

CURSO PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Escuela Virtual de Participación Ciudadana
Chía Educada · Chía Participa

MODULO 1 **INTRODUCCIÓN AL ORDENAMIENTO** **TERRITORIAL**

AUTOR: JUAN DAVID LOPEZ CASTRO

Alcaldía Municipal de Chía “Chía Educada, Cultural y Segura” 2020 – 2023

Alcalde
Luis Carlos Segura Rubiano

Secretario de Participación Ciudadana y Acción Comunitaria
Yexón Alexis Mojica

Secretario de Planeación
Camilo Andrés Cantor González

Director de Ordenamiento Territorial y Plusvalía
Orlando Hernández Cholo

**Coordinadora de la Escuela Virtual de Participación Ciudadana “Chía
Educada – Chía participa”**
Helem Alejandra Sánchez Sánchez

Tutor del Modulo
Juan David López Castro
Profesional Universitario DOTP
Abogado y Administrador Público especialista en Derecho Urbano

Este documento fue realizado en el marco de la estrategia “*Escuela Virtual de Participación Ciudadana Chía Educada – Chía participa*” como una herramienta pedagógica en el marco del proceso de Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial



Reconocimiento- NoComercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales.

MODULO 1

INTRODUCCIÓN AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PROPÓSITO

Brindar una aproximación a los participantes acerca de los conceptos básicos centrales en torno al ordenamiento territorial, los cuales servirán de fundamento para abordar las demás lecciones del curso, en particular se decantará el concepto de territorio como objeto de la acción de ordenar.

ALCANCE

Se abordará en esta lección los conceptos de territorio y planificación, la función pública del urbanismo a cargo del Estado, de igual manera se dará un repaso por algunas experiencias de ordenamiento territorial consideradas exitosas que sirven como motivación a los asistentes, encontrando algunos referentes acerca de buenas prácticas y finalmente el nuevo contexto y panorama para el ordenamiento territorial en medio de la pandemia del Sars-cov-2, actividades que permitirán ambientar el desarrollo de los demás módulos del curso.

CONTENIDOS

1. Concepto de territorio, planificación y ordenamiento territorial
2. La acción del Estado en el ordenamiento territorial y la función pública del urbanismo
3. Experiencias exitosas de ordenamiento territorial en América Latina y Colombia.
4. La pandemia del Sars cov-2 y las implicaciones esperadas en el diseño y construcción de ciudades.

PALABRAS CLAVE

Espacio, apropiación, identidad, conexión, autonomía, sustentabilidad, transformación

1. ¿Qué es Territorio, Planificación y ordenamiento territorial?

¿Cómo concebimos los conceptos? Territorio, planificación, ordenamiento territorial y Plan de ordenamiento Territorial ¿son lo mismo?, ¿difieren?

Te invitamos a ambientar este importante concepto, escuchando una canción colombiana, en estas letras existen conceptos y reflexiones importantes que muchas veces pasamos por alto, pero que contienen mensajes muy potentes en torno a nuestro tema.

Las canciones recomendadas, las encontraras en el espacio de recursos.

a. Territorio

A manera de introducción es importante mencionar que el territorio pareciera un concepto obvio y ampliamente reconocido, sin embargo, antes de mediados del siglo XX, su acepción se reducía al plano de lo jurídico, entendido generalmente como “parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de un Estado, una región, un Departamento, una provincia, un Municipio o una localidad o subdivisión urbana. Territorio nacional es la base geográfica de una nación” (Iriarte, 2009, p.189)

Nótese como el territorio se incorporaba como uno de los elementos del Estado y como tenía utilidad para acotar las jurisdicciones y competencias de las autoridades civiles principalmente, sin embargo, en el marco de las ciencias sociales (sociología, antropología, psicología) se empiezan a tejer los conceptos territoriales mucho más amplios y bastante más complejos.

En esta óptica el Territorio no es simplemente suelo, no es simplemente el soporte por donde pisamos, andamos o nos movemos, más que solo espacio físico tiene una importante carga cultural, por eso cuando viajamos a otro lugar en el extranjero sin ninguna aprehensión cultural, no lo sentimos como territorio, es un lugar más.

Desde este punto de partida, el concepto de territorio solo se entiende desde una perspectiva cultural, de la identidad, de la historia y vivencias que se han tejido en un espacio físico producto de la interacción humana, así las cosas, se plantean desde estas disciplinas que no puede existir un comportamiento social que ocurra fuera de un territorio y en consecuencia no hay territorio sin comportamientos sociales y grupos sociales que los desarrollen.

En la actualidad, las discusiones sobre el territorio se han superado con tranquilidad y se puede retomar la definición de Le Berre (1995) “*El territorio se define como la porción terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales*”

Finalmente, para reforzar el concepto de territorio es meritorio preguntar **¿Cuál es la diferencia entre territorio y espacio?** Siguiendo a Brunet (2001), la diferenciación se centra en la apropiación y la identidad que es lo que territorializa un espacio, en cambio el espacio es solo localización, un lugar determinado, así las cosas, el territorio implica un conjunto de actores apropiados de un espacio físico y solo los espacios que son vividos, con historia, con interacción humana son territorios y de ninguna manera todo espacio físico es territorio.

Reforcemos nuestro concepto de territorio, a través del **video** “¿Qué es territorio?”, realizado por la Alcaldía de Medellín y el cual está disponible en el espacio de recursos, en este video ciudadanos y expertos urbanistas, comparten sus perspectivas sobre este concepto.

b. Planificación

Como en cualquier definición, acudimos al diccionario, para entender un concepto desde su principal acepción o desde su uso lingüístico más común, según la Real Academia de la Lengua Española, la planificación corresponde a la acción o efecto de planificar o de hacer un plan, dice la RAE que se entiende por plan o planear: el modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.

Es entonces con este primer concepto, que la planificación es la previsión, una representación o modelo previo de un futuro que quiere ser intervenido a través de la intervención humana.

Morris (1972) indica que, si bien no se había precisado como concepto, la actividad de planear es de antigua data y se encuentra desde las primeras comunidades nómadas que se transformaron en sedentarias, alrededor de 10.000 años A.C, en actividades como la siembra y cosecha, épocas de inundación, encontrando en muchas de estas situaciones patrones o formas previsibles de entender y comprender el futuro.

La actividad de planear o la planificación, ha tenido una aplicación especial en actividades militares y en la geopolítica, como aquellas acciones estratégicas para ganar las posiciones enemigas y obtener una victoria en la batalla o en la consecución de determinados recursos; pero sin necesidad de utilizar ejemplos distantes, la planificación está en general en todas las actividades humanas, en la programación de ingresos y gastos de un hogar, en las actividades diarias de los trabajadores de cómo abordar de manera más eficiente su jornada, en las vacaciones familiares, en una fiesta, en cualquier actividad humana, por lo general como seres humanos racionales propendemos por no dejar nada al azar, si no de prever un mínimo de condiciones y situaciones que se puedan dar en un

futuro inmediato o más distante y como desde los medios que tenemos al alcance poder intervenir ese futuro.

Tomando como referencia las series sobre desarrollo territorial de la CEPAL, en particular la N° 17, se encuentra que desde la escuela institucionalista de principios del siglo XX, Taylor y Fayol, incorporaban a la planificación un concepto central de previsión, asociada a los ciclos de la administración, tanto en la gestión industrial como en la gestión del Estado, este último autor asume que *“la previsión es calcular el porvenir y prepararse para ello”* (Fayol, 1916)

Otros autores como Matus (1998) han puesto de presente que la acción de planear adquiere relevancia si se entiende como aquel pensamiento que precede a la acción, es decir la planificación tiene sentido si lo pensado se ejecuta y concreta, la actividad de planear por planear no es racional, la planificación es parte de un proceso y de un ciclo y no una actividad independiente. Este planteamiento es bastante interesante cuando evaluamos muchas situaciones en el caso colombiano, donde se invierten importantes recursos en la planificación de proyectos, pero estos no se logran concretar y llevar a la práctica, esto es ineficiente conllevando sobre todo a la pérdida de credibilidad de la ciudadanía y a su vez a un desgaste de la institucionalidad.

En esta misma línea conceptual, que surge desde la administración de recursos y que incluye tanto la administración pública como la privada se encuentra el planteamiento de Soms (1995) que precisa un concepto integral, de la siguiente manera: *“El conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos) con la forma de lograrlo (estrategia) y los instrumentos de que dispone para tales propósitos, en este sentido, la planificación es un ejercicio permanente e iterativo, en tanto desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y retroalimentando las proposiciones iniciales ”*

Sandoval (2014: p14) en el estudio sobre métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en américa latina de la CEPAL¹ y con base en soportes conceptuales, concluye sobre el concepto de planificación lo siguiente:

- *“Es una disciplina con diversos orígenes, enfoques y herramientas, en la que existen aportes de la sociología, administración, ciencia política, economía, entre otras. Esta característica la constituye en un objeto de estudio complejo.*
- *Está integrada por un conjunto de elementos presentes en la definición de planificación, como el diagnóstico, la definición de objetivos y la conformación de planes.*
- *De las definiciones presentadas surge con claridad la idea de lo político, en el sentido de definición de las grandes orientaciones, principios, valores y creencias, entre otros factores que se integran en el proceso, para formar el denominado “proyecto político”. Este puede variar de acuerdo a las circunstancias o condiciones de cada lugar.*

¹ En el espacio de lecturas sugeridas encontrarán el link del texto de la referencia donde se podrá profundizar sobre los conceptos de la planificación en general y de la planificación territorial en particular.

- *Surge de forma implícita la concepción de racionalidad de la planificación, entendida como la concordancia de la planificación con la identificación y el logro de un fin superior. Metodológicamente se puede entender como asociada a la construcción de grandes visiones colectivas de desarrollo. Sin embargo, la principal función de la planificación es la formulación de los objetivos a alcanzar"*

c. Ordenamiento Territorial

Hemos decantado previamente el concepto de territorio, en tanto era fundamental delimitar el objeto sobre el cual recae la tarea de ordenar y planificar, ahora corresponde entender **¿Qué es el ordenamiento territorial?** Y su importancia para el desarrollo local de las comunidades.

Sea lo primero decir que se encuentran varios autores, escritores y expertos que se han referido al tema, sin embargo, se propone una lectura desde Pérez (1998) que sostiene que más allá del concepto, es una moderna función pública orientada a dar respuesta a los problemas globales, en particular el uso racional de los recursos naturales y a la adecuada utilización del espacio físico. Llama la atención de este planteamiento, que si bien la tarea de ordenar el territorio es antiquísima, nunca había cobrado tanta relevancia como en los tiempos modernos, donde la mayoría de la población mundial reside en las ciudades, donde se afrontan problemas de escasez de agua, de cambios bruscos y repentinos en el comportamiento del clima (variabilidad climática) y progresivos y permanentes (cambio climático); esta aproximación sobre la importancia del ordenamiento territorial es un punto de partida esencial, más cuando la discusión surge en países como los latinoamericanos, donde la tarea de ordenar ha sido poco exitosa.

Ahora bien, más allá de esta reflexión sobre la función e importancia moderna del territorio, vale la pena traer a colación el concepto de Zoido (1998) por su sencillez y sintonía con el caso colombiano, este señala: "*La ordenación del territorio es una función pública, una política compleja, de reciente y escasa implantación que se apoya en instrumentos jurídicos, prácticas administrativas y principios consolidados de planificación, información, conocimiento científico y participación*"

El termino de ordenamiento territorial desde la legislación colombiana, responde básicamente a dos conceptos, en función de la escala en la que se desarrolle, una primera escala de carácter supramunicipal, que responde más a la ordenación territorial desde la organización político administrativa (Nación, Departamentos, Municipios, Distritos, Provincias, Áreas metropolitanas, figuras asociativas) y la distribución de competencias en el marco de un modelo de Estado unitario, pero con descentralización administrativa, a este nivel, el artículo 2 de la Ley orgánica 1454 de 2011 define el ordenamiento territorial de la siguiente manera:

*"El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, **tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el***

desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional."

Una segunda escala, es la local, propia de los distritos y municipios donde se toman decisiones de uso, ocupación del territorio y se definen los programas y proyectos detonantes para alcanzar determinado modelo de ocupación de largo plazo, en esta escala la norma rectora corresponde a la Ley 388 de 1997, la cual ofrece un concepto legal claro, a saber:

"El ordenamiento del territorio municipal y distrital **comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas,** en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, **en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio,** de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales." (Art 5, Ley 388 de 1997)

De esta definición, se desprenden elementos claves que deben estar presentes en todas las acciones que emprendan los municipios y distritos para el ordenamiento de sus territorios, veamos:

1. La tarea de ordenar los territorios no se circunscribe de manera exclusiva en el Plan de ordenamiento territorial, si no que comprende todos los instrumentos que tengan la capacidad y virtualidad de orientar la ocupación, transformación y desarrollo del territorio (unidades de planificación rural, planes parciales, macro proyectos, planes maestros, planes especiales de manejo y protección y otras operaciones urbanísticas estratégicas de escala intermedia)
2. Deberá fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones y con otras instancias gubernamentales.
3. Tiene un enfoque prevalente hacia la planificación y ordenación física, sin embargo, debe estar en consonancia y articulado con las demás estrategias y planes para el desarrollo socioeconómico, como lo son los planes de desarrollo.
4. Debe consultar, estar alineado y respetar el medio ambiente y las tradiciones y valores étnicos, históricos, culturales, paisajísticos, estéticos y simbólicos que identifican a la comunidad, esto último es vital, pues estas tradiciones son lo que en últimas territorializan un espacio físico.

Durante el transcurso del curso se abordarán ejemplos y actividades prácticas sobre los dos conceptos de ordenamiento territorial, tanto el de la escala supramunicipal como el de la local, sin embargo, el curso se centrará especialmente en este último.

d. Plan de ordenamiento territorial

La definición de Plan de ordenamiento territorial se encuentra claramente prevista en la Ley 388 de 1997, en el artículo 9, entendiéndose por este el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, el cual corresponde al conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, según la norma estos pueden ser clasificados según la cantidad de habitantes se pueden clasificar en POT, EOT y PBOT, sobre este particular se profundizará en la segunda unidad.

Según el DNP (2016) y siguiendo lo previsto en la Ley, el Plan de ordenamiento municipal y distrital es un instrumento técnico y normativo que comprende un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, emprendidas por los municipios y distritos, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes.

2. La Acción del Estado en el Ordenamiento Territorial – La Función Pública del Urbanismo

Planteada una aproximación elemental a los conceptos centrales, se hace imperativo entender como interviene el Estado en las actividades de ordenar el territorio, ¿cuál es su rol?, y ¿Cómo lo desempeña?, en este contexto lo primero que hay que señalar es que difícilmente se puede concretar la tarea de ordenamiento territorial, sin un doliente, sin un responsable directo, de nada sirve ordenar y planificar el territorio, si no hay quien haga cumplir las regulaciones sobre los procesos de transformación física que se dan principalmente a través de los procesos de la urbanización, reurbanización, parcelación y edificación.

Entonces el Estado, como en muchas otras actividades humanas, como por ejemplo en el control del tráfico, es el encargado de regular las conductas de los seres humanos que se relacionan o tienen impacto con la estructuración y funcionamiento de los territorios, lo cual busca en últimas concretar los fines sociales del Estado, promover la prosperidad general, garantizar condiciones para la dignidad humana, convivencia pacífica, entre otros. No sería posible la vida en sociedad en un escenario de anarquía en torno al ordenamiento territorial, en torno al derecho a edificar (*ius edificandi*) donde cada individuo a su arbitrio, pudiera en su propiedad urbanizar o construir conforme a sus intereses individuales, sin consideración del bien común.

Entonces para responder al primer interrogante, el rol que cumple el Estado es de garante, de regulador, de diseñador y promotor de una política pública en torno a un modelo de ciudad o territorio deseado y también cumple un rol policivo de control, haciendo uso del poder de autoridad para hacer cumplir sus decisiones.

En el módulo sobre el marco normativo del ordenamiento territorial Colombiano se profundizará sobre este aspecto, pero para los fines de esta primer lección, se debe indicar que las fuentes constitucionales más importantes en torno a la función del Estado en el ordenamiento territorial o la función pública del urbanismo se encuentran previstas en el artículo 58 constitucional que establece la función social y ecológica de la propiedad privada y la prevalencia de la utilidad pública y el interés general ante los intereses individuales y en segundo lugar, el artículo 82 superior que prevé que el Estado debe garantizar la integridad del espacio público y su destinación al uso común, así como la regularización del uso del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

De manera concreta el artículo 3 de la ley 388 de 1997, estableció que el urbanismo tiene una función pública que está inscrita no solo en las autoridades estatales, si no a su vez en los particulares mediante la aplicación de los principios de prevalencia del interés general sobre el particular y la función social y ecológica de la propiedad, en ejercicio de esta función se deberá posibilitar y garantizar a los habitantes el acceso a vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común y lograr que los habitantes del territorio puedan acceder a los derechos constitucionales de vivienda y servicios públicos domiciliarios, mejorar o relocalizar los asentamientos que se encuentren en zonas de amenaza y riesgo; readecuar el uso del suelo y su ocupación de conformidad con las exigencias y para ponerlo al interés común buscando que todas las decisiones estén en armonía con el desarrollo sostenible.

Entonces la tarea de ordenar el territorio es una función pública, en la medida que se erige o construye como una política pública que orienta los destinos e interés de la colectividad, así como las autoridades encargadas de su ejecución se encuentran dotados de un poder de autoridad que hace posible su ejecución e imperativos sus mandatos, concreta un marco con un régimen de derechos y deberes que permiten cumplir los objetivos del ordenamiento territorial.

Ahora bien, la respuesta al segundo interrogante, de la forma de actuar del Estado con ocasión del ordenamiento territorial, se encuentra de manera concreta en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 que fue modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021, el cual dicta que la función pública del urbanismo se ejerce mediante la **acción urbanística**, las cuales no son otra cosa que todas las decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento del territorial y la intervención en los usos del suelo, que se adoptan mediante actos administrativos (manifestaciones unilaterales de la administración y de obligatorio cumplimiento) y que entre otras de manera indicativa señala la norma se encuentran las siguientes:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.
15. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.

Entonces, el Estado desempeña su rol de garante, de diseñador, de coordinador, de control y vigilancia mediante la acción urbanística, resaltando como se dijo en líneas anteriores, que esta acción urbanística no se ejecuta exclusivamente mediante el plan de ordenamiento territorial, claro, las acciones urbanísticas determinantes y más importantes se concretan en los POT, pero otras se concretan en otros instrumentos,

haciendo la claridad que todas deben estar acompañadas con este instrumento de ordenamiento rector.

A efectos de ejemplificar lo dicho, la acción urbanística mencionada en el numeral 1 de clasificar el suelo en urbano rural y de expansión debe ejecutarse en la revisión y ajuste del POT, pero la acción urbanística del numeral 9, de expropiar terrenos con fines de utilidad pública, no se toma en el plan de ordenamiento territorial, este no establece ordenes de expropiación de determinados terrenos, pero claro está, la acción de expropiación que se hace con posterioridad debe estar acorde con los proyectos, obras y actuaciones que fueron previstos en el POT. De otro lado también se encuentran acciones urbanísticas de carácter mixto que se pueden adoptar tanto en el POT como en otro instrumento que lo reglamente, por ejemplo, la definición de usos, intensidades, cesiones obligatorias, índices de ocupación y demás reglamentación urbanística, pueden algunas de ellas quedar previstas claramente en el plan de ordenamiento territorial o en otros instrumentos como unidades de planificación rural, planes parciales, decretos de regulación de tratamientos o piezas zonales etc.

Finalmente y no menos importante cualquier acción urbanística, bien se incluya en el POT o se ejecute de manera posterior mediante otro instrumento o mecanismo autorizado por la Ley, debe estar plenamente sustentado en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran, para garantizar primero que existe un conocimiento pleno de las condiciones territoriales, pero en segundo lugar que están dados los mínimos de viabilidad técnica y financiera en el modelo de ocupación territorial planteado.

3. Experiencias exitosas del ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe

Calificar de exitoso un proyecto o iniciativa, es en buena medida subjetivo, depende del observador y su perspectiva, lo que un individuo puede calificar de exitoso, otro puede considerarlo un fracaso, no obstante lo anterior, en este capítulo se busca ilustrar cuatro (4) casos que han sido considerados por algunos expertos, organizaciones y académicos como casos de éxito, sobre los que vale la pena reflexionar y encontrar en ellos innovaciones, consideraciones y puntos de encuentro en torno a cómo aplicarlo a nuestro territorio.

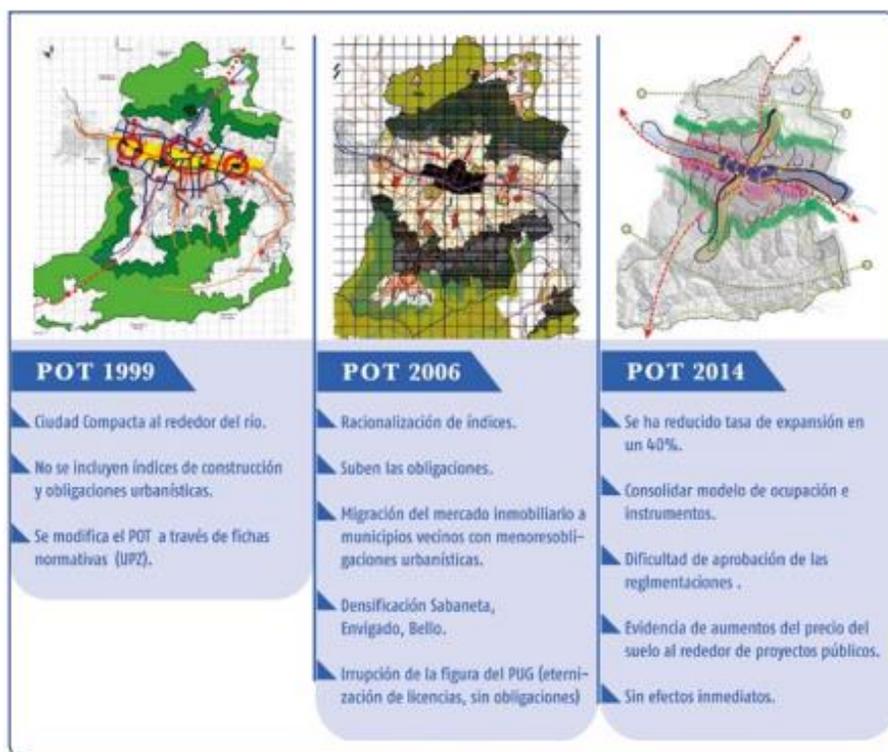
Este capítulo tiene una finalidad pedagógica, de ejemplificar como se lleva a la práctica, en el mundo real, la tarea de planificar y ordenar los territorios, en este propósito los casos de éxito propuestos son de “pares” de territorios con afinidad al entorno local y por ello se tomó como marco de referencia, la región de América Latina y el Caribe y por supuesto de Colombia, los casos planteados no solo corresponden a los de instrumentos marco o planes de ordenación, sino que también ilustra casos de ordenamiento territorial a través de instrumentos de diversa naturaleza y de diversas escalas.

a. Medellín “La ciudad de la eterna primavera” y la ordenación de la ciudad

El caso más emblemático, considerado de avanzada en la región y de mayor reconocimiento en términos de ordenamiento territorial, es Medellín, se ha convertido en un referente nacional e internacional muy importante, por los logros que ha alcanzado en la materia.

De esta manera fue destacado en el libro 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales, elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en asocio con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional (2017), en este texto se trae como ejemplo a la ciudad de la eterna primavera, por una razón particular que debe servir de enseñanza para el país y es *“la principal apuesta ya no es más la expansión (incluso por condiciones geográficas sino la renovación urbana”*

Entonces tomando como referencia el texto mencionado. Medellín ha tenido tres propuestas de ordenamiento territorial, desde la vigencia de la Ley 388 de 1997, el POT de primera generación en 1.999, ajustado mediante la figura de modificación excepcional en el año 2006 y finalmente con una revisión ordinaria de largo plazo en el año 2014, en la siguiente figura se resumen los modelos planteados en cada uno de estos procesos:



Fuente: García B, J.C y García, C (2017) tomado de libro 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales, p92

Juan Carlos García, en la evaluación de lo sucedido en Medellín, resalta algo que es muy importante y que ha sucedido en varios planes de ordenamiento territorial y es que las fichas normativas generaron inconsistencia con el modelo, alterando los escenarios deseados y señala

el autor es que en el caso de Medellín parte del éxito y del aprendizaje más importante es que *“Los instrumentos de gestión son indispensables para concretar el modelo de ocupación, aunque no son suficientes. También es necesario instalar los mecanismos de gestión y los instrumentos de financiación, para lo cual se reconoce la importancia de la información catastral y la participación ciudadana”* (Ibídem, p91)

Las Limitaciones geográficas de Medellín, lo impulsaron de manera más rápida y contundente en un proceso de renovación urbana, no era soportable, ni sostenible un crecimiento sobre las laderas; según (García, C., 2017) *“La concreción de la apuesta de Medellín se basa en los procesos de renovación urbana, los cuales requieren de un protagonismo de la administración pública, pero también de la generación de confianza para el sector inmobiliario. Esta apuesta incluye la vivienda social y la política de protección a moradores como principio del Plan de Ordenamiento, además de un portafolio de estrategias y proyectos que vincule a los propietarios, a los moradores y las actividades económicas a los procesos de renovación. Es necesario superar como único instrumento el protocolo de reasentamiento o un decreto de compensaciones y racionalizar las cargas que van al desarrollo mismo de los proyectos y a mantener una ciudadanía activa”*

Sobre este mismo tema indica Juan Carlos García Bocanegra, que para Medellín la única manera de concretar el modelo de ocupación del territorio es a través de los instrumentos de intervención del suelo y de financiación, pues son estos los que según la capacidad de soporte materializan el modelo, pero además concretar el modelo pasa por el control urbanístico desde la institucionalidad, pero a su vez desde la gobernanza.

Amanda Burden (2015) en su visita a Medellín, acompañada en uno de sus recorridos por el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad EAFIT, resalto lo que a su juicio son las iniciativas que pueden servir de ejemplo para el Mundo de lo que se ha hecho en Medellín en términos de construcción de Ciudad, veamos:

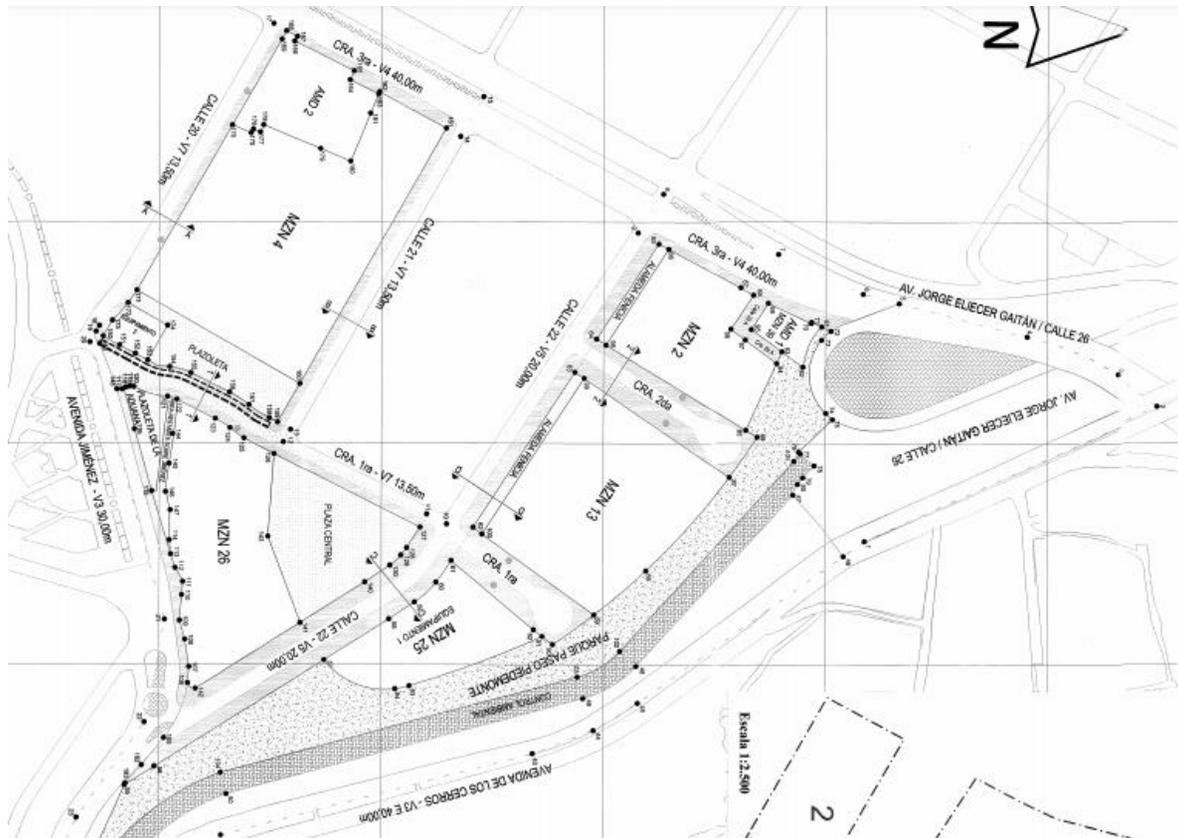
“Alcaldes con una visión sólida que sean capaces de implementar proyectos y hacer cosas. Otro elemento importante de una ciudad exitosa es lograr el empoderamiento por parte de las comunidades y, una lección muy importante, es implementar arquitectura de alta calidad en comunidades pobres, lo que es muy inusual, así como tener un énfasis tan fuerte en educación, y usar las bibliotecas como algo más que edificios con libros, verlas como centros comunales para el compromiso de la comunidad, reconstruir las comunidades y conectarlas con la ciudad. También el Jardín Circunvalar es un buen ejemplo para ciudades que tienen problemas de expansión, es una gran manera de contener la ciudad pero a través de procesos comunitarios inclusivos. ”

b. La renovación Urbana – reflexiones para ciudades acostumbradas a consumir suelo y a expandirse – Caso del Plan Parcial de renovación urbana Triangulo de Fenicia Bogotá D.C.

El crecimiento urbano en Colombia ha estado marcado por la expansión, por el desarrollo de terrenos vacíos que se han ido trasladando de usos agropecuarios a usos propios de la actividad urbana (residencial, comercial, servicios, institucional, industrial), el crecimiento poblacional ha sido absorbido predominantemente por el ensanchamiento de las ciudades, sin que se hayan desarrollado propuestas contundentes en términos de renovación urbana, reciclaje urbano o revitalización, donde las áreas centrales, bien localizadas, con acceso a servicios se encuentran deterioradas y subutilizadas, donde hay un empeño obstinado por darle la espalda al centro, hay una obsesión por lo nuevo, por los conjuntos alejados de la ciudad.

Bajo este contexto se trae a colación un caso que si bien no puede calificarse como de éxito, en tanto aún se encuentra en implementación, sí permite una importante reflexión en materia de renovación urbana en la zona central del Distrito capital, se trata del Plan parcial de renovación urbana del Triángulo de Fenicia.

Figura 1. Delimitación Plan parcial Triangulo de Fenicia – Bogotá D.C.



Fuente: Planos PP renovación Urbana Fenicia, SDP

Este plan parcial es iniciativa de la Universidad de los Andes, se localiza entre la avenida los cerros (circunvarar, Avenida Jiménez y la Carrera 3ra), comprende aproximadamente 9 Ha. En la siguiente figura se ilustra el resumen de la propuesta urbanística, frente al estado actual de la zona:

Figura 2. Comparativo Estado actual vs propuesta urbanística Triangulo de Fenicia

	Estado Actual	Propuesta Urbanística
Demografía	460 hogares 1428 residentes 67% PEA trabajan en el Centro 5% hogares en inquilinato 20% hogares unipersonales	900 hogares 3.098 residentes 67% PEA trabajan en el Centro 20% hogares en VIP
Vivienda	400 viviendas 450 hogares	400 viviendas de remplazo 500 aptos nuevos residentes 20% unidades VIP
Predios	9 manzanas 180 apartamentos 504 inmuebles 222 predios: 50.000 m2 privados	5 manzanas 900 apartamentos 22 predios: 26.200 m2 privados
Patrimonio	22 inmuebles categoría B 9 inmuebles categoría C	8 inmuebles categoría B 23 inmuebles categoría C
Usos suelo	20% parqueaderos 12% Comercio 14% Institucional e Industrial 8% Vivienda en Prop. horizontal 40% Vivienda 6% Vivienda en espacio público	Usos mixtos, predominante: 36% [Mz 4] Comercio, oficinas, vivienda 7% [Mz 4] Hotel 19% [Mz 26] Institucional, comercio 38% Vivienda PH, comercio

Fuente: Secretaria Distrital de Planeación a partir de la información del Plan Parcial

Conforme a lo anterior se evidencia una reconversión y optimización del espacio, ampliando el espacio público pasando de 50 Ha de espacios privados a 26,2 Ha de espacios privados, lo que significa un aumento de más de 23,8 Ha de incremento del espacio público, se promueve la mezcla de usos y se duplicaría la cantidad de residentes en la zona, remplazando las 400 viviendas existentes, garantizando la permanencia de los moradores.

Los programas de renovación urbana conllevan a un temor intrínseco a este tipo de actuaciones y consiste en que los habitantes tradicionales de las zonas puedan ser desplazados por renovaciones que habilitan suelo para segmentos que no son accesibles a la gran mayoría de los pobladores de la zona y lo que hace es expulsarlos hacia otros sectores de la ciudad con apenas una compensación económica que no les permite restablecer sus condiciones de vida, ni mucho menos mejorarlas.

La forma como se gestionó este temor, en el caso del Plan parcial objeto de estudio, es lo relevante y lo que se debe exaltar. Según la literatura disponible el PP de Fenicia tuvo una primera propuesta de formulación del año 2006, realizada bajo las premisas tradicionales y que no avanzó en su aprobación y que fue nuevamente reformulado en el año 2011, se formuló nuevamente bajo la sombrilla del programa "Progresía Fenicia"

La nueva propuesta del PP surge con un importante enfoque de participación ciudadana, permitiendo que el promotor, más siendo una universidad haya conocido las expectativas, deseos, intereses y temores de la comunidad, los acuerdos más importantes que se alcanzaron fueron los siguientes:

- Que el plan parcial no fuera sinónimo de Gentrificación, que no expulsará a los moradores tradicionales, si no que ellos fueran parte del nuevo desarrollo.
- Se estableció una regla de intercambio y restitución de aportes según cada m² aportado restituye un m² de vivienda, con terminados y sin deuda, para poder hacer esto posible los usos más rentables, financian de otros usos.
- Para evitar desplazamientos se plantea un desarrollo progresivo del proyecto.
- Adicionalmente en articulación con el Distrito se plantearon los siguientes programas: Productividad y Empleabilidad, Emprendimiento, integración de adultos mayores y manejo del tiempo libre.
- Los propietarios originales que opten por quedarse en el mismo lugar, conservan su mismo estrato socioeconómico, durante diez (10) años.
- Hasta el 30% de la VIP que se realice en la zona tendrá subsidios distritales para quienes vivan como inquilinos, con un derecho preferencia a tener los correspondientes subsidios para adquirir vivienda.

De otro lado, se encuentran algunas críticas al proyecto, pues si bien se realizaron jornadas de participación ciudadana, no todos los implicados en la zona pudieron participar en igualdad de condiciones, esto según el antropólogo Juan Diego Salazar, pues los inquilinos, trabajadores de la zona no fueron tenidos en cuenta, como si fueran ciudadanos inferiores, se exaltó el papel de los propietarios.

Se considera que la participación ciudadana en este plan parcial fue incidente, permitiendo que los grandes temas que hacían inviable el proyecto, desde las exigencias ciudadanas, fueran resueltas, se evidencia también un articulación y una sinergia importante entre los actores públicos, privados y comunitarios y lo más relevante que a partir de estrategias novedosas y concertadas, todos se sintieran parte del plan, especialmente los propietarios de pequeños lotes en la zona, que no fuera visto como una imposición y que en consecuencia se controlará el fenómeno de gentrificación propio de este tipo de operaciones urbanísticas.

c. Instrumentos notables de regularización social y de acceso a vivienda de interés social en Ciudades Brasileñas

Las favelas son asentamientos subnormales ampliamente conocidos en todo el mundo, y siempre se han relacionado con condiciones de vida precarias en las ciudades del vecino país, Brasil, por ello se trae a colación algunas experiencias exitosas implementadas por ciudades brasileñas

orientadas a la formalización y el acceso formal a vivienda para los hogares de menores ingresos.

Uno de esos instrumentos, son la demarcación de zonas especiales de interés social (ZEIS), enfocando estas zonas a vacíos urbanos, permitiendo que se promuevan este tipo de vivienda en regiones dotadas de infraestructura y no hacia las periferias, como tradicionalmente sucede, en zonas con difícil acceso a bienes y servicios.

Según Rolnik y Santoro (2014), la aparición de este instrumento obedece a dos momentos, el primero hacia los años 1980 cuando en ciudades como Belo horizonte y Recife se incluyen instrumentos de asentamientos informales en la planeación de las ciudades, demarcando área especiales para la futura intervención pública a través de proyectos de urbanización y regularización; el segundo momento corresponde a la experiencia de la ciudad de Diadema (Sao Paulo) que innovo con el uso de las ZEIS, constituyendo de esta manera reservas de tierra pública para vivienda de interés social en zonas subutilizadas o destinadas a zonas industriales en proceso de cierre y abandono, se buscaba cambiar la lógica de zonificación de las ciudades, en donde generalmente las mejores localizaciones son cooptadas por los estratos altos y medios.

Los autores consideran que las ZEIS pueden ser consideradas como una estrategia de zonificación incluyente y apoyados en otros autores en relación con la experiencia internacional sobre zonificación incluyente, en donde se señala: *“varias de estas políticas parten del presupuesto de que los costos de producción de habitación, reflejan, entre otros, lo que es permitido por las leyes de uso y ocupación del suelo, y así la imposición de vivienda de interés social estaría combinada a incentivos que amplían la productividad de los terrenos, viabilizando así el negocio inmobiliario. Por otro lado, estos mecanismos también podrían ser interpretados como forma de recuperación de la valorización de la tierra en beneficio de la colectividad, sobre la forma de producción de vivienda de interés social (Callavita y Mallach, 2009)”*

Se trata si se quiere de una intervención en el mercado del suelo, en tanto sin este tipo de intervenciones, la lógica de mercado profundiza la segregación socio espacial y la gentrificación en las zonas de renovación urbana, donde barrios tradicionales se ven desplazados por lujosos apartamentos de estratos medios y altos obligando a los pobladores a buscar nuevas localizaciones, por lo general distantes.

Según el artículo del instituto Lincoln de políticas del suelo, la implementación de esta estrategia por ejemplo en Diadema, duplico el área para la producción legal de vivienda de interés social pasando del 3% al 6,5%, minimizando la formación de nuevos asentamientos formales y la ocupación irregular de suelos de protección, en algunos municipios las ZEIS se demarcaron cercanas a favelas o zonas irregulares con el fin de promover el reasentamiento y no desconectar a los ciudadanos de su entorno o barrio.

Los autores consideran que la ZEIS por sí sola no sirve para promover efectivamente la vivienda de interés social, requiere del desarrollo de otros instrumentos y complementado de otras políticas como subsidios y articulación entre las comunidades, privados y administración pública

Algunos críticos de la medida, traídos a colación por los autores consideran que esas zonas lo único que sirvió fue para disminuir las exigencias urbanísticas, imponiendo o institucionalizando zonas más pequeñas, con unos mínimos de bienestar.

El otro instrumento aplicado en municipios brasileños tiene que ver con el regularizador social, una estrategia más de mejoramiento y formalización de barrios que de producción de nueva vivienda, se trata un poco de saldar la deuda social con los hogares de menores ingresos, que no tuvieron posibilidades de acceder al mercado formal de vivienda.

Calcavanti (2014) precisa que en Brasil para el año 2014 cerca del 85% de la población vivía en ciudades y un gran número de población pobre ocupa irregularmente sus territorios en áreas públicas y particulares.

La figura del regularizador social, se ha implementado en varios estados en Brasil como Mato Grosso, Paraná, el proceso se desarrolla por unas etapas: sondeo inicial, estudio de viabilidad y diagnóstico del área, aspectos jurídicos y acuerdo judicial, plano urbanístico, aspectos ambientales, revisión por parte del Ministerio Público y Administración y Gerencia. **El regularizador social es una asociación formal con el poder público encargado de liderar los procesos de mejoramiento y formalización de barrios**

El autor (Calcavanti, 2014.p; 114) describe este instrumento como *“el mecanismo que permite mantener a las familias en el área, respetando la forma de la ocupación instalada, adecuándola a las condiciones necesarias para la urbanización, previendo la implantación de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, las áreas de preservación ambiental permanente son respetadas, pues todos los proyectos prevén la relocalización de las familias que habitan lugares inapropiados para vivienda. (...)*

La regularización del conflicto se concreta por medio de un acuerdo judicial entre propietarios y ocupantes que establece el pago de cuotas mensuales, en un plazo determinado, lo que permite indemnizar los propietarios y regularizar el área. Para Viabilizar la mediación entre los intereses de los propietarios y los habitantes, el regularizador social organiza las comunidades y discute todo el proceso. Fruto de este acuerdo entre las partes se realiza el Acuerdo judicial, homologado por el poder judicial, que establece todos los criterios de precio, plazo y condiciones en que cada habitante, individualmente, se adhiere al instrumento indemnizatorio llamado contrato de adhesión a la regularización de la tierra

De esta forma, todos los involucrados son beneficiados de alguna forma: los propietarios que no dieron lugar a las ocupaciones reciben una indemnización mensual durante cinco a diez años (dependiendo del valor

del metro cuadrado estipulado para el terreno). Aquellos que la indujeron tienen la oportunidad de mitigar o revertir los impactos causados por los loteos irregulares, regularizándolos al final del proceso. Los habitantes que pueden permanecer en el área (aquellos que no habitan en áreas de riesgo, vías o áreas de preservación permanente), tienen derecho a pagar cuotas mensuales compatibles con su ingreso familiar y están garantizados por el poder judicial de que, mediante el pago de la totalidad de la deuda establecida a través de un acuerdo, tendrán la propiedad de lote. Los que necesitan ser reasentados son indemnizados por el propio proyecto”

Dentro de los aspectos a resaltar de este instrumento es el ahorro de costos por parte del Estado, al promover la negociación directa entre propietarios y ocupantes, ampliando su capacidad de actuación y permitiendo que los recursos que se destinarían a expropiaciones puedan destinarse al mejoramiento efectivo de las condiciones de vida, de igual manera empodera a las comunidades para que contribuyan a solucionar sus propios problemas y no esperando de forma pasiva, la actuación estatal.

Finalizan los autores, planteando el potencial que tienen este tipo de instrumentos para replicar en otros países, no sin antes mencionar que estos instrumentos se aplican de manera similar en Colombia, con el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral y con la legalización urbanística de asentamientos humanos, sin embargo la diferencia con el regularizador social tiene que ver que en Colombia estas decisiones o actuaciones urbanísticas no solucionan el asunto de propiedad privada, reconociendo e interviniendo la dimensión urbanística del asentamiento, pero sin solucionar la titulación de la tierra, aun cuando también existen instrumentos en ese sentido.

De igual manera existe similitud entre las ZEIS y las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial colombianos para reservar tierras para vivienda de interés social, sin embargo este mecanismo de demarcación y zonificación no es suficiente para promover y ampliar la oferta de vivienda, se requiere una gestión importante en términos de focalización, acceso al subsidio, fomento del ahorro y flexibilización de las condiciones del crédito con respaldo estatal.

Es importante recalcar que se requiere maximizar, dinamizar y promover la vivienda de interés social mediante mecanismos formales y prevenir las ocupaciones irregulares y buscando que las familias pobres y de menores ingresos estén bien localizadas, buscando potenciar los vacíos urbanos y las zonas subutilizadas, buscando el alto costo de la tierra en estas zonas, que por lo general es absorbido por estratos altos se pueda compensar con mayores aprovechamientos urbanísticos y condiciones que permitan generar desarrollos de calidad y a su paso generar un sinergia entre el sector público y privado para producir más y mejores viviendas para las clases populares.

d. Gobernanza metropolitana para el desarrollo urbano sostenible: los casos de Buenos Aires (Argentina) Guadalajara (México)

El crecimiento acelerado, desde mediados del siglo pasado y la consolidación de esta tendencia en el presente siglo, han conllevado que la mayoría de las personas en el mundo habiten en ciudades o contextos urbanos, este crecimiento exponencial, ha implicado replantear la forma como se gestionan las ciudades, en especial las grandes metrópolis, que han generado un impacto más allá de sus límites administrativos, dominados por condiciones de conurbación, altos grados de conmutación laboral y flujos y vínculos estrechos entre la ciudad núcleo o central y los municipios aledaños, este fenómeno se ha visto sin excepción en todos los continentes y entender esta situación es fundamental para la planificación y ordenamiento territorial de las ciudades. Esta aproximación o lectura de otras latitudes, cobra importancia para el caso de Chía en razón de su ubicación y estrecha relación con una ciudad de más de 8 millones de habitantes.

Se presentan a continuación dos casos en América latina con base en la publicación del BID sobre Gobernanza Metropolitana – El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible del año 2019, si bien la metrópolis tiene unas dimensiones de gestión e impacto que van más allá del ordenamiento territorial, lo cierto es que si es esta la esfera más importante y determinante para coordinar en las decisiones estructurales que traspasan los límites locales.

El primer caso es el de Buenos Aires, en el texto propuesto se enfatiza sobre la importancia de esta área metropolitana para el país, la cual alberga cerca de 13,6 millones de personas y contribuye en casi el 50% del PIB de Buenos Aires, siguiendo el texto La región Metropolitana está distribuida como en tres anillos o niveles, primero la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en segunda escala, el área metropolitana que incluye 27 municipios más y un tercero que acoge a la capital provincial de la Plata y sus suburbios.

En este contexto se señala que si bien se han logrado coordinaciones en materia de desechos, restauración de cuencas y regulación de productos agropecuarios, un punto crítico que requiere mayor concurrencia es precisamente el de los usos del suelo y el de los sistemas de transporte, valga decir asuntos que comportan la mayor complejidad, señala la autora, (Rojas 2019.p,297) que *“La experiencia previa en Argentina indica que, para que estos organismos coordinadores sean eficaces, deben crear rápidamente una agenda de acción metropolitana que refleje los intereses de los líderes municipales y defina claramente los proyectos de inversión clave con un impacto metropolitano ”*

Según Pirez y Fernández (2014), tomado de Rojas (2019) existe un alto nivel de fragmentación desde el punto de vista administrativo, coexisten cuatro esferas de gobierno dentro de un solo territorio:

1. La Ciudad autónoma de Buenos Aires que tiene un Status de Gobierno Provincial, en razón de su condición de capital federal

2. El gobierno Provincial de Buenos Aires
3. Los Gobiernos municipales dentro de la provincia; y
4. El Gobierno Federal

No se ha consolidado una agencia de integración y concertación metropolitana, existen diversas agencias con impacto metropolitano, esto por supuesto marcado por históricos escenarios de desconfianza, por ello, las reflexiones planteadas desde esta mega ciudad es que los planteamientos sean aceptables para los gobiernos locales, se han consolidado algunas iniciativas como asociaciones de Municipios, en aras de fortalecer su rol y su papel en la región metropolitana y también un Gabinete metropolitano que acoge a los principales directores de la ciudad de buenos aires y del gobierno provincial, los cuales se reúnen periódicamente para coordinar proyectos, lastimosamente en estos espacios no han tenido la adecuada incidencia los municipios pertenecientes a la provincia.

El autor considera que desde el año 2012 y a través del gobierno federal se ha ido poniendo en marcha el enfoque de Lefevre (2008) que sugiere que el interés se aumenta en la asociatividad e integración cuando existen proyectos tangibles para resolver problemas bien definidos, esta práctica incentiva a los gobiernos provinciales y municipales a crear acuerdos con impacto supramunicipal, señala la autora (p.303) que *"las áreas metropolitanas que participan en el programa fortalecen su capacidad de colaboración con el gobierno metropolitano al avanzar a través de una serie de cuatro pasos para lograr:*

1. **Identidad metropolitana**, dando voz a los problemas metropolitanos al colocarlos en la agenda pública
2. **Legitimidad Política:** Generando acuerdos políticos entre los líderes provinciales y municipales para abordar los problemas metropolitanos
3. **Legitimidad funcional**, formulando proyectos de inversión que aborden los problemas metropolitanos y diseñando el marco institucional para implementarlos y gestionarlos; y
4. **Legitimidad operacional**, sosteniendo las estructuras metropolitanas mediante la gestión, el financiamiento y la implementación de otras inversiones a escala metropolitana,"

A pesar de que existen varias agencias que coordinan determinados temas, se requiere un escenario institucional sólido, consolidado y con una agenda institucional concertada que contemple los proyectos de desarrollo territorial más importante y con beneficios recíprocos para todos los actores, pese a esta ausencia institucional, considera la autora que los ensayos realizados hasta el momento y las colaboraciones voluntarias entre jurisdicciones que se han dado van en el camino de consolidar una gobernanza más madura en Buenos Aires.

El segundo caso es el de Guadalajara en México, con base en el Texto de Blanco, Osorio & Gómez (2019) sobre el laboratorio de Gobernanza metropolitana de México, en este marco los autores plantean que el principal inconveniente en la gestión de la metrópolis tiene que ver con la

ausencia de regulaciones claras, en el caso mexicano en el año 2016 se promulgo la Ley de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que incorpora por primera vez un capítulo sobre gobernanza metropolitana, llenando un vacío en la legislación mexicana.

Reconocen los autores que México al igual que varios países afrontan dificultades en términos de gobernanza metropolitana, pero que Guadalajara se destaca en este proceso, siendo la segunda conurbación de ese país más grande, cobija en la actualidad 9 municipios vecinos y cerca de, millones de habitantes, la gestión de esta metrópoli se ha dado a través de un régimen de gobernanza metropolitana, con una estructura tripartita, conformada por tres entidades.

Los autores agrupan el proceso de Guadalajara, en tres periodos: 1) Desarrollo temprano, desde 1940 hasta 1976; 2) consolidación desde 1976 hasta 2000; y 3) transición hacia una mejor gobernanza urbana de 2000 a 2016, particularmente para efectos de este curso nos centraremos en este último periodo

Con una reforma constitucional en 1982 se reforzó la coordinación entre los municipio, pues se permitió un mecanismo de coordinación entre las autoridades locales y el gobierno del estado como un medio para planificar, regular y desarrollar conjuntamente la conurbación, esto fue seguido de la creación del Consejo Metropolitano en 1998 y dio voz a los municipios circundantes, resaltan los autores de igual manera que el proceso de metropolización se fortaleció en 1999 con una reforma constitucional que permitió a los municipios asociarse con fines de planificación y gestión dentro de la conurbación.

Conforme a lo anterior a principios de siglo el Consejo metropolitano era una institución robusta, en el marco del cual se creó la agencia del sistema de transporte urbano electrónico, pese a lo anterior en este periodo hasta finales de siglo no se logró concretar temas como el de la disposición de desechos, la articulación de los planes de gestión del suelo, ni controlar la expansión urbana.

En el año 2011, los alcaldes de los municipios, suscribieron un acuerdo de coordinación metropolitana y en el 2014 se publicaron los estatutos organicos del sistema de coordinación metropolitana, que conllevó a su paso a la consolidación del Instituto Metropolitano de Planeación y de manera más reciente señalan los autores y como parte de la coordinación metropolitana se tiene que *“el avance más reciente en el camino hacia una mejor gobernanza metropolitana fue el lanzamiento del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del área metropolitana de Gualajara, (...) el cual pretende lograr una estrategia de ordenamiento territorial adecuada en el área metropolitana, mientras que también tiene la intención de respaldar y dar peso legal a las decisiones de ordenamiento territorial ”*

Se trabaja desde las juntas de coordinación y de la institucionalidad creada hasta el momento en la conformación de agencias para la seguridad y la gestión de residuos sólidos y en un plan estratégico para el

año 2042, estos aspectos han hecho que sea la ciudad mexicana más avanzada en gerencia y gestión de la metropolización.

4. El impacto en la Planificación de las ciudades derivados de la Pandemia del Sars-Cov-2

No es atribuible a los humanos el don de la adivinación, difícilmente podremos saber con claridad cuáles serán los efectos concretos de la pandemia del Sars-cov 2 o de la enfermedad del Covid 19, ni siquiera sabemos si se quedará para siempre y debemos aprender a convivir con ella, pero sin lugar a dudas ha tenido y tendrá un impacto en las ciudades y los territorios.

Una aproximación somera a este punto, permite entender que esta situación de emergencia sanitaria repercutirá en el ordenamiento de las ciudades, pero a su vez que se originó en buena medida por la ausencia o deficiente planificación de las formas como los ciudadanos interactúan con la naturaleza.

En este capítulo se tomarán como referencia tres lecturas, colgadas todas en el espacio de recursos del módulo, sobre las cuales los invitamos a reflexionar y que sirven para explicar este punto mediante breves reseñas.

La primera lectura corresponde a un artículo elaborado en el informe elaborado por ONU HABITAT (2021) sobre ciudades y pandemias, en el que se precisan desde esta organización los puntos débiles de las ciudades frente a una pandemia

El informe se centra en los principales debilidades de las zonas urbanas, sin embargo también toca lo referente a zonas suburbanas y otras clases de suelo en un territorio, dentro de los puntos débiles de las ciudades se destaca el **hacinamiento**, en donde no hay una correspondencia entre la cantidad de personas y el espacio adecuado para vivir y circular, en segundo lugar la **conectividad limitada**, donde comunidades están aisladas de la ciudad y de los beneficios que la centralidad brinda, con ocasión de medios de transporte públicos deficientes y poco sostenibles, y en tercer lugar la **localización o ubicación vulnerable**, donde se destacan comunidades ubicadas en zonas insalubres o en zonas de alto riesgo de desastre, sumado por supuesto a las localizaciones en zonas inseguras, que generan cordones de miseria y que exacerban la conflictividad social, todas estas condiciones conllevan a una exposición desigual al virus, afectando a los hogares y poblaciones de menores recursos, sumado a los demás factores de riesgo a los que están permanentemente expuestos, esto debe conllevar a una reflexión sobre la inequidad espacial que ha estado presente en el diseño y construcción de las ciudades.

En relación con las áreas suburbanas, se ha planteado que esta pandemia aumentará la demanda de vivienda y suelo en estas zonas, debido a los aparentes beneficios que otorgan en términos de distanciamiento social, no aglomeración, viviendas y espacios privados más amplios donde se

pueden adecuar espacios de trabajo en casa, esto es perfectamente posible y al parecer ya está sucediendo, pero pensar que esta lógica es la correcta para combatir escenarios de pandemia como el del Covid 19 es completamente desafortunado, y de replicarse y entrar en vigor esta forma de ocupación del territorio, es por el contrario mucho más probable que el mundo deba afrontar una nueva crisis sanitaria debido a los altos costes ambientales que los modelos suburbanos conllevan.

Ahora, desde el artículo de ONU HABITAT, en relación con las áreas suburbanas también se encuentran puntos débiles, el primero la falta de mixtura de usos, hace que estos sectores no se puedan adaptar con facilidad a un escenario de pandemia y sobre todo en las épocas más críticas donde se requieren abastecimiento de insumos y productos básicos con rapidez, esto los hace altamente dependientes de otras zonas del territorio, por lo general distantes, dependencia que en escenarios de crisis es altamente desfavorable; otro punto débil tiene que ver con las zonas de recreación, de juego y esparcimiento al aire libre, que en el marco de la pandemia fueron considerados como escenarios seguros y del cual algunas zonas suburbanas carecen y que su acceso solo es posible por intermedio del vehículo particular, esto puede conllevar a desincentivar la actividad física en los suburbios, haciendo más vulnerable a esta población en relación con la respuesta inmune al virus

Este panorama de los suelos suburbanos y de asentamientos informales o de localización vulnerable, sí que ha sido útil para replicar un principio moderno de la planificación urbana, diseñando vecindarios en donde la mayoría de las necesidades diarias se puedan satisfacer en quince minutos a pie desde casa. Finalmente concluye el artículo llamando la atención sobre la necesidad de medidas correctivas urgentes que ataquen de manera concentrada esos puntos débiles de las ciudades y permitir que a futuro ante nuevos escenarios como estos, que de seguro los habrá, contemos con ciudades mucho más resiliente.

En el boletín de la UNICEF sobre ciudades amigas, en entrevista con el arquitecto y planificador urbano José Chong (2020), plantea un aspecto clave, en el sentido que las instituciones deberán en todo caso ajustarse a una nueva lógica de gobernar, señala el *“creo que va a haber un cambio de paradigma sobre la construcción de ciudades, nuevas normas políticas y urbanas. Lo más importante es cómo vincular a los gobiernos locales y ciudadanos comprometidos para generar una ciudad más inclusiva para todos”*

Se recogen las palabras del arquitecto y planificador urbano, a través de este boletín donde el refuerza algunos aspectos claves para el futuro, como lograr una mayor incidencia en los núcleos urbanos, en términos de densidad, conexión o distribución de espacios públicos, la autosuficiencia y la posibilidad de acceder a servicios básicos o esenciales en 15 minutos de caminata.

Otros personajes entrevistados en este boletín, consideran que la pandemia le dio un sacudón a la humanidad, una dura lección, pero que era necesaria y se atreven a pensar que esto permitirá que las ciudades

postpandemia sean mucho más humanas. Esto significa tener ciudades mucho más disfrutables, inclusivas y resilientes.

En este boletín de la UNICEF, el arquitecto Guillermo de Peñalosa, indica que la pandemia es una oportunidad para cambiar radicalmente las ciudades que se han venido haciendo, entre otras ciudades sin parques, donde un niño, persona anciana o discapacitada se vuelve “esclavo” de una persona con carro para poder ir por un helado o un parque, considera que en el marco de esta oportunidad se debe trabajar en un enfoque más local

La tercera reflexión, se cierra con una reseña sobre el artículo de LA Network (2020), donde recogen planteamientos de algunos urbanistas expertos, y a partir de estos, realizan una aproximación hacia las ciudades pos pandemia, de modo que todos los servicios sean accesibles, no dependientes de los automotores.

Uno de los expertos, David Gouverneur, recoge cinco paradigmas o modelos errados, que a su juicio no deben continuar más en la planificación y construcción de ciudades, el primer paradigma a reevaluar, es que la ciudad “carrocentrista” no debe ir mas, debe haber una redistribución de espacios, mucho más dedicados al peatón, el segundo es que la ciudad debe requerir menos viajes en auto, los servicios y bienes esenciales deben estar disponibles a una distancia razonable, no mayor a 20 minutos caminando, el tercer paradigma es que las ciudades pensadas en modelos funcionales, que segregan a la población no son sostenibles, las nuevas ciudades deben estar espacial y socialmente integradas, el cuarto paradigma es reevaluar los extremos en la planificación, ni ciudades de viviendas unifamiliares, ni ciudades hacinadas con rascacielos, se trata de promover ciudades con densidad intermedia y finalmente plantea la promoción de microeconomías, desconectadas un poco de la gran economía mundial, destaca el urbanista que las economías pequeñas aguantan las tragedias y pone de presente temas como huertas urbanas, intercambios de bienes entre la comunidad, que permita afrontar y garantizar la seguridad alimentaria en épocas de crisis.

El segundo urbanista Roberto Monteverde, parte de indicar que la pandemia puso de presente que se hace cada vez menos tolerable la desigualdad de las ciudades y es un asunto que se debe afrontar con urgencia, de igual manera recuerda que es importante que las ciudades reconozcan la gran presión que han generado sobre el medio ambiente y que la pandemia es en buena medida una consecuencia de ello y al pasar a las propuestas, su idea general está centrada en que *“el modelo general de las ciudades va a tener que cambiar a ser descentralizado y multicentrico, para que los niveles de movilidad sean menores, las ciudades que vienen deben ser más justas, más quietas, que en la proximidad se resuelvan la mayor cantidad de asuntos cotidianos de las personas”* en este plano de las propuestas pide de igual manera se revise el equilibrio de las ciudades dentro de los países, no se puede seguir con grandes ciudades de millones de habitantes con alta concentración y

ciudades que le siguen de menos de un millón de habitantes, se debe dar valor y fortalecer las ciudades intermedias.

Finalmente este artículo recoge la posición del colombiano Jorge Pérez Jaramillo. A su juicio el concepto de ciudad densa es el mejor, pero este se ha desviado o confundido con hacinamiento o hiperdensidad, la aplicación adecuada de la densidad es el de la compacidad, territorios equilibrados con bienes y servicios adecuados a la población y no densidades sin soportes urbanos, adicional a esto, para este urbanista, el espacio público es una ultra prioridad, lo cual significa crear espacios para el colectivo, integrar los escenarios a la vida pública, estos deben propiciar que las comunidades coexistan, compartan, interactúen y para ello se requieren condiciones de espacio y habitabilidad adecuadas.

De los artículos propuestos, se encuentran enormes coincidencias en torno a las debilidades y retos que las ciudades actuales tuvieron que enfrentar a raíz de la pandemia, pero sobre todo convergencias importantes con ocasión de los nuevos principios que deben acompañar las nuevas ciudades, esto es mejorar las condiciones para los peatones, dejando solo el tráfico motor necesario, promover poli centralidades que reduzcan los viajes en medios motorizados y que facilite el acceso caminando a los servicios y necesidades básicas, implementar medidas de amabilidad con la naturaleza, promover ciudades compactas con una densidad adecuada según los soportes urbanos y con mixtura de usos, priorizar y maximizar el espacio público y los lugares de encuentro para lograr ciudades más inclusivas, equitativas y disfrutables, ciudades que se vivan en los espacios abiertos y no en la frialdad de los apartamentos.

5. Bibliografía

Mazurek, Hubert. *Capítulo 3. El territorio o la organización de los actores* In: *Espacio y territorio: Instrumentos metodológicos de investigación social* [en línea]. Marseille: IRD Éditions, 2009 (generado el 14 abril 2021). Disponible en Internet: <<http://books.openedition.org/irdeditions/17843>>. ISBN: 9782709925723. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.17843>.

Sandoval, Carlos E. (2014) *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Serie Desarrollo Territorial, CEPAL. ISSN 1994-7364. Disponible en internet para consulta https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36967/1/S201436_es.pdf

Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, Ley 2079 del 14 de enero de 2021, disponible para consulta en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040331#:~:text=Establecer%20mecanismos%20que%20permitan%20reducir,suelo%20urbanizable%20en%20el%20pa%C3%AAs>.

Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, Ley 388 de 1997, Julio 18. Disponible para consulta en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659295>

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio & Universidad Nacional de Colombia (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: Experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. ISBN: 978-958-783-300-3. Disponible para consulta en <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/libro-20-anos-ord-territorial-en-colombia-dic-2017.pdf>

García, Juan C. (2014) *Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín (1999 – 2014)*. Tesis de maestría Universidad Nacional de Colombia, disponible para consulta en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/53698/80411826.2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vásquez, Mónica M. (Febrero de 2017) *Medellín, ejemplo mundial de cómo hacer una gran ciudad*. *El Eafitense*, edición 108, recuperado el 25 de abril de 2021. <https://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/108/Paginas/medellin-ejemplo-mundial-de-como-hacer-una-gran-ciudad.aspx>

LLACHE, Israel M. (2014). *Renovación urbana, derecho a la ciudad y planes parciales: Reflexiones a partir del "Triangulo de Fenicia" en Bogotá D.C.* Tesis de Maestría en Planeación Urbana y Regional, Universidad Pontificia universidad Javeriana. Disponible para consulta en <https://repositorio.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15562/LlacheOlaylsraelMauricio2014.pdf?sequence=4>

Roilnik, Raquel & Freire Paula S(2014). *Zonas especiales de interes social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo*. Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. ISBN 978-9942-07-583-3, recuperado el 18 de abril de 2021 en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf

Cavalcanti, Andre L. (2014). *El regularizador social*. Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. ISBN 978-9942-

07-583-3, recuperado el 18 de abril de 2021 en https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf

ONUHABITAT (Abril de 2021) *Puntos débiles de las ciudades frente a una pandemia*, recuperado el 28 de abril de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/puntos-debiles-de-las-ciudades-frente-a-una-pandemia>

Vásquez, Mónica M. (Febrero de 2017) *Medellín, ejemplo mundial de cómo hacer una gran ciudad. El Eafitense*, edición 108, recuperado el 25 de abril de 2021. <https://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/108/Paginas/medellin-ejemplo-mundial-de-como-hacer-una-gran-ciudad-.aspx>

UNICEF (Abril de 2020) *¿Qué ciudades vamos a construir tras la pandemia?* Recuperado el 28 de Abril de 2021. <https://ciudadesamigas.org/ciudades-inclusivas-coronavirus/>

LA NETWORK (Mayo de 2020). Así tendrán que ser las ciudades luego del COVID – 19. Recuperado el 29 de Abril de 2021 <https://la.network/asi-tendran-que-ser-las-ciudades-luego-del-covid-19/>