre el particular.
- La administración municipal está al servicio del interés general.
- Las cargas y los beneficios del desarrollo deben ser distribuidos equitativamente.
- La propiedad privada tienen función social y ecológica.
- La autonomía municipal es un imperativo del gobierno local.
- La ciudadanía tiene derecho a participar en las decisiones que los afectan.
- La familia, la niñez, la juventud y la población vulnerable tienen especial atención en las políticas municipales.
- La equidad y la inclusión social hacen parte de la política social municipal.
- La diversidad étnica y cultural son riqueza y patrimonio cultural reconocido y protegido.
- La protección y conservación de los bienes públicos y del patrimonio cultural y natural es responsabilidad pública.
- La sustentabilidad y el equilibrio debe orientar el desarrollo integral de una sociedad y su territorio.
- El urbanismo constituye una función pública.

Por lo tanto, el Gobierno conducido por el Dr. Jorge Iván Ospina tiene referentes para pensar el territorio bajo su jurisdicción, en el marco del reconocimiento de derechos de primera, segunda y tercera generación contenidos en la Constitución Política de Colombia, así como el desarrollo que estos derechos y principios constitucionales han tenido en toda la normativa asociada al desarrollo territorial y, especialmente, en la Ley 388 de 1997 (que reforma y adiciona la Ley 9 de 1989) y todos sus decretos reglamentarios. De la misma manera, los referentes se hallan en aquellos postulados ideológicos que persiguen los medios necesarios para la búsqueda de la libertad, la igualdad y el bienestar entre todos los miembros de una sociedad. Postulados ideológicos que apuntan a derechos de cuarta generación (verbigracia, el derecho a la ciudad), allende los derechos humanos, sociales y políticos conquistados por la modernidad.

Como quiera que la **ciudad es producto de la sociedad que la construye**, la justicia social, la solidaridad y el equilibrio tendrán reflejo en el territorio que se ordena si la sociedad que propicia sus transformaciones es igualmente justa, solidaria y equilibrada. Debemos entonces modificar radicalmente algunos comportamientos políticos, empresariales y gremiales frente a la necesidad de construir una respuesta adecuada a la crisis que enfrentamos como ciudad y sociedad.

Esta es la única manera de garantizar una transformación radical de nuestro territorio. Por ello, el Gobierno Municipal convoca al conjunto de la sociedad a acompañar un proceso que pretende situar el desarrollo de nuestro hábitat en la perspectiva del reconocimiento del derecho de todas y todos los ciudadanos a disfrutar de un mejor lugar para vivir, laborar, estudiar, recrearse, asociarse y tener emprendimiento.

¿PARA CUÁL CIUDAD O CONCENTRACIÓN URBANA SE HACE UNA POT?

Santiago de Cali es una concentración urbana de aproximadamente 2.500.000² personas venidas de distintos puntos del territorio nacional y con importante presencia de inmigrantes extranjeros; una ciudad que convoca la copiosa presencia de visitantes por albergar actividades comerciales, empresariales y turísticas de actividad creciente.

Una ciudad con el 86% de sus habitantes ubicados en los estratos bajos y medio de ingresos económicos. Una sociedad harto influenciada por valores emergentes asociados a actividades ilícitas del pasado reciente y el presente y por actitudes y comportamientos -tanto de los ciudadanos como de su clase dirigente- que han desestimado recurrentemente la posibilidad de construir futuro colectivamente.

Una concentración urbana y metropolitana de carácter predominantemente terciario; rodeada de municipios que complementan su sólida vocación comercial y de servicios, con numerosas actividades propias de los sectores primarios y secundarios de la economía. Un área metropolitana que funciona de facto sin haber podido ser configurada como tal por los líderes políticos de la región.

En el territorio metropolitano y regional se localizan el principal puerto marítimo colombiano, un aeropuerto internacional y varias zonas francas; un centro de carga, un estadio de fútbol regional, un centro de convenciones y una desordenada estructura de servicios para la recreación. La ciudad se asienta sobre una plataforma natural de grandes calidades (uno de los más fértiles valles del planeta) fuertemente afectada por el impacto de las actividades comerciales, residenciales, industriales y agroindustriales no sustentables (verbigracia, el monocultivo de caña de azúcar). Cuenta con una debilitada infraestructura vial urbana y con una buena infraestructura vial metropolitana y regional. Una concentración urbana altamente demandante de servicios de todo orden y con unas dinámicas de transformación informal inusitadas e incontroladas.

Una concentración urbana con población mestiza, afrodescendiente e indígena, que la convierte en un crisol de razas y culturas; incluso en un espacio propio para el sincretismo cultural y religioso. Una población fuente de las más ricas posibilidades para el desarrollo del talento creativo y la generación de riqueza social. Una sociedad con débiles valores en relación con el respeto del espacio público, la naturaleza, el reciclaje de residuos sólidos y la disciplina urbanística.

² El dato oficial de la población en Cali, es de 2.119.908 habitantes, según Censo de Población DANE 2005.



Habitamos un territorio urbano, metropolitano y regional bastante importante en la estructura territorial de un país del tercer mundo al que suelo llamar “país de neoliberales pobres”. Así llamo a Colombia, ya que intentamos desesperadamente entrar en dinámicas que cualquier nación despreciaría si se apartara de la confusión reinante en materia de desarrollo económico y social, y nos distanciamos de otras dinámicas que son mucho más necesarias para nuestro presente y futuro como ciudad y sociedad.

La crisis del petróleo y otros recursos energéticos o la organización de nuestro sistema de movilidad; la inminente escasez de agua o la protección y reforestación de los nacimientos de agua en Los Farallones; el crecimiento difuso hacia el sur y el oriente o el crecimiento compacto y la renovación urbana en zonas centrales; la cultura del desperdicio o la gestión integral de residuos sólidos, entre otras, son las discusiones que están abiertas en el mundo contemporáneo y que tocan con aspectos globales de un planeta cada vez más urbano y con aspectos locales de un territorio que aun no encuentra su rumbo. Discusiones que aunque han ocupado importantes espacios del debate público, no han sido parte de la agenda de las más importantes decisiones de nuestros líderes locales y regionales, en los sectores público y privado.

Sobre todos los temas existen diversas posiciones como tipos de intereses. En el tema de la ciudad compacta vs. ciudad difusa, yo particularmente prefiero una ciudad más intensa que extensa, pero esa es parte de la discusión que tenemos que dar en medio de los avatares de una sociedad que lucha continuamente contra la fragmentación como signo de su desenvolvimiento; fragmentación física, espacial y social debidamente documentada por varios estudiosos que han suscrito esta tesis.

Volvamos entonces a la pregunta: **¿Un POT para cuál ciudad?** Un POT para una ciudad en proceso que, de un lado, muestra en las tres últimas décadas un crecimiento dinámico aunque con algunos altibajos en los componentes poblacionales, económicos y físico-espaciales de sus zonas formales y, de otro lado, refleja las profundas inequidades espaciales, ambientales, sociales y económicas propias de la injusta distribución de los recursos públicos y privados disponibles para el desarrollo, especialmente en los más de 100 asentamientos informales y marginales que aun posee; inequidades propias de procesos de planificación errados y de decisiones políticas infortunadas que deben empezar a ser corregidas de inmediato.

¿CUÁL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Como quiera que la planeación del territorio es una tecnología de alta complejidad, los planes no son recetas replicables en cualquier contexto. La formulación de un POT tiene diversos referentes metodológicos que han de servir como base a un proceso abierto y democrático de búsqueda de información y generación de conocimiento, en aras de la construcción colectiva de un nuevo modelo de desarrollo territorial para la sociedad que lo formula.

Como generador de conocimiento, la planeación tiene connotaciones pedagógicas, por lo cual adquiere la responsabilidad ética y política de establecer comunicación abierta y permanente con la sociedad que formula su modelo de desarrollo. Adquiere la responsabilidad de hacer devolución y retroalimentación del conocimiento generado durante el proceso. Por lo tanto, un intento de primera respuesta a la pregunta planteada por la Cátedra -Cuál POT para Cali- es: **un POT con capacidad de convocar el conjunto de la sociedad a generar el conocimiento y la información para la toma democrática de decisiones sobre su presente y su futuro.**

Pero además de los referentes locales y nacionales en materia normativa, y además de la información y generación de conocimiento local, el POT acudirá a una de las cuestiones que más sentido cobran hoy en un planeta cada vez más urbano, el derecho a la ciudad. Por tal razón, retomo aquí apartes de la **Carta Universal del Derecho a la Ciudad**, que ha tomado forma en eventos realizados en Barcelona 2004 y Quito 2005.

“Artículo I. Derecho a la Ciudad

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.

2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

3. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

4. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.

5. A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.



6. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.

7. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias -hasta el máximo de los recursos que dispongan- para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.”

En lo específico de Cali, el Plan de Desarrollo Municipal ha dado el primer paso del Gobierno para la transformación de Santiago de Cali en una mejor ciudad. El Macroproyecto **Nuevo POT para Cali**, define el instrumento de la siguiente manera:

“El Plan de Ordenamiento Territorial es un **instrumento de gobernabilidad sobre el territorio**. El nuevo POT adoptará un modelo de desarrollo territorial de ciudad compacta, que contiene elementos como la clasificación del suelo; las formas, actividades, relaciones y dinámicas de ocupación y utilización del suelo; la definición e integración de las fronteras, los sistemas estructurantes y los mecanismos reguladores del territorio; la vocación productiva, ambiental y tecnológica del territorio; la apuesta por un nuevo municipio; los aspectos más relevantes de la cultura urbana en relación con la transformación del hábitat; las relaciones de conectividad, gestión, organización y administración con territorios vecinos; las condiciones sociales, ambientales, normativas, espaciales, económicas y políticas de producción y transformación del territorio; los macroproyectos de interés general y de iniciativa privada; la reglamentación de las actividades comerciales, de servicios e institucionales; las perspectivas de corto, mediano y largo plazo de desenvolvimiento del modelo; la inserción del territorio en dinámicas de orden regional, nacional y mundial y el nuevo paisaje de nuestro territorio.”

Aquí están los elementos básicos de lo que pudiéramos considerar un nuevo modelo de desarrollo territorial. Cuando afirmo un nuevo modelo, lo digo con el ánimo expícito de revisar el modelo actual adoptado en el Acuerdo 069 del año 2000, dado que aunque considero que el actual Plan de Ordenamiento Territorial es, y ha sido, un instrumento valioso para Cali durante su periodo de vigencia, es un instrumento incompleto y desfasado de la realidad de nuestra ciudad hoy.

La inexistencia de estudios sectoriales importantes que complementaban el modelo de desarrollo, tales como el **Plan Especial de Espacio Público y Equipamientos Colectivos**, el **Plan del Centro Global**, el **Plan Estratégico de Vivienda**, el **Plan de Movilidad y Tránsito**, el **Plan Maestro de Servicios Públicos**, entre otros, así como la no adopción y reglamentación de la Participación en Plusvalía, han dado al traste con la posibilidad de orientar de manera integral el desarrollo y de acopiar recursos para invertirlos, como indica la ley, en generación de equilibrio territorial a través del espacio público, la vivienda de interés social y la sostenibilidad ambiental del territorio.

La adopción de los estudios complementarios y los instrumentos de gestión y financiación de la planificación, hubiesen podido hacer mucho más dinámico, operativo y potente este instrumento del desarrollo territorial. Como quiera que así no sucedió, los principales propósitos de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) no han podido cumplirse en Cali; ciudad que ha venido toman-

do decisiones importantes sobre su desenvolvimiento sin las herramientas adecuadas y sin la determinación necesaria para hacer posible el desarrollo equilibrado del territorio. Por eso ahora el Gobierno se propone hacer un tránsito del modelo vigente hacia el nuevo modelo, a partir de la puesta en marcha de formulación de procesos no desarrollados durante estos ocho años y tomando como base los activos logrados hasta hoy.

Un modelo que aborde asuntos estructurales del desarrollo territorial integral de Santiago de Cali en este momento histórico:

- El ordenamiento del territorio como medio para el reconocimiento de derechos.
- Utilización de los instrumentos para la regulación del mercado del suelo.
- Utilización de mecanismos de gestión y financiación del desarrollo territorial.
- Definición de un conjunto de vocaciones de ciudad articuladas.
- Mejoramiento de la integración metropolitana y regional (Región Pacífica).
- Protección y conservación de áreas forestales (cuidado de recursos hídricos).
- Autonomía territorial y cualificación de la gobernabilidad local.
- Concepción integral del hábitat (sostenibilidad multidimensional).
- Generación de valores ciudadanos asociados al desarrollo urbano contemporáneo.

Con base en estas reflexiones aun muy generales y más políticas que técnicas sobre el Nuevo POT, podemos abrir la discusión. A manera de síntesis concluiría con una legítima aspiración del presente Gobierno, y es que ante la pregunta **¿Cuál POT para Cali?** podamos responder categóricamente: **Un POT que oriente las transformaciones del territorio, de tal manera que cuando esta concentración urbana cumpla 500 años, sea efectivamente una ciudad; la ciudad que podemos.** Producto de una sociedad que es capaz de reconocer y disfrutar del Derecho a la Ciudad.



El Plan de Ordenamiento Territorial desde una visión ambiental

Ruth Amparo Eraso Caicedo • Juan Carlos Silva Montoya

MARCO LEGAL DEL POT

Recogiendo los aportes efectuados por la Constitución de 1991 y por las subsecuentes leyes, especialmente la Ley 388 de 1997, de la cual fue impulsor y coautor el sociólogo Orlando Fals Borda, a quien, con el presente artículo queremos rendirle un justo reconocimiento como una de las personas que han contribuido al diseño de instrumentos científicos, sociológicos, pedagógicos, políticos y jurídicos justos e idóneos para el desarrollo democrático, moderno y sostenible de nuestra nación, abordamos el análisis de los valores e instrumentos básicos de la visión ambiental del territorio y su ordenamiento.

Los antecedentes iniciales que sentaron las bases para la incorporación de la dimensión ambiental en los temas urbanos, reconociendo que los procesos de urbanización asocian una problemática ambiental que puede contribuir al deterioro del medio ambiente, las recoge el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, el cual estableció que las condiciones de vida resultantes de los asentamientos humanos urbanos o rurales deben ser reguladas. También, que la planeación del manejo de los recursos naturales y los elementos ambientales debe hacerse de manera integral, a fin de contribuir a un desarrollo equilibrado urbano y rural.

Es necesario resaltar el carácter integral que la visión ambiental le confiere al ordenamiento del territorio a partir de la Constitución de 1991, en la cual se le fija a la propiedad privada una función social, inherente a la función ecológica que con la Ley 388 del año 1997 abre condiciones para una nueva gestión y regulación del suelo, determina derechos colectivos al espacio público y al ambiente sano e igualmente derechos sociales como son la vivienda sana y digna, el agua potable y la soberanía alimentaria.

La Ley 388 es un aporte al desarrollo urbano, reglamenta el ejercicio del ordenamiento territorial y del manejo fiscal para el desarrollo urbano sostenible y para la movilización de recursos apropiados, racionalizando la inversión pública en el desarrollo urbano.

La Ley 388 estableció que los planes de ordenamiento territorial POT, al ser un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo de los municipios, deben tener en cuenta normas de superior jerarquía¹, dentro de las cuales están las normas ambientales nacionales y regionales relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

¹ Artículo 10 Ley 388 de 1997



El Ordenamiento Territorial de nuestro país debe entenderse como un ejercicio de decisión política, porque se relaciona con la distribución y el ejercicio del poder; “abordar el ordenamiento implica reconocerlo como un instrumento que facilita la planificación y la toma de decisiones para la readecuación en la forma de utilización del espacio y de los recursos, la posibilidad de presentar alternativas a situaciones de conflicto y avanzar hacia un país más democrático y con mayor grado de autonomía en sus diferentes niveles territoriales.”²

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cali desde la visión ambiental del territorio, como el Plan de Desarrollo de la actual administración, están sustentados en valores y herramientas de nuestra sociedad, así como también la lectura del territorio y todos sus componentes bióticos y abióticos para poder superar los problemas generados por el crecimiento desordenado de nuestra ciudad, como son: El deterioro de las zonas urbanas y suburbanas, el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, especialmente de la vivienda de interés social; los asentamientos informales; la construcción en zonas de riesgo; el uso inadecuado de los recursos naturales; la pérdida de zonas de protección; las migraciones forzadas que engrosan los cinturones de miseria en las ciudades. Todo esto genera impactos ambientales negativos que reducen la calidad de vida de la población.

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.

La visión ambiental del ordenamiento y el desarrollo territorial permite la generación de las actividades sociales participativas sustentadas en la Ley, que nos permiten ser un eje articulador que coadyuva a la coherencia y armonía entre el patrimonio, el ambiente y el espacio público y la conformación de los instrumentos de gestión participativa necesarios para el buen desarrollo urbano y la calidad de vida, desarrollando actividades de capacitación, fundadas sobre un proceso de investigación, acción social participativa que permita transformar la realidad, logrando la consolidación con base en la evaluación y la corrección social permanente sobre los procesos de vida de la sociedad.

“El Municipio de Cali debe disponer de una interpretación morfológica del territorio”, lo que desde la visión ambiental significa contar entre los determinantes de su actividad constructiva la cartografía humana, la topografía, el paisaje tutelar, los siete ríos y quebradas que la irrigan históricamente, los humedales y sus rondas que a pesar del drama de la tenencia de la tierra y la agricultura extensiva, sobreviven tercamente con los adornos y arpegios de sus aves y sus exuberantes flores; así como el manejo sostenible del espacio construido y la ejecución del sistema del espacio público.

Es indudable que se ha gestado un cambio en la forma de pensar y planear el territorio, se ha consolidado una visión ambiental, administrativa y social a largo plazo, que da particular importancia a la coherencia y la concertación entre el patrimonio, el ambiente y el espacio público; que permite la racionalización de la construcción de formas creativas y participativas para la articulación del desarrollo territorial con el desarrollo social y económico.

² Colombia hacia el milenio. Memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Comisión de Ordenamiento Territorial 1994.

Contribuir, dentro de la visión ambiental descrita, a la identificación de áreas de actividad, condiciones ambientales, legales y políticas para la implementación de las normas, tratamientos y procesos ambientales de la ciudad de Cali hace parte de la misión de la Administración Municipal, buscando ser un eje articulador de una actividad social armoniosa y coherente.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente” de la actual administración contempla estos aspectos en los lineamientos políticos para el POT:

El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento de gobernabilidad sobre el territorio. El nuevo POT adoptará un modelo de desarrollo territorial de ciudad compacta, que contiene elementos como la clasificación del suelo; las formas, actividades, relaciones y dinámicas de ocupación y utilización del suelo; la definición e integración de las fronteras, los sistemas estructurantes y los mecanismos reguladores del territorio; la vocación productiva, ambiental y tecnológica del territorio; la apuesta por un nuevo municipio; los aspectos más relevantes de la cultura urbana en relación con la transformación del hábitat; las relaciones de conectividad, gestión, organización y administración con territorios vecinos; las condiciones sociales, ambientales, normativas, espaciales, económicas y políticas de producción y transformación del territorio; los macroproyectos de interés general y de iniciativa privada; la reglamentación de las actividades comerciales, de servicios e institucionales; las perspectivas de corto, mediano y largo plazo de desenvolvimiento del modelo; la inserción del territorio en dinámicas de orden regional, nacional y mundial y el nuevo paisaje de nuestro territorio”.

Los lineamientos están en construcción. Nos toca dinamizar los procesos que permitan avanzar en la dinámica participativa hacia la construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial que la ciudad requiere, donde la conservación y manejo de los recursos ambientales no estén en contravía con el desarrollo de la ciudad, entendido este como Calidad de Vida para TODOS, respetando su cultura y su diversidad, confrontando la oferta ambiental de los recursos con la demanda económica y social de la población, de tal forma que existan alternativas de ocupación del espacio que garanticen la sostenibilidad del desarrollo.

El tratamiento de consolidación determina el mejor uso del suelo; identifica los terrenos que poseen buenas condiciones originales de carácter urbanístico ambiental, buscando un nivel de equilibrio mediante el aprovechamiento del suelo con un uso más eficiente de la ciudad construida.

Es necesario consolidar en el POT las políticas y los instrumentos que se requieren para que nuestra ciudad se desarrolle ordenada y consecuente con el patrimonio ambiental que poseemos; nuestros recursos ambientales urbanos se agotan y aún no tomamos la responsabilidad de darles un uso adecuado.

La ciudad es de todos y todos debemos participar en su desarrollo. Es indispensable identificar un plan que defina el camino a seguir. No es solamente preguntarnos ¿cuál es la ciudad que queremos? También debemos pensar cuál es la ciudad que necesitamos y cómo podemos participar en su consolidación como una ciudad digna, ordenada, incluyente y amable con su espacio público.



Participación y POT para Santiago de Cali

Jesús Darío González Bolaños

*Para el alma mía no habrá geografía mejor que el paisaje de tus calles,
donde día a día me gasto los miedos, las suelas y el traje,
no podría vivir con orgullo mirando otro cielo que no fuera el tuyo,
porque sos como yo, que se niega o se da,
Te proclamo Cali* mi ciudad.*

Rosana Falasca

**Adaptada a Cali de la versión original*

UBICACIÓN NECESARIA

En la presente reflexión se exponen algunas pistas concebidas desde la estrategia Constituyente por Cali con el propósito de desatar múltiples procesos de participación en la ciudad respecto a la construcción democrática del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

Dado que se ha realizado un importante avance con la construcción participativa del Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente”, el nuevo POT será otra oportunidad para continuar construyendo la visión compartida que Santiago de Cali debe erigir para atemperar sus destinos colectivos desde un plan estratégico al 2036, calendario en el que cumpliremos 500 años; es en ese camino de construcción participativa y democrática en el cual estamos empeñados con la Constituyente por Cali y desde ese horizonte se comparten las siguientes líneas.

UNA OPORTUNIDAD DE RECONSTRUIR LA CIUDAD

¿Cómo será Santiago de Cali en 10 o 12 años? ¿Cómo serán nuestros parques, espacios públicos y equipamientos urbanos? ¿Habremos consolidado alternativas de movilidad y tránsito adecuadas a nuestra proyección metropolitana? ¿Tendremos resuelta de manera segura, la provisión de servicios públicos y hábitat para una ciudad que se expande? ¿Habremos reconstruido nuestro centro global? ¿Tendremos un plan integral de desarrollo ambiental? ¿Tendremos más y mejores ciclo vías y ciclo rutas? ¿Habremos recuperado nuestras cuencas



hidrográficas? ¿Lograremos reconvertir los espacios productivos de Cali, de cara a los nuevos escenarios de la economía global? ¿Lograremos superar las profundas inequidades territorialidades y sociales que hoy nos agobian? ¿Seremos parte de una ciudad del conocimiento, en la cual todos y todas acceden a la educación y a los bienes culturales contemporáneos?

Estos asuntos son por supuesto complejos. Construir un escenario esperanzador para la ciudad de los próximos años requiere de un fuerte componente científico, técnico y creativo, pero sobre todo demanda de un gran acuerdo entre caleños y caleñas, entre las instituciones, los gremios, las organizaciones sociales y la ciudadanía. La construcción de un plan de ordenamiento territorial implica proyectar el territorio en sus dimensiones ambientales, socioeconómicas, político-administrativas y culturales; no se trata de un mero asunto técnico que se define en el plano de las gestiones institucionales convencionales; el diseño e intervención sobre el territorio para un periodo de diez años afecta la vida de por lo menos dos generaciones de habitantes de la ciudad y en ese sentido nos involucra a todos y todas.

Pero, ¿Cómo puede participar la ciudadanía caleña y cuál es la importancia de esa participación? La pregunta tiene varias respuestas. Por un lado estos procesos tienen un alto nivel de demanda de experticias en la normativa técnica y jurídica que la ciudadanía media no tiene apropiadas, lo cual dificulta normalmente la participación ciudadana que no se encuentra organizada en torno a algún grupo de interés manifiesto; por otro lado, existe una idea generalizada en la mentalidad colectiva, de que asuntos tan complicados son de interés solo de algunos ciudadanos organizados y de las instituciones competentes; es decir, no son asuntos que generen movilización entre la mayoría de los habitantes.

Desde esa perspectiva, la respuesta es clara. La ciudadanía en el mejor de los casos participa a través de unos representantes o voceros iniciados o expertos en la amplia variedad de temas que se involucran en la agenda, a través de algunos instrumentos de consulta institucional y su importancia radica en que puedan entender y alimentar con sus aportes e intencionalidades específicas, los modelos normativos de tipo técnico jurídico que delimitan el sistema de planeación del territorio.

Para algunos enfoques de la participación ciudadana, este indicador de participación en la construcción del POT es suficiente y correcto, dadas las condiciones de gestión del territorio y la arquitectura de la gestión pública vigente. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia de la democracia participativa, es fundamental entender que la participación no se agota en los procedimientos, que el territorio es una construcción humana y social de carácter histórico y que los aspectos normativos de tipo jurídico y técnico surgen de esa experiencia histórica como formas de saber y de hacer; que existen para facilitar los procesos de gestión colectiva y no para obstaculizarlos o limitarlos en alcance y magnitud.

En ese horizonte, una forma de participación complementaria a las ya establecidas que involucran expertos, dirigentes, líderes y decisores, implicaría convocar abiertamente a un diálogo social y cultural que retroalimente desde una lógica cualitativa y formativa las dimensiones de conocimiento y de política pública que determinan los estudios y los protocolos del Plan de Ordenamiento Territorial, que insisto no pueden agotar su diseño en una discusión de círculos cerrados de expertos y decisores, aunque por supuesto involucra a estos actores de manera protagónica.

Se trataría de garantizar procesos de reconocimiento del territorio con los y las ciudadanas, de generar un proceso pedagógico de aprendizaje del territorio y sobre todo, se trataría de concertar entre diversas formas de ver,

morar y usar el territorio una forma de desarrollarlo como espacio y lugar compartido, como construcción en la diferencia; podríamos ir a los barrios y a las comunas, a las empresas y a los espacios públicos, podríamos hacer uso alternativo de los medios de comunicación para movilizar las proyecciones de nuestro territorio; tenemos además la posibilidad de generar audiencias específicas sobre temas especializados que se difundan más allá de los núcleos expertos; en fin, podemos construir un atlas del territorio, es decir mapa de mapas que nos permitan construir una visual más global de nuestras territorialidades.

La importancia de una participación de este tipo es que permite entender que existen diversos intereses, lenguajes y conocimientos válidos para construir el desarrollo territorial, propios de una ciudad pluriétnica y diversa como Santiago de Cali. Una base participativa más amplia posibilita construir un instrumento de gestión práctico y operativo que no se agota en un lenguaje restringido y que concita el compromiso de muchos actores porque se ha legitimado en el espacio público en función del interés general, sin negar que existen intereses particulares que en todo caso deberán ser regulados por el sentido del beneficio social y el orden colectivo.

En ese sentido, la participación ciudadana en el proceso de construcción del POT debe proyectarse a través de todos los mecanismos habilitados por la Ley 388 de 1997 (Consejo Territorial de Planeación, Comités Consultivos y Consejos Territoriales por Comuna y Corregimiento, entre otros), pero debe complementarse con un dispositivo de transformación de la cultura política ciudadana que implica desarrollar procesos de pedagogía de la planeación y de la ciudad; deben tenderse puentes de comunicación entre los saberes expertos y los saberes sociales siendo fundamental que trasformemos la exclusividad en las deliberaciones entre los agentes institucionales y los cuerpos representativos que precisamente podrán verse fortalecidos en la medida en que amplíen su base de consulta e interlocución entre la ciudadanía.

El POT es una gran oportunidad de avanzar en la reconstrucción de lo público en la ciudad, a partir de la formulación de un análisis de pasado, el presente y el futuro de la vida en este territorio; es un escenario preferente para avanzar en la transformación de nuestra cultura política y esto es posible si logramos ponernos de acuerdo en una idea sencilla en su formulación, pero que implica un delicado proceso de reconocimiento y constructivismo social: El destino de muchos no puede ser resuelto por unos pocos, debe ser producto de un ejercicio generoso de diálogo de saberes y de concertación de proyectos de futuro.

EL PROBLEMA CENTRAL Y LA BÚSQUEDA A EMPRENDER

Para avanzar en esa perspectiva, es fundamental reconocer el contexto problemático en el cual nos movemos, para de esa manera identificar cuál es precisamente la búsqueda colectiva a la cual nos podemos invitar como ciudad, porque, sin duda, se trata de generar un camino incluyente que involucre el conjunto de la ciudad.

Santiago de Cali en sus 472 años sigue siendo parte de un corredor de comarcas urbanas que crece entre el paralelo sur occidental del pacífico y el eje medio de la zona cafetera; Cali está en el concierto que junta a Buenaventura con Popayán, Pasto, Tumaco y Mocoa; pero a la vez intercepta este complejo urbano con el continuo Cartago, Pereira y Armenia para referir otra red de centros urbanos; desde siempre nuestra Cali fue un cruce de caminos, un territorio de paso; así después por su belleza la diversidad de pobladores y culturas definieran quedarse para hacerla más múltiple e intercultural. Por esa razón espacial e histórica estamos en una urbe con destino de metrópoli, desde siempre, hemos estado acostumbrados, aunque a veces se nos olvida, a pensarnos globalmente como la capital del pacífico y del sur occidente colombiano.



En ese plano, es posible reconocer que la historia de la ciudad tiene importantes desarrollos en la planificación de su territorialidad; desde las leyes indianas en todo el periodo de la fundación y la colonia, pasando por la configuración del municipio en el contexto de la formación de república, se fueron configurando normas territoriales, prácticas ordenadoras del territorio y formas del poblamiento que dejan una importante saga de esquemas sociales, comportamientos institucionales y por supuesto, problemas irresolutos; pensemos solo en el asunto de las tierras ejidales en la historia del municipio¹.

Pero el asunto no se agota en una lejana memoria o en un legado pretérito de imposiciones culturales, políticas y económicas; ya en el siglo pasado, en el contexto de emergencia de las políticas unitarias del Estado-Nación, se fueron configurando normas de fuerte corte centralista que aplicaron estatutariamente modelos de ordenamiento municipal, apropiadas mediante acuerdos del cabildo; todas ellas generadoras de un régimen técnico administrativo y casi ninguna de ellas abiertas a abordar los grandes conflictos y el cúmulo de inequidades territoriales expresadas en la tensión por la propiedad sobre el suelo y en las condiciones de provisión de servicios públicos en la ciudad que hacia los años 70, en medio de una desmesurada expansión urbana y un fuerte crecimiento poblacional, dinamizaron la emergencia de fuertes movimientos de pobladores con reivindicaciones de carácter socio-territorial².

A finales del siglo XX con el posicionamiento de las reformas urbanas y las reformas de corte descentralista, se fueron configurando nuevos instrumentos de planificación del territorio con fuerte revaloración de lo local, a partir de políticas de vivienda, servicios públicos domiciliarios, salud y la desconcentración comunal; sin embargo, solo a partir de la Ley 388 de 1997, entre los años 1998 y el 2002 fue posible explorar un ejercicio de claro carácter participativo, con una vocación integral de planificación del territorio caleño. El POT concebido desde entonces y aun vigente, permitió en una primera época una exploración participativa; pero poco a poco, la energía de planificación cívica se fue diluyendo y las instituciones locales demostraron una gran debilidad para mantener vivos los espacios de interlocución, para desarrollar técnicamente el POT y mucho más para operativizarlo.

Hoy en Santiago de Cali tenemos un ordenamiento territorial que tiene un diseño público incompleto y se encuentra afectado por una gran cantidad de ordenamientos de facto que han sido impuestos por efectos de la costumbre o por acciones particulares. Inequidad, exclusión, desorden público y sensación de malestar colectivo son aspectos que deben ser abordados sin ambivalencias en la construcción del territorio; a pesar de los esfuerzos de democratizar la planificación territorial, problemas parecidos a fósiles sociales formados en siglos y en décadas, siguen estando presentes y hasta se han radicalizado en aspectos como el deterioro ambiental, la informalidad económica, la especulación con el suelo urbano y la marginación institucional en la vinculación entre la dimensión local de la ciudad y su vínculo administrativo con la región sur occidental.

Respecto a esta situación, la ciudadanía ha tenido bajos niveles de participación en los procesos de ordenamiento territorial y las dinámicas de formulación del ordenamiento del municipio han estado centradas en participaciones gremiales y estamentarias, que siendo claves como actores y factores de poder, no agotan de ninguna manera el conjunto de actores necesarios para abordar con sentido colectivo una construcción pública como debe ser la planificación territorial.

1 Para explorar en estos asuntos se recomienda ver: APRILLE-GNISET Jacques; La Ciudad Colombiana: Prehispánica, de Conquista e Indiana. Fondo de Promoción de la Cultura Banco Popular. Bogotá, 1991. APRILLE-GNISET Jacques; La Ciudad Colombiana: Siglo XIX y Siglo XX. Fondo de Promoción de la Cultura Banco Popular. Bogotá, 1992. ESPINOSA JARAMILLO Gustavo; La Saga de los Ejidos: Crónica Legal –Siglos XIII al XX- Universidad Santiago de Cali. Cali, 1997.

2 Al respecto ver: VASQUEZ BENÍTEZ Edgar; Historia de Cali en el Siglo XX. Artes Gráficas del Valle. Santiago de Cali, 2001.

En este contexto un factor clave, al plantearse la revisión y ajuste del POT, radica en fortalecer el conocimiento apropiado por la ciudadanía para pensar y proyectar alternativas de equidad, justicia y pluralismo desde la construcción del territorio. La Constituyente por Cali para la revisión y ajuste participativo del POT, como estrategia de democratización de la vida en el territorio caleño, le apuesta específicamente a este factor, entendiendo que se trata de generar a través de acuerdos públicos y ciudadanos, un ordenamiento territorial que sea contemporáneo con los nuevos contextos de desarrollo y gestión de la ciudad. Veamos un esbozo genérico aún, del camino propuesto hasta el momento.

CÓMO AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO POT

Un nuevo POT que vaya en dirección de integrar y democratizar la vida en el territorio debe partir de un balance y una evaluación histórica de los procesos de ordenamiento territorial en la ciudad; si queremos avanzar, debemos mirar y cuestionar la historia larga de la ciudad, no podríamos agotar nuestra mirada en los eventos recientes, pues lo que hoy tenemos es producto de una génesis estructural de eventos situados en la larga data.

Tendremos además que movilizar con prudencia, pero con decisión, el levantamiento colectivo de los problemas estratégicos que hoy nos afectan la vida en el territorio; los estudios especializados deberán ser complementados con el debate ciudadano y con la visibilización de las maneras cotidianas como diversos actores construyen el territorio urbano y rural del municipio, y será necesario establecer un diálogo con otros contextos territoriales de la subregión, el país y los escenarios globales, sobre las formas de relacionar, ensanchar y optimizar los vínculos de mutua interdependencia que hemos construido en función de una plataforma de desarrollo solidario y sostenible³.

Se trata de propiciar ejercicios participativos de diseño y modelación del ordenamiento territorial, a partir por ejemplo de un trabajo de identificación de vocaciones de municipio y localidad, de construcción de cartografías sociales que ya tiene acumulados en la ciudad; haciendo énfasis en articular una visión retrospectiva, situacional y prospectiva, que involucre a grupos de expertos del sector público, académico y privado, que informe y recoja retroalimentación de la opinión pública a través de estrategias comunicativas, que fortalezca la base organizativa y consultiva a través de espacios representativos como el Consejo Territorial de Planeación, los Comités Consultivos y los Consejos Territoriales por Comuna y Corregimiento, entre otros.

Pero también es necesario subrayar la necesidad de llevar el proceso de modelación del POT hacia núcleos sociales, que habitan y construyen la ciudad como grupos de interés latente, generadores desde la cotidianidad, de instituciones culturales informales que operan como mediaciones para construirse la vida individual y colectivamente en los territorios. Estamos pensando aquí en la ciudad orgánica, en el cuerpo vivo de la ciudad, en los actores que movilizan prácticas y sentidos que marcan el territorio, en los escenarios y los lugares en los cuales se gestionan asuntos cotidianos que generan sentidos de pertenencia, identidades y formas de territorializar y desterritorializar. Se trata de intervenir con diálogos en el espacio público con los transeúntes y con los vendedores ambulantes y estacionarios, en el barrio con los vecinos, en la empresa con los compañeros de labor, en los centros comerciales con el sujeto anónimo que nos mira y que miramos, en el lugar de recreación y confluencia deportiva con el gesto masivo de la turba que goza con el ritual de lucha al que se va tras la ilusión

³ Pensemos por ejemplo, en aspectos ligados a la territorialidad y el dinamismo social y cultural que genera la diáspora caleña en el extranjero o los atrasos que tenemos en la agenda de metropolización y de integración con la región del pacífico global.



de la victoria, en el centro educativo con aquellos que forman y se forman, muchas veces de espaldas a los contornos territoriales que les determinan.

En fin, se trata de hacer que emerja una ciudadanía social entre aquellos habitantes urbanos y rurales de Cali que no hablan en el lenguaje técnico de la planeación, que no le piden permiso a nadie para modelar su territorio, pero que lo construye material y simbólicamente como actor privilegiado; se trata de construir el POT haciendo que hablen todas las ciudades que habitan a Santiago de Cali, se trata de recuperar el diálogo social con una ciudadanía que aunque por momentos parece *ciega, sorda y muda*, es realmente un sujeto múltiple, de mil rostros, cuerpos y expresiones al que poco se le ve y casi nada se le escucha, desde la lógica convencional de la participación y la gestión de las políticas públicas en la ciudad.

Sabemos que en estos escenarios tenemos una posibilidad de avanzar en la reconstrucción del tejido público de la ciudad, sabemos que el POT es una oportunidad de fortalecer la democracia local. Para avanzar en ese sentido abordaremos tres grandes lineamientos de acción, que en todo caso, están centrados en la movilización de saberes, conocimientos y actitudes respecto del desarrollo territorial, desde el tejido social; veamos de que se trata:

1. Aprender el territorio

¿Qué tendrían que aprender los ciudadanos para participar activamente en la construcción democrática del ordenamiento territorial? ¿Qué tendrían que aprender los gestores públicos, los líderes sociales y gremiales, los expertos y los políticos que están al centro de las instituciones para que se constituyan en facilitadores de una amplia participación de la ciudadanía en la formulación y gestión del POT?

Se trata de construir una ruta pedagógica que permita la interacción entre ciudadanos, expertos, agentes públicos, organizaciones gremiales y sociales, en clave de lo que debemos y podemos aprender colectivamente, a partir de un juego de mapas y relatos, como instrumentos centrales de la construcción participativa del ordenamiento territorial. Se trata de un módulo pedagógico y de diseño participativo que permite construir progresivamente, mediante técnicas de sistematización, visualización y reflexión colectiva, saberes compartidos como base de los acuerdos públicos sobre el ordenamiento territorial.

Se trata de concentrar una experiencia permanente de reflexión entre agentes portadores de diversos saberes y conocimientos, ampliando la base ciudadana desde la cual se identifiquen las grandes líneas del Plan de Ordenamiento Territorial y se desarrollen desde el punto de vista de un análisis documentado, a la manera de insumos para el diseño del Plan, en un registro vivencial del territorio a partir de la reconstrucción de los sentidos del ver, el oler, el palpar, el tocar, el sentir y por supuesto el juzgar, en la perspectiva de construir una nueva ciudadanía apropiada de la planificación de su territorio.

2. Reconocer el territorio:

¿Cómo establecer un cruce de miradas entre los conocimientos sociales y los conocimientos expertos? ¿Cómo construir un diagnóstico territorial de la ciudad que se salga de la cuadrícula cartesiana?

La ciudad es vida, es movimiento; por supuesto esta enmarcada en estructuras objetivas de orden físico ambiental, sociopolítico, económico y cultural, pero esas estructuras están hechas de acción humana; están im-

pregnadas de conocimiento diverso y de intencionalidades múltiples que entran en juego permanentemente para producir nuevas síntesis. Además de dirigir acciones para conocer las estructuras objetivas, es necesario construir relatos que permitan reconocer el dinamismo en la construcción del territorio; reconocimiento que implica valorar en perspectiva, diversas maneras de acercarse a la dinámica territorial y a la condición humana que la construye.

Se trata de generar un dispositivo de expediente que permita ir construyendo, circulando y difundiendo, los análisis y las bases documentales de conocimiento respecto del ordenamiento territorial en el espacio urbano y rural. Este expediente de reconocimiento se construye como un documento de posición de ciudad y como un instrumento de consulta y formación para las instituciones y la ciudadanía, recogiendo los aportes documentales de las investigaciones especializadas y las miradas sociales sistematizadas, para difundirlas en lenguajes de audio, audiovisuales e impresos, como una manera de circular por múltiples medios entre el tejido social, contextualizaciones, conceptualizaciones y problematizaciones de la gestión del territorio.

3. Concertar el desarrollo territorial

¿Cómo superar la privatización de los espacios públicos y la exclusión en el diálogo sobre el desarrollo territorial? ¿Cómo construir una visión compartida, pública del territorio?

Se trata de movilizar la agenda pública de interacción entre múltiples actores para construir el POT como una política pública concertada y por lo tanto como una política operativa con claro contenido funcional en diversos contextos de vida de la ciudad. Para este propósito será necesario desarrollar un espacio público de diálogo de ciudad, el cual pueda integrar diversos sectores y agentes en la perspectiva de un diálogo sostenido y reposado con propuestas que viniendo de diversos sectores tengan una vocación de interés general, asegurando una agenda de gestión con sus correspondientes mecanismos de concertación y seguimiento; es decir, la concertación no se puede agotar en el diseño del plan, debe constituirse en un dispositivo de gestión institucional y ciudadano de temas estratégicos como plan de movilidad, plan de renovación del centro global, plan de servicios públicos, plan de manejo ambiental entre toda la globalidad de asuntos vinculados al POT.

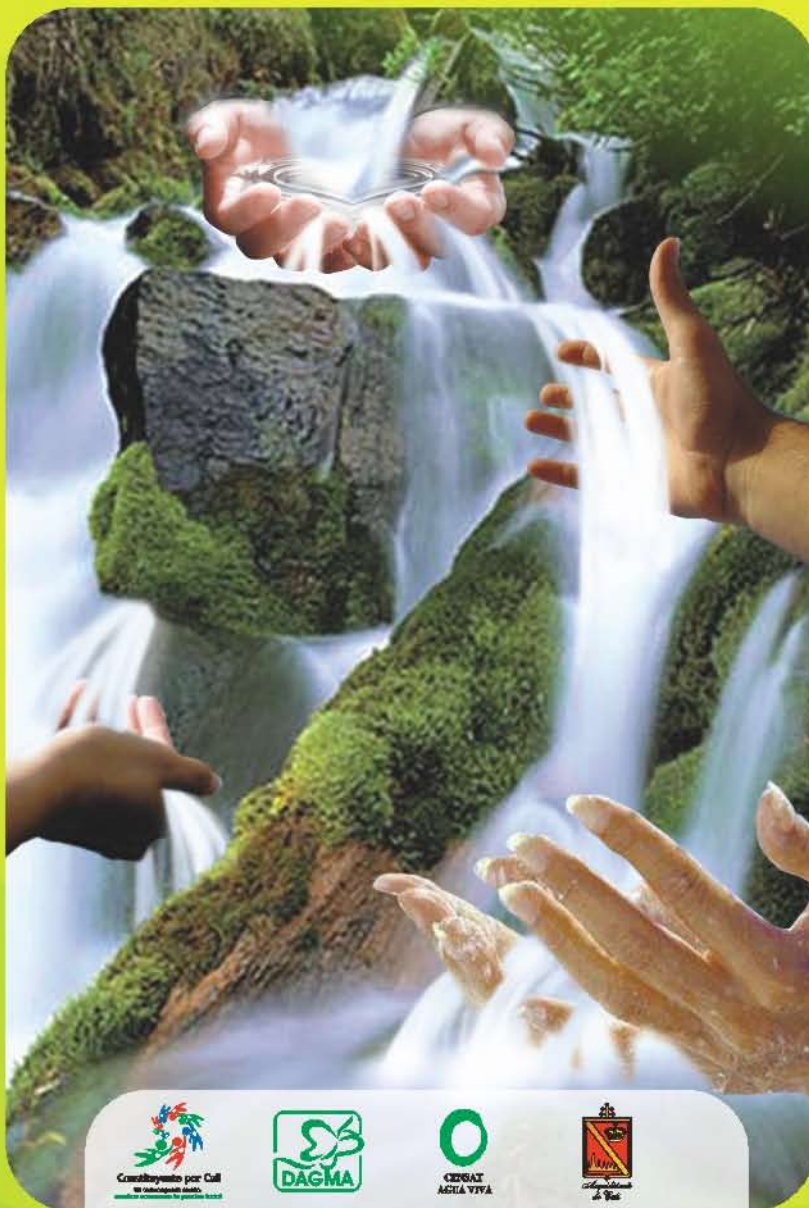
CÓMO PONERNOS EN MARCHA

Contribuir desde la formulación del POT al desarrollo de una agenda mínima para avanzar como sociedad en la construcción de una visión compartida para Santiago de Cali, pasa por reconocer como *“Para que las personas que viven en una ciudad multicultural se interesen por los demás, ... tenemos que cambiar la forma en que percibimos nuestros cuerpos. No experimentaremos la deferencia de los demás mientras no reconozcamos las insuficiencias corporales que existen en nosotros mismos”*⁴; hacer del nuevo POT un proceso participativo implica abordar críticamente la forma como están hoy establecidas nuestras relaciones sociales, nuestros vínculos de comunidad y el funcionamiento de nuestro ordenamiento institucional de cara a la ciudadanía. Esa revisión crítica quizás nos permita recrear nuestras formas de integración como ciudad, o reconstruir y actualizar nuestros lazos sociales y comunitarios; poner en marcha esa reflexión es importante si queremos de verdad construir un ordenamiento democrático del territorio.



Las estrategias antes esbozadas, son sólo un insumo para el diseño del proceso; sin embargo, ponernos en marcha implica que la ciudad construya sus propios espacios de conversación y de movilización. Una Constituyente para ordenar el territorio requiere una gran dosis de paciencia, mucho trabajo técnico, pero sobre todo requiere del deseo de actores sociales concretos, dispuestos a hacer equipo, a deliberar y a movilizar propuestas de interés general. Bienvenido sea pues el debate, la interlocución y la concertación; vamos a construir una visión compartida para el desarrollo territorial de Santiago de Cali.

El Agua un bien público Cali Ciudad de las Aguas



**Asesoría de Participación Ciudadana
y Gestión de Políticas Públicas**
www.participacionciudadana@cali.gov.co
www.constituyenteporcali.com
Tel.: 653 3783



**ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI**



CALI, UN NUEVO LATIR



Constituyente por Cali

Un corazón puede mucho,
muchos corazones lo pueden todo!