

EL ESTADO COLOMBIANO COMO GARANTE EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

LAURA CADAVID OCAMPO

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

DOCENTES

Msc. Arq MARCO ANTONIO BENAVIDES LOPEZ

Arq. JHOANNA ECHEVERRI LONDOÑO

ESPECIALIZACION EN GERENCIA DE PROYECTOS DEL TERRITORIO Y

VALUACIÓN INMOBILIARIA.

FACULTAD DE INGENIERÍAS Y ARQUITECTURA

MANIZALES, CALDAS, COLOMBIA

OCTUBRE DE 2017

Tabla de contenido

Pregunta.....	3
Objetivos	3
Objetivo General	3
Objetivos Específicos.....	3
Introducción	4
Competencias del gobierno nacional según instrumentos normativos	7
Instrumentos normativos para el desarrollo territorial.....	9
Funciones del gobierno nacional como garante en el desarrollo territorial	14
Desafíos a nivel nacional que requieren respuesta del gobierno local.....	20
Administración y gestión en el ámbito urbano	21
Estrategias en el desarrollo territorial	23
Estrategias empleadas en la formulación de proyectos nacionales	25
Mecanismos de participación ciudadana.....	28
Estructuración de proyectos nacionales	31
Conclusiones	35
Bibliografía	38

Pregunta

¿Cuáles son las competencias y herramientas para que el gobierno colombiano actúe como gerente en el desarrollo territorial?

Objetivos**Objetivo General**

Identificar las funciones del Estado Colombiano como garante en el desarrollo territorial mediante instrumentos normativos y relacionar las estrategias que implementa para estructuración de proyectos territoriales, con énfasis en el gobierno nacional.

Objetivos Específicos

1. Identificar las competencias del gobierno nacional en los instrumentos normativos en Colombia relacionadas con su participación como garante del desarrollo territorial.
2. Profundizar en las funciones del estado colombiano como garante en el desarrollo territorial y frente a la formulación estructuración y gestión de proyectos a nivel nacional.
3. Identificar las estrategias que utiliza el Estado en su ejercicio de garante en la formulación de proyectos para el territorio nacional.

Introducción

El estado colombiano como garante en el desarrollo de su territorio se encuentra no solo en facultad sino en obligación de ejercer control sobre este en cuanto a la planificación y el ordenamiento del mismo, delegando a los municipios esta labor, para tal fin provee todos los instrumentos técnicos, normativos y asesoría, además de otorgarles autonomía sobre su territorio al promover el fortalecimiento de la descentralización, pero este procesos se ha visto afectado debido a la pobre gestión local y a la falta de seguimiento exhaustivo con tal de promover un desarrollo sostenible tanto para los municipios como para las regiones.

Para esto el ordenamiento territorial se define como el ejercicio encargado de estructurar un plan que determine los usos adecuados para un espacio determinado, principalmente ciudades, municipios, departamentos y a nivel nacional en temas específicos que le competen directamente a los ministerios. Es indispensable la realización de estudios sobre la estructura urbana, recursos naturales y actividades de carácter económico presentes en la región, el ordenamiento pretende recomendar los usos que sean más adecuados al suelo para su aprovechamiento buscando eliminar el deterioro a los recursos naturales, delimita las áreas para el crecimiento urbano, desarrollos urbanísticos a realizar en un tiempo, factores a mejorar en cuanto a servicios públicos, y áreas a proteger por sus características, además de los recursos a invertir. Debido a su naturaleza los planes de ordenamiento territorial deben de realizarse por un grupo interdisciplinario que logre identificar y tener en cuenta las múltiples variables que determinan el uso del espacio.

Así mismo la planificación del territorio se entiende como un complejo proceso, debido a que son múltiples los factores a tener en cuenta, como por ejemplo la diferencia entre la ruralidad y la

urbe, dado que en el último siglo el crecimiento de las ciudades se ha disparado por el aumento poblacional y la migración del campo a la ciudad; esto hace que se incremente la densidad poblacional en las cabeceras municipales y más aún en las departamentales y ciudades principales a nivel nacional. La constante búsqueda de mejorar la calidad de vida, mejores oportunidades de empleo además de la violencia y la dificultad para el cultivo hace que las zonas rurales se queden sin sus principales trabajadores; no sin dejar a un lado la falta de presencia administrativa.

De manera que este es el reto que le pone el Estado a administraciones municipales el proporcionar un plan de ordenamiento del territorio que responda frente a una serie de comportamientos naturales de este, así como estar en capacidad de dar respuesta frente a fenómenos poco convencionales y las demandas que presenta la población y para esto deberán entregar como producto final un expediente municipal que comprenda todos los documentos relacionados con el proceso. Por lo que los planes de ordenamiento territorial no solo deben de apuntarle a la mitigación de problemáticas evidentes en territorio sino prever situaciones futuras con base en estudios y trabajo interdisciplinario.

Debido a que en las últimas décadas el crecimiento y la forma de percibir los cambios en la forma de entender, dirigir y planear las ciudades ha dado paso a la implementación de “políticas de planificación urbana y ordenación territorial, que se han traducido en una mejora de las condiciones de vida de la población” (Dávila, 1998, pág. 69) de manera que no solo el estado a nivel nacional sino la administración pública regional y local se encuentran en obligación de evolucionar y proyectar los planes para el ordenamiento del territorio de manera más precisa y puntual. Cada ente gubernamental deberá de tener su plan de ordenamiento y el plan de desarrollo para este, según la escala y la precisión que le indique, en cuanto a los municipios,

deberán de reglamentar el crecimiento urbano y controlar la ruralidad, mientras que a escala departamental deberá velar por un funcionamiento intermunicipal y el nacional velar por cada territorio, la buena planificación, seguimiento y asesoría además de ser el ente regulador.

(Winchester, 2016) Afirma que durante las últimas tres décadas la población urbana ha crecido en un 240% mientras que la población rural lo hizo en un 6.5%. Aunque en la década de los 90's la tendencia de un crecimiento más lento en cuanto a la población urbana se pudo tornar más pronunciada. Por lo que datos como éste solo confirman los retos a los que están sujetas las administraciones al ver el cambio en el comportamiento de las ciudades, el crecimiento al que se enfrentan, y el grado de dificultad solo aumenta; cada vez es mayor la extensión de tierra para planificar y no es necesariamente por que lo municipios crezcan, sino porque el suelo urbano requiere más precisión para reglamentar sus usos, desarrollo y crecimiento además de la caracterización que el suelo rural. Es así como la nueva tarea que tendrán las administraciones municipales será “la adopción de programas de fortalecimiento de los municipios vecinos en forma autónoma y complementaria de los grandes centros urbanos, a manera de ciudades” (CEPAL, 1996, pág. 9) y la elaboración de material técnico que permita el desarrollo y planificación territorial pero a su vez deberán de hacer revisiones periódicas entre lo contemplado en estos y la realidad del territorio. La incorporación de la participación ciudadana a los procesos de planificación y ordenamiento territorial sería tan solo una de las herramientas a utilizar para identificar los proyectos que sean requeridos además de su estructuración.

Competencias del gobierno nacional según instrumentos normativos

El cambio evidenciado en las ciudades contemporáneas ha requerido que el Estado nacional promueva la planificación del territorio en el ámbito urbano y en el rural, tanto para factores endógenos en cuanto a la necesidad de estar a la vanguardia en infraestructura según la demanda de la población misma, fenómenos sociales y económicos evidenciados en el territorio como exógenos al ser competitivos a nivel nacional como internacional, migraciones ya sea por fenómenos naturales, búsqueda de mejor calidad de vida o conflicto armado además de la evidente necesidad de crecimiento para favorecer conectividad con otras regiones hacen que la “ciudad entendida como conjunto de espacios y territorios disímiles no pueda comprenderse con las mismas herramientas conceptuales ni intervenir con los mismos instrumentos técnicos que la ‘vieja ciudad moderna’” (Aldana & Osorio, 2014, pág. 25) así que es evidente la necesidad de actualizar tanto documentos técnicos como normativos al igual que los procesos de planificación y ordenamiento territorial, de manera que el estudio que se haga este debe hacerse con nuevos instrumentos que permitan la identificación de características propias, el mejor uso de suelo, normativa para el desarrollo, estrategias de mitigación del riesgo y protección ambiental que requiere la ciudad contemporánea.

Se entendería entonces que es el gobierno nacional el encargado de adelantar este tipo de procesos, el cual se encuentra limitado por la Constitución Política Colombiana de 1991 al otorgarle plena autonomía a sus municipios en el ordenamiento del territorio, en el Título XI. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. Capítulo 1. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES,

“ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales” (Constitucion, 1991)*

Se define las competencias que tiene la administración, y limita al en lo que respecta al ordenamiento el estado opta por ser el garante en procesos de ordenamiento, planificación y desarrollo territorial; el otorgarle a los municipios instrumentos técnicos y normativos además de asesoría en procesos de formulación es el primer movimiento que este debe hacer, para esto se requerirá de elementos de soporte legal, jurídico y técnico que respondan a los desafíos que enfrentan las ciudades contemporáneas y aquellas que se encuentran evolucionando de un urbanismo moderno a uno contemporáneo y competente en diferentes niveles.

Se entiende que para el ordenamiento, planificación y desarrollo territorial se requieren de instrumentos que permitan orientar a las administraciones municipales en este proceso, para este el Estado actúa como garante y asesor al proveer documentos que técnicos que se utilizan como guía. La ley 388 de 1997, ley 1454 de 2011 (ley orgánica de ordenamiento territorial),el

decreto nacional 3680 de 2011 y el decreto nacional 1077 de 2015 actúan como hilo conductor en cuanto a las funciones dentro del ordenamiento territorial que tienen los diferentes niveles de gobierno, entidades vigilantes y en la formulación del plan de ordenamiento territorial, y como anexo los municipios deberán presentar su expediente municipal en el que sustenten el diagnóstico echo en el territorio así como la definición de políticas, formulación de planes programas y proyectos para el ordenamiento del territorio. Por otro lado debido a la autonomía que se le otorgó a los municipios en el ordenamiento de su territorio el estado necesita mecanismos para la intervenir en los municipios a través de proyectos de escala nacional, para estos el decreto nacional 4832 de 2010 y el decreto nacional 3571 de 2011.

Instrumentos normativos para el desarrollo territorial

La ley 388 de 1997 contempla las herramientas que se encuentran a disposición de las administraciones municipales donde define que es un plan de ordenamiento sus etapas en cuanto a diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT –las revisiones a las que se debe someter el documento.

La ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial – LOOT – retoma en gran parte lo contemplado en la ley 388 de 1997, sino que también redefine las funciones que tiene el estado nacional frente al ordenamiento territorial y la forma en la que este puede intervenir en el Título III. De las competencias, Capítulo III Competencias en materia de ordenamiento del territorio, Artículo 29 Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, Numeral 1;

“1. De la Nación

- a) *Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.*
- b) *Localización de grandes proyectos de infraestructura.*
- c) *Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.*
- d) *Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.*
- e) *Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.*
- f) *La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.*
- g) *Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.*

Parágrafo. *Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.” (Ley_1454, 2011)*

El decreto nacional 3680 de 2011 retoma el artículo 288 de la Constitución Política Colombiana donde se dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial en donde establece la distribución en cuanto a competencias que adquiere la nación y entidades territoriales hace referencia que en los diferentes niveles administrativos sus funciones serán ejercidas según lo establezca la ley en cuanto a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. También decreta en su artículo 1º, la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial como

dependencia de carácter técnico asesor para la nación, para el cual ese indispensable la reglamentación en la selección de miembros que pertenezcan a esta además de las funciones en general y de la secretaría técnica ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), es un organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. (Decreto_3680, 2011)

El decreto nacional 1077 de 2015 en el Libro 1 Estructura, Parte 1 Sector Central, Título 1 Cabeza de Sector, Artículo 1.1.1.1 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio aclara las funciones que tendrá el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio frente a los procesos de ordenamiento territorial que se realicen a lo largo del territorio colombiano desde su posición como garante en el desarrollo sostenible, en el cumplimiento de los deberes y derechos de la administración pública municipal y velar por los derechos fundamentales del pueblo colombiano,

ARTÍCULO 1.1.1.1.1. Objetivo. *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. (Decreto_1077, 2015)*

Más adelante en el desarrollo de éste en el Título 2. Planeación Para El Ordenamiento Territorial - Capítulo 1. Instrumentos De Ordenamiento Territorial, se actualiza lo contemplado en la ley 388 de 1997 frente al ordenamiento del territorio, Planes De Ordenamiento Territorial, componentes y contenidos, Planes Básicos De Ordenamiento Territorial Y Esquemas De Ordenamiento Territorial, presentación, formulación, revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial. Los cuales deben de tenerse en cuenta a la hora de la formulación y el seguimiento posterior a la aprobación de estos. En la Subsección 6. Revisión Y Ajuste De Los POT se encuentran los documentos requeridos para dicho proceso, a través del cual las instancias encargadas de la revisión, seguimiento y ajuste deberán revisar de manera precisa y concisa el contenido de este.

***ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1 El plan de ordenamiento territorial.** El plan de ordenamiento territorial es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el 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.(...)Los planes de ordenamiento territorial deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan. (Decreto_1077, 2015)*

De igual manera los planes de ordenamiento territorial se ven obligados a contemplar en su cuerpo los programas y tiempos de ejecución que trabaje con la vigencia del documento, donde se defina los tipos de actuaciones previstas, el señalamiento de la priorización de proyectos, cronograma potencial de actividades, las entidades responsables y la procedencia de los recursos

para estas. (Gonzalez, 2012) Afirma que el marco jurídico al cual se hace referencia en materia del urbanismo de donde se parte, refleja el proceso por el cual se encuentra motivado la expansión urbana, la protección ambiental y la participación de diferentes agentes de carácter social que afectan directamente a la ciudad, ciudadanía y el territorio.

De manera que los planes de ordenamiento territorial deben contemplar la reglamentación urbana y rural además del componente ambiental en ambos, así como la minería y cualquier otro factor que haga complejo y riguroso el ordenamiento pero que a su vez permiten una clara lectura del territorio. Para esto figuras de carácter nacional como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Departamento Nacional de Planeación entre otros requieren de la vinculación de los demás ministerios, gobernadores, alcaldes y servidores públicos presentes en el territorio foco de intervención, expertos académicos de universidades e instituciones de investigación perteneciente tanto al sector público como privado en procesos de revisión y elaboración de instrumentos técnicos, en la prestación de asesoría y formulación de proyectos en el territorio nacional. Dentro de las tareas que tienen estas figuras administrativas a nivel nacional deben promover la creación de un Observatorio de Ordenamiento que cuente con información técnica actualizada con el objeto de prestar soporte técnico en la evaluación, seguimiento, revisión y sugerencias que se le hagan al gobierno Nacional y a Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento territorial adscritos al Senado de la Republica y a la Cámara de Representantes responsables de la vigilancia del el correcto ejercicio en la planificación y ordenamiento del territorio.

Funciones del gobierno nacional como garante en el desarrollo territorial

Dentro de las funciones previamente definidas que tiene el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– es preciso resaltar que también orienta a las administraciones municipales en transcurso de la formulación de su POT, aparte de hacer seguimiento y evaluación al decreto, documento técnico y diagnóstico que lo conforman, este proceso consta de tres etapas; el análisis de suficiencia en el que se pretende identificar si lo que contemplan los documentos concuerda con la información arrojada por el estudio del territorio en su totalidad; el análisis de la articulación donde se verifiquen los fines y medios para la ejecución así mismo como la proyección y el cumplimiento de tiempos de ejecución; análisis de cumplimiento de metas y objetivos en donde se revisan los modelos de ocupación del territorio y la identificación de la viabilidad de proyectos planteados.

Por su naturaleza el MVCT presta asistencia técnica a municipios en la delimitación y habilitación de suelo urbano para la construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario –VIP– y vivienda de interés social –VIS– con el fin de atender el déficit generado con el crecimiento de la población urbana en el territorio nacional; incorporación de la gestión del riesgo en los POT para atender la vulnerabilidad del territorio y disminuir las zonas en riesgo o amenaza, formulación de determinantes para el ordenamiento territorial en el que se promueva la implementación de estrategia de desarrollo regional y fortalecer la descentralización; incorporar a la población en la planeación del desarrollo territorial de manera que se pueda garantizar que en la toma de decisiones haya participación ciudadana y se vinculen las dinámicas poblacionales evidenciadas en el territorio. Asimismo el MVCT otorga capacitaciones a las administraciones públicas principalmente a sus alcaldes y equipo de trabajo participe en la formulación de POT.

En lo que respecta a la adecuada formulación de planes de ordenamiento es necesario el desarrollo del diagnóstico del territorio, identificación de necesidades con el fin de dar prioridad a situaciones que requieran de pronta respuesta. Para esto el análisis del entorno juega un papel clave en la planificación del territorio puesto que permitirá al municipio ser más competitivo nivel nacional y permitirá la identificación de normas que se deben considerar para la ejecución de estos. “La evaluación es considerada hoy un elemento primordial dentro de la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP) que busca introducir lógicas de administración privada en el sector público y concentrarse en el logro de resultados” (Garzón, Solarte, & López, 2015, pág. 168). Al adoptar el modelo gerencial para el desarrollo de su territorio las administraciones promueven alianzas público privadas – APP – buscando promover el estudio del territorio desde entidades que por su naturaleza se encuentran más capacitadas para la labor, universidades, empresas privadas dedicadas al entendimiento y estudio del territorio son las indicadas para vincularse en el proceso.

La Comisión de Ordenamiento Territorial –COT– en la asesoría que presta no afecta las decisiones y las funciones de las Comisiones municipales y Distritales de ordenamiento territorial las cuales se encuentran conformadas por un equipo donde participan tanto representantes de órganos administrativos como personal perteneciente a universidades y empresas que conforman las APP. Como la función de la COT es la asesoría al gobierno municipal y departamental en el ejercicio de planificación de su territorio este se encuentra facultado para proponer políticas sectoriales que permitan la consolidación del territorio y conexión con otras regiones o municipios cercanos.

Desde la COT y el DNP en conjunto con los observatorios de ordenamiento territorial buscan medir el nivel de satisfacción de la población en lo que respecta a la ejecución de los POT y su

contenido. Para esto los municipios deben elaborar Expedientes Municipales el cual se define como sistema de información del municipio que sustenta los diagnósticos del territorio, así como la definición de políticas, formulación de planes, programas y proyectos en el territorio, el cual busca como resultado que tanto el municipio como el estado en su función de gerente pueda hacer seguimiento y evaluación a los POT; la consolidación de documentos que permiten el seguimiento y evaluación del mismo también sirven como fundamento para la toma de decisiones en cuanto a la estructuración de proyectos. Así mismo los expedientes municipales son una apuesta a la modernización de los procesos de ordenamiento y gestión pública que se adelantan en el territorio nacional donde es el gobernante a cargo (alcaldes, gobernadores) quienes desempeñan su papel como gerentes públicos administrativos locales y regionales.

La revisión echa en cuanto a la revisión y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial en donde su propuesta teórica se basa en la normativa pertinente para el desarrollo del territorio el cual ha evidenciado un cambio que requiere que se haga un esfuerzo en la actualización en la gerencia y en la gestión pública en cuanto al ordenamiento territorial apuntando a la implementación de una planificación y un modelo de gestión del territorio principalmente integral. “Según la CEPAL (1998), en un esfuerzo por modernizar la gestión pública se generaron diversas iniciativas para enfrentar la ineficiencia de la organización burocrática, con dos líneas teóricas: el neo institucionalismo y el gerencialismo.” (Garzón, Solarte, & López, 2015, pág. 168). Debido a esto la nueva gestión pública ha dado paso a nuevos métodos y modelos de gestión debido a la necesidad de clarificar y definir las expectativas con relación al desempeño y éxito de los POT frente a la planeación territorial. Según los programas de gerencia de diferentes organizaciones cuyo objetivo es dar mayor flexibilidad y autonomía al gerente público, su participación directa en la producción de servicios, tratamiento de las

agencias públicas como fuente de contratos y acuerdos; de manera que la focalización en cuanto a la aplicación de técnicas para priorización y éxito de proyectos contemplados en los POT, evidencien un cumplimiento y la correcta destinación de recursos. La propuesta de los principios “equidad, focalización, impacto, participación ciudadana, articulación, flexibilidad” (Garzón, Solarte, & López, 2015, pág. 169) no solo propenden ayudar al gerente público sino beneficiar a la población en general, puesto que gracias a esto se podrán identificar escenarios de carácter prioritario, comunidades que necesitan de una pronta intervención, así como el cumplimiento de los cronogramas que permitan una flexibilidad en situaciones que sean difíciles de prever, en donde el estado tiene que actuar de manera inmediata.

El Estado juega un papel importante al dar soporte al gerente público, puesto que es la “institución quien crea un conjunto de derechos, de reglas y un proceso de toma de decisiones que generan una práctica social, además de establecer funciones para las organizaciones participantes y una orientación para su interacción” (Arbeláez & Vargas, 2010, pág. 289), para que todos los entes que participen estén reglamentados, vigilados pero que también hagan que la comunidad participe en todos los procesos de ordenamiento que viva el territorio. Se entienden entonces hoy las ciudades como contemporáneas o modernas, con estilos y ritmos muy diferentes a las ciudades hasta el siglo XIX, el crecimiento, el desarrollo de nuevas tecnologías, la economía, y la concepción de ciudad, representan un desafío para los órganos de control, por lo que los profesionales competentes buscarían una transformación de la conformación urbana debido al cambio en el que se encontraba la forma de vida para la segunda década del siglo XX, los arquitectos, ingenieros, demógrafos y todo el equipo interdisciplinario asumieron la tarea de proponer y ejecutar una renovación urbana completa de las ciudades. (Aldana & Osorio, 2014) menciona que la planificación aparece como la adaptación de la naturaleza socio económica al

control del crecimiento urbano, el cual se convierte en un concepto fundamental del plan urbano, precisamente porque le da una justificación científica a lo que de otra forma no sería más que una proyección de un plano de alguna forma urbana, este sería entonces el por qué en repetidas ocasiones los gobiernos han utilizado la planificación como herramienta en su labor e intento de reglamentar, organizar y controlar las actividades socioeconómicas de las ciudades y los problemas de carácter social producto de un nuevo modelo de desarrollo adoptado de culturas diferentes a las latinoamericanas; aunque se utilice con el fin de generar control, los logros obtenidos no siempre son los esperados puesto que en múltiples ocasiones generan nuevas problemáticas, dado que lo que deberían de buscar las administraciones es lograr que la urbe se encuentre en orden y equilibrio, promover las decisiones de manera colectiva, el uso de espacios públicos donde se genere debate, debería considerarse una prioridad en lo que respecta a la elaboración del documento y la socialización de este, promoviendo así la participación ciudadana en el proceso de la planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio, teniendo en cuenta que son los habitantes del suelo objeto de trabajo.

Es así como el suelo sencillamente tiene uno de los papeles más importantes para el desarrollo urbano (Velasquez, 2004) hace referencia que la primera relación que hay entre el medio físico y el sistema cultural resulta esencial en el análisis de modelos territoriales que se expresan en pro de la organización espacial de actividades en el territorio, a medida que el sitio de implantación es el soporte físico de actividades, es fuente generadora de recursos, genera una escena natural identificada como paisaje, es soporte de vida, receptor de desechos y a su vez generador de peligros o amenazas naturales; por lo que con el objeto de evitar calamidades por fuerzas de la naturaleza, entidades administrativas encargadas de la gestión del riesgo estarían en la obligación de “la elaboración de estudios de amenaza en mayor detalle, que permitan identificar con

precisión las áreas de mayor estabilidad y grado de amenaza, por lo que las intervenciones propuestas deben ajustarse a las restricciones interpuestas.” (Aristizabal & Hermelin, 2011, pág. 13) haciendo uso de la asesoría que puede prestar el estado de igual manera que en la adecuada gestión de los proyectos y estudios actuaran como medida de prevención y no de mitigación, por lo que el valor de inversión será menor, pero esto traerá consigo un incremento del valor del suelo apto para vivienda y no es difícil entender el porqué de la importancia, ya que como cualquier ser viviente el ser humano necesita de la tierra para vivir, esta no solo le provee un suelo sino que es la fuente de cualquier recurso necesario para el desarrollo de la vida tanto urbana como rural. No se está lejos de ver los errores en cuanto a la implantación de sistemas urbanos en lugares donde el suelo es pobre y no provee el sustento suficiente para la vida o simplemente por sus características climáticas, topográficas, endógenas o exógenas dificulta la vida y el sustento, es así como el estado debe de apuntarle a una planificación urbana estratégica al promover la educación de sus gerentes públicos del territorio.

La planificación urbana estratégica, busca fomentar la vocación de las ciudades de manera que puedan ejercer un desarrollo que se encuentre enfocado en las fortalezas que este tenga, enfoque que según su clasificación hace no solo ser más competitivas sino que las obliga a realizar inversión y gestionar proyectos que fortalezcan el sistema. La teoría y el modelo urbano “se construye por medio de la observación de las realidades de la ciudad: económica, social, política, ecológica, antropológica, espacial... Siendo esta última la más visible aunque no la menos compleja.” (Navarrete, 2013, pág. 71) Donde la academia tiene una labor importante al socializar la teoría urbana, la materialización de conceptos que permitan entender el comportamiento del territorio, el estudio de fenómenos que se han presentado a lo largo del último siglo que demandan cambios en modelos de planificación que apunte al desarrollo

sostenible del territorio. (MVCT, 2017) Propone el trazado de políticas, planes, programas y proyecto en los que se definan estrategias y estructuras, métodos e instrucciones para el trabajo a realizar en el territorio nacional pero que sean aplicables a cada particularidad; para esto se han de verificar procesos y propósitos que se hayan cumplido.

Desafíos a nivel nacional que requieren respuesta del gobierno local

El rápido crecimiento urbano debido a la migración del campo a la ciudad da paso a asentamientos marginales generalmente localizados en las periferias de las ciudades, debido a que el valor del suelo no solo es menor sino que el control ejercido por los organismos administrativos es bastante pobre, casi insuficiente; además de que “la fuerte influencia de la globalización económica en el cambio de modelo urbano ha derivado en el desarrollo de periferias urbanas muy diferentes a aquellas formadas desde la industrialización hasta los años setenta” (Arredondo, 2005, pág. 102) por lo que si se suma el fenómeno migratorio con el sistema económico, las familias que no tienen ingresos suficientes para habitar la ciudad se ven relegados a las periferias, las cuales carecen de planificación y control urbano, no queriendo decir que este mal migrar a la ciudad en búsqueda de una mejor calidad de vida, sino que la administración viendo la situación, debería de procurar incluir en los procesos de ordenamiento, estrategias que permitan mejorar la calidad de vida de todos los asentamientos localizados en las afueras de las ciudades, ya que estos normalmente carecen de infraestructura suficiente.

Dado que los programas de vivienda son propios del estado, y competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual dentro de su misión y visión para cada periodo de gobierno se actualiza con el objeto de crear nuevas metas y reducir la demanda de vivienda en el territorio nacional, el mecanismo de trabajo planteado desde MVCT se fundamenta en la delegación a las

administraciones locales la identificación de predios y población vulnerable que carezca de vivienda además de contemplar dentro de su POT proyectos de vivienda de interés social o interés prioritario para poder así entrar en la base de datos del mismo ministerio para la priorización en la adjudicación de proyectos.

Los asentamientos humanos se caracterizan por estar en constante movimiento y no se permite clasificarlos como espacios físicos inertes, por el contrario, tienden a cambiar con las acciones de sus habitantes o sus gobernantes, ya que son quienes modifican el territorio con el firme propósito de adaptarlos a las necesidades propias de la población, la reconfiguración de estos espacios da paso a continuos procesos de transformación, lo que representa un reto a las administraciones públicas. El estado al ser el garante en cuanto al desarrollo territorial además de velar por el respeto de los derechos de la población contemplados en la Constitución Política Colombiana puede promover la ejecución de proyectos que se encuentren contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en curso para ser ejecutados ya sea a nivel regional o local según la caracterización del mismo.

Administración y gestión en el ámbito urbano

Cabe resaltar que es el Estado Nacional la principal figura administrativa en el territorio, pero son sus alcaldes los principales actores en lo que respecta a la administración y gestión de su territorio. Siendo así estos son los principales actores en cuanto a la identificación e problemáticas que requieran respuesta prioritaria y dar comunicación inmediata a la administración nacional al ministerio competente, para este caso en particular los alcaldes deberían entrar en contacto directo con el ámbito urbano pero de manera simultánea con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

“En Colombia los alcaldes de municipios pequeños, medianos y de ciudades capitales enfrentan cada vez mayores dificultades para cumplir con sus agendas públicas de gobierno, [...] sus programas de gobierno, sus planes de desarrollo” (Monteoliva, 2005, pág. 114) debido a que son múltiples los factores que dificultan su tarea, la globalización por ejemplo es uno de los principales determinantes que hacen de la planificación y el cumplimiento de sus labores una ardua tarea, también están factores como la migración del campo a la ciudad, las marginalidades, el crecimiento difuso de las ciudades y las exigencias que recae en ellos frente al posicionamiento no solo a nivel nacional sino internacional. Para esto el Plan Nacional de Desarrollo desde una mirada metodológica plantea el uso de cuatro dimensiones analíticas para el diagnóstico y la priorización relacionadas de manera transversal, inicialmente requiere de la caracterización e identificación de entornos que tengan un desarrollo potencial y se reconozcan brechas que requieran ser subsanadas en lo que respecta al bienestar social, infraestructura, entre otros.

Para la delimitación de los entornos de desarrollo es necesario entender de manera puntual las características propias de los municipios a través del análisis de seis temáticas: “funcionalidad urbano-regional, dinámica económica, calidad de vida, medio ambiente, seguridad y desempeño institucional” (PND-presidencia, 2014-2018, pág. 718) de igual manera se debe clasificar el potencial de desarrollo que tengan los municipios, clasificados como “Robusto, Intermedio, Incipiente, Áreas no Municipalizadas, San Andrés y Bogotá” (PND-presidencia, 2014-2018, pág. 739) con el propósito de avanzar en la proyección puntual de intervenciones y en la profundización de la realidad en el territorio para desenmascarar el verdadero estado en cuanto al orden urbano. Se identifican entonces las realidades del territorio en Colombia como; el uso de suelo para un destino que no es el principal, el crecimiento urbano

difuso, la falta de inversión en sectores marginales al igual que la inversión necesaria en cuanto a vivienda para familias en condiciones precarias, la falta de presencia administrativa en el territorio son solo algunas de las problemáticas a las que se les debe hacer frente; María Elena Gudiño desde su participación en la formulación del Plan de Ordenamiento para el Territorio de Mendoza, Argentina, reflexiona acerca de que las problemáticas que se leen en las inconsistencias del territorio son más que fenómenos locales, su escala es mayor, puesto que se logra identificar a lo largo de América latina, entonces plantea lo que una realidad reclama,

- *“Conocer cómo operan las empresas y las estrategias que implementan.*
- *Buscar soluciones a partir del consenso de los agentes que intervienen.*
- *Aplicar nuevas metodologías de trabajo.*
- *Formular normativas acordes a las exigencias que impone la economía de mercado.*
- *Implementar mecanismos de control eficientes.”* (Gudiño, 2009, pág. 23)

De lo anterior cual sería el punto medio entre lo ideal que representa el cumplimiento de las funciones del estado a todos sus niveles de gobierno, la demanda frente a las necesidades del pueblo en cuanto al ordenamiento del territorio, y la capacidad de respuesta que puede tener la administración pública frente a proyectos que requieren ser priorizados.

Estrategias en el desarrollo territorial

El estado por su naturaleza está en capacidad de fomentar estrategias en lo que respecta a la planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio que puedan ser adoptadas por administraciones públicas locales y regionales, con el fin de promover una planificación estratégica del mismo, la COT y el DNP al promover el trabajo en equipo con entidades privadas, universidades e institutos de investigación las cuales también se encuentran

capacitadas para formular metodologías y estrategias debido a que se encuentran en constante estudio del territorio, así mismo el urbanismo puede presentar modelos que sean implementados. Como ejemplo claro en el foro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo regional que se llevó a cabo en la Universidad Católica de Pereira, trató la relación existente entre el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional el cual implica un debate permanente entre las posiciones de los actores políticos, económicos y sociales acerca del crecimiento y el desarrollo económico, de la planificación regional y biorregional, de la relación desarrollo - crecimiento - ambiente, de las trayectorias del desarrollo tanto históricas como actuales. Uno de sus ponentes (Delgado, 2011) presentó una metodología sencilla basada en el momento gerencial sobre el control del procesos administrativo inherente al Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio en Colombia, donde referencia al amplio espectro de tipologías, actores y mecanismos de control sobre la gestión del territorio, el cual debe ser visto como sistema en el que se entrelazan no solo las administraciones y autoridades municipales, regionales y nacionales, sino también organismos como los de control fiscal, las Corporaciones Autónomas Regionales y organizaciones de la sociedad civil. De manera que se puedan determinar criterios para evaluar la eficiencia del desempeño y la funcionalidad en cuanto al control de los POT.

Para el plan de desarrollo nacional 2014 – 2018 el gobierno en cabeza del Departamento Nacional de Planeación –DNP– propone la implementación de una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales a lo largo de la nación, esta estrategia está fundada en cuatro objetivos,

“1) fortalecer las diferentes fases de la gestión de las finanzas públicas territoriales: planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación; 2) implementar instrumentos y sistemas de gestión del conocimiento; 3) desarrollar los sistemas

gerenciales y organizacionales que fortalezcan la gobernanza territorial; y, 4) mejorar los mecanismos de articulación entre la Nación y el territorio relacionados con el desarrollo local y regional” (PND-presidencia, 2014-2018, pág. 597)

El propósito del plan de desarrollo es cerrar la brecha de las capacidades de gestión entre los entes territoriales, busca formular iniciativas que permitan fortalecer y modernizar la gestión de los gobiernos territoriales y así poder mejorar la prestación de servicios como lo son el incrementar las capacidades del gobierno nacional, para estar en capacidad de dar respuesta efectiva y pertinente a las necesidades de desarrollo en el territorio colombiano. El Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial será la estrategia con la que se impulsan y apoyan procesos de asistencia técnica y acompañamiento a la gestión del desarrollo territorial.

Los mecanismos para la adopción los definirán las entidades propias del territorio en particular, las herramientas y aplicativos permitirán actualizar los procesos que se encuentran asociados a la gestión pública en el territorio nacional al igual que su interacción además de que se prestará asistencia técnica con un enfoque práctico en la aplicación en campo tal y como se mencionó con anterioridad. Así mismo el Estado hará seguimiento constante a estos procesos con el propósito de asegurar el cumplimiento de la norma, cubrimiento de necesidades de la población y retos que se presenten a medida que se desarrolla el territorio.

Estrategias empleadas en la formulación de proyectos nacionales

“Para proporcionar a la comunidad una adecuada y oportuna respuesta a sus exigencias, la organización o entidad que desee competitividad, permanencia, sostenibilidad y crecimiento debe enmarcar las actividades directivas en el

cumplimiento de las funciones gerenciales de planeación, organización, dirección y control, para que en todos los niveles y áreas de la organización se apliquen estas funciones gerenciales de manera articulada” (González S. E., 2008, págs. 160-161)

Para el caso particular del Estado colombiano la presidencia sería el gerente de esta empresa llamada nación, y sus departamentos administrativos son los ministerios, pero donde a su vez los gerentes del territorio son los alcaldes de los municipios en todo el territorio colombiano. Para la gerencia del estado se podría optar por una gerencia moderna, la cual tiene como meta el aumento del liderazgo participativo, por esto es que es incluyente con respeto a la población que habita el territorio, pretende aumentar el crecimiento tanto departamental como municipal en lo que respecta a promover cambios que permitan una fácil adaptación pero que a su vez sean contundentes en la transformación del territorio, capacitar a sus gerentes del territorio a menor escala en cuanto a nuevas formas y técnicas para un mejor enfoque, promueve la innovación, creatividad y la visión en cuanto a los municipios, con el fin de incrementar las oportunidades para su nación.

José Gerardo Cruz Hernández en su crítica a la gerencia pública en Colombia, resalta que en los países latinoamericanos se ha evidenciado una transformación en cuanto a los nuevos modelos de gerencia, y para el caso particular de Colombia el origen de su transformación se dio gracias a recomendaciones de carácter internacional alrededor de 1951 con la misión Currie y Le Bret – AID CEPAL– el cual expuso nuevos conceptos en cuanto a la economía y una serie de recomendaciones con respecto a las estrategias nacionales de la administración pública; esto llevo al país a incursionar para los años 80’s y los 90’s. Siendo así el concepto de la gerencia pública para Colombia es reciente, por lo que la introducción de los instrumentos de gerencia fue echo en primera instancia por la administración a nivel nacional, arrojando como resultado la

expedición de la constitución política colombiana en 1991. (Cruz, 2009) Esto significó un gran avance en la modernización y actualización de las instituciones públicas tanto centralizadas como descentralizadas y la estructura principal del Estado colombiano, las reestructuraciones a las que se tuvieron que enfrentar los gobiernos locales fueron supervisadas y asesoradas por la dependencia administrativa pertinente a nivel nacional (Ministerios).

El Estado en su posición de garante, vela por la gestión del territorio desde una planeación estratégica tiene como propósito relacionar en su totalidad una organización que aspira ser más competitiva, de manera que la estructura de su estrategia debe de estar orientada al saber que se debe hacer, a donde y a que se quiere llegar, además de los mecanismos que utilizará para lograr su propósito; para llevar a cabo sus metas el estado necesita consolidar su estructura con el fin de ser un gerente estratégico y eficiente. La creación de un sistema que monitoree los resultados en cuanto a las finanzas, procesos, avance de proyectos, y el producto comercial frente a la demanda presente en el territorio y el resultado de las intervenciones que realice el estado en las municipalidades, promoviendo el aprendizaje y la adaptación al medio por medio de proyectos que solo se pueden estructurar a nivel nacional.

De manera que la dirección estratégica de una organización supone tres procesos, el análisis, la decisión y la acción, de manera que su dirección se ve a todas las escalas, el Plan De Desarrollo Nacional – Todos por un Nuevo País propone la consolidación de una gestión pública que sea moderna, eficiente y transparente al servicio del pueblo colombiano, el cual busca principalmente generar la confianza que se perdió en el Estado. Para esto el gobierno nacional hace una reforma de carácter administrativo el cual busca fortalecer y especializar en cuanto a las funciones las capacidades de respuesta del Estado en cuanto a situaciones que requieran de atención prioritaria.

Mecanismos de participación ciudadana.

La búsqueda constante de garantizar la participación de grupos vulnerables en la planificación del territorio y el tener en cuenta los espacios urbanos que requieren de atención además de la priorización de zonas de carácter natural más frágil en el territorio; debería de considerarse como factor de suma importancia, incluso por encima de los beneficios a los privados. Es así como el Estado le brinda al pueblo todas las herramientas para que puedan comenzar con un proceso de gestión de proyectos, donde el mismo estado tiene la obligación de apoyar, subsidiar en algunos casos y orientar con el fin de no sólo dar uso a las herramientas que propone, sino también satisfacer la necesidad que tenga éste o su población.

La preocupación del Estado colombiano sobre la falta de actividad e inclusión del ciudadano en la proyección, elaboración y ejecución de proyectos urbanos que transforman el territorio, se convierte en quizás la principal motivación para comenzar la exploración desde el marco teórico las nuevas alternativas de la participación ciudadana en la concepción y conformación de la ciudad. Por lo que se plantea como estrategia un urbanismo participativo donde se espera que la entidad administrativa haga participe a la población en la planificación, selección y priorización de proyectos en los que se beneficie y el ciudadano se encuentre en conformidad con lo que se proyecta; la promoción de la apropiación del espacio no solo genera conciencia sino que permite el crecimiento adecuado de las ciudades, de manera que uno de los principales factores que harían parte del correcto desarrollo es la gestión del riesgo, donde esta prevea los espacios no aptos para el desarrollo urbano, con el fin de evitar asentamientos en la periferia se encuentren

ubicados en zonas de amenaza o riesgo, evitando así catástrofes y promoviendo la conservación de laderas.

Para incluir a la población en procesos de planificación del territorio el estado se ha optado por implementar la planificación participativa en todos los niveles administrativos, la cual se encuentra vinculada a modelos de gobernanza contemporáneos. Esta reclama hoy día la vinculación de diversos agentes, el dialogo con las comunidades, y la posibilidad de generar pactos que por sus características políticas acuerden visiones del modelo de sociedad que se quiere consolidar. Esta planificación multinivel en la que se vincula a la ciudadanía se ve a nivel local, interregional, sub-nacional, nacional e internacional por lo que esto significa que aquello que se acuerda en una escala determinada, tiene que tener coherencia con los acuerdos y la planificación lograda en escalas territoriales mayores y menores. Para la planificación multinivel existen diferentes niveles para el proceso de participación ciudadana, esto depende del grado de influencia del proyecto, el nivel de involucramiento de la ciudadanía, grado de influencia de esta y las propuestas que presenten al estado.

Nivel informativo. Consiste en la socialización de información sobre un asunto público.

Nivel consultivo. Su propósito es recoger las opiniones, propuestas e intereses de los grupos poblacionales que sean partícipes o foco del proyecto.

Nivel decisorio. Para este las personas y grupos que sean partícipes tienen influencia directa sobre la toma de decisión del asunto a tratar.

Nivel de congestión. Se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. Se busca que las personas que participaron en la toma de la decisión también se involucren en su ejecución.

Es por esto que el estado colombiano vela que las instituciones públicas que se interesen en llevar a cabo una estrategia de participación ciudadana se encuentre en condiciones tanto económicas como administrativas para la realización de esta. Dentro del plan de desarrollo de la presidencia de la república 2010 – 2014 se contempló brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés de la entidad territorial; en donde se consideraran las opiniones e intereses de los diferentes actores, con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Permitir llegar a acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas compartidas, conforme con la visión de futuro concertada.

Para la promoción y organización de procesos de participación ciudadana tanto en la formulación como la revisión de los POT y en la estructuración de proyectos las autoridades municipales o distritales podrán organizar escenarios en los que se promueva la participación de la comunidad perteneciente al área urbana, esto con el objeto de proponer casos en los que se consideren normas urbanísticas, asignación de usos, aprovechamiento del suelo, formular y proponer planes parciales. Promoviendo este tipo de escenarios de debate en donde la administración pública local puede identificar las insuficiencias presentadas por la población y demostrar al Estado la necesidad de presencia del mismo en el territorio en cuanto a la ejecución de proyectos que solo este puede efectuar.

Estructuración de proyectos nacionales

Las políticas para la gestión estratégica en el territorio y su ordenamiento se pueden identificar oportunidades de mejora con el propósito superar aquellas limitantes de desarrollo que se identifican en el territorio en cuanto al ciclo de inversiones públicas. Situaciones que se evidencian en la planeación y formulación de proyectos es producto de la insuficiente oferta institucional, la socialización en cuanto a la inversión de iniciativas que sean de bajo impacto, alientos que son de baja calidad en su formulación, la desarticulación en procesos de planeación territorial, institucional, sectorial o a nivel nacional y en cuanto al seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Estos son problemáticas, comunes que se encuentran en el territorio. Tal como versa en el plan de desarrollo nacional 2014 – 2018 Todos por un Nuevo País,

“Un ejercicio adelantado por la OCDE en la materia señala que en el país, ante la ausencia de políticas e instrumentos para ejercer su función de propietario, el Estado ha ejercido la función de administrador de sus empresas participando de forma sistemática en las juntas directivas como medio a través del cual ejerce control y da direccionamiento”. (PND-presidencia, 2014-2018, pág. 581)

Por lo que el mismo estado entiende su condición y reconoce las acciones en las que debe de tomar partido, su labor deberá ser la estructuración de proyectos que impulsen el crecimiento del territorio en cuanto a extensión de manera controlada, y su desarrollo, entonces el gobierno nacional desde su posición de gerente del territorio nacional, plantea proyectos a ejecutar durante los cuatro años de mandato que le corresponde, deberá entonces iniciar un proceso en el que

incentive a las municipalidades la elaboración de caracterizaciones de su territorio con el fin de poder priorizar aquellos que requieran atención inmediata.

En cuanto a la estructuración de proyectos es necesario retomar el contenido del marco legal con el propósito de realizar la consulta pertinente además de identificar los instrumentos técnicos y normativos necesarios para la ejecución de estos. Siguiendo un orden conceptual y cronológico la primera consulta se remite a la Ley 388 de 1997 en cuanto a las operaciones urbanas especiales que ésta establezca, las funciones del ministerio de vivienda ciudad y territorio reposan en el Decreto Nacional 3450 de 2009 respecto a Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN –, Decreto Nacional 4832 de 2010 para Planes Integrales de Desarrollo Urbano – PIDU –, Decreto 1077 de 2015 se encuentra la información reglamentaria de los proyectos integrales de desarrollo urbano también en el PDN 2014 – 2018 se encuentran formulados los modelos de actuación urbana.

LEY 388 DE 1997: En el Artículo 15°.- Normas urbanísticas. Numeral 3. **Normas complementarias** el párrafo menciona que las normas para urbanización y construcción no podrán limitar los procesos de construcción de vivienda de interés social (MISN) y en el artículo 91, Concepto de vivienda de interés social hace énfasis que

“En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos." (LEY_388, 1997)

Decreto 3450 de 2009, Por el cual se reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional.

“Artículo 1° [...] presente decreto se otorga únicamente para la adquisición de vivienda nueva en los Macroproyectos de Interés Social Nacional que sean adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 2°. Recursos aportados a los Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda" y las entidades públicas legalmente habilitadas para tal efecto, podrán destinar recursos para la ejecución de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, transfiriéndolos a los patrimonios autónomos que se constituyan para el manejo de estos..." (Decreto_3450, 2009)

Decreto 4832 de 2010 PID; decreto producto del fenómeno de la niña en el año 2010, en el cual se reglamentan la naturaleza y el responsable de los Planes Integrales De Desarrollo; en su Capítulo 1, Facultades de Fonvivienda y ejercicio de las mismas

“ARTÍCULO 1o. EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA. Para atender a los hogares, en gran parte desplazados, afectados por la ola invernal y

aquellos que habitan en viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo y alto riesgo no mitigable, el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda– adicionalmente a las funciones asignadas por la ley, estará facultado para:

- 1. Contratar gerencias integrales para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en sus componentes de pre inversión, inversión, ejecución y evaluación.*
- 2. Contratar la elaboración de estudios para la estructuración técnica, económica, financiera y jurídica de proyectos de vivienda de interés social y de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).*
- 3. Adquirir lotes de terreno a cualquier título para ser destinados al desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).*
- 4. Destinar los recursos necesarios para la adquisición de materiales para desarrollar las obras de urbanismo y la construcción de viviendas de interés social.*
- 5. Construcción y adquisición de viviendas.*
- 6. Asumir los gastos que se generen por los trámites de notariado y registro, en caso de que estos se causen.” (Decreto_4832, 2010)*

De manera que los MAUI, MISN, PIDU son los proyectos que se generan a nivel nacional y que la misma norma los pone a disposición para que desde el gobierno nacional se ejecuten y se contemplen dentro de los planes nacionales de desarrollo, la dirección de un proyecto como “el conjunto de aptitudes, técnicas y métodos que, utilizando todos los recursos disponibles, permiten la obtención de los objetivos del proyecto en las condiciones más económicas” (Loma-Osorio, 2003)son las características que deberá de cumplir el encargado de la ejecución de los proyectos con el fin de entregar el resultado esperado al gobierno nacional y a la población colombiana, ya sea por licitación o adjudicación del proyecto, o por propia ejecución en caso de que sea el mismo Estado quien lo ejecute.

Conclusiones

En el ejercicio que hace el estado como garante en el desarrollo del territorio, hay que reconocer la importancia de los instrumentos normativos debido a que este es quien los formula y vela por su cumplimiento. Donde gracias a estos se entienden las funciones que tienen las administraciones en todas sus escalas, sus deberes frente a la planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio. Por lo que los instrumentos normativos como la Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011 – LOOT – Decretos Nacionales 3450 de 2009, 4832 de 2010, 3571 de 2011, 3680 de 2011 y 1077 de 2015, los que determinan las formas de intervención en el territorio a través de Planes de Ordenamiento Territorial, modelos de ocupación del territorio y proyectos que puede estructurar el Estado Nacional con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y dar respuesta a situaciones que requieran de prioridad, en el ejercicio de garante para el

desarrollo territorial el poder delegar funciones a otras dependencias administrativas facilita no solo su labor sino la calidad de trabajo en el territorio mismo.

El cargo a desempeñar por los gobiernos a diferentes niveles es ser un líder estratégico donde delegue funciones a sus gerentes departamentales y municipales de manera que se puedan definir metodologías de formulación, seguimiento y evaluación para el desarrollo del territorio, frente a esto el estado debe de ser el garante al procurar que estos procesos sean los adecuados y dentro del marco legal además de que debe proyectar metas y objetivos a cumplir, algunos contemplados dentro de los planes de ordenamiento para largas proyecciones y los planes de desarrollo para los de mediano y corto plazo.

De lo anterior el presidente seguido por los ministerios y las entidades descentralizadas están en capacidad de estructurar proyectos para el territorio, fomentando un trabajo vertical entre las escalas de gobierno y transversal, tanto a nivel nacional como departamental y municipal en la búsqueda de fomentar un trabajo interdisciplinario. Buscar opciones de ejecución de proyectos de carácter nacional que favorezcan el mayor número de personas en diversas regiones para así proveer a la población un territorio que fue, está y seguirá siendo ordenado y planificado tanto a nivel nacional como regional y local.

En lo que respecta a la estructuración de proyectos se entiende que es el Estado nacional el único en facultad de hacer propuestas de intervención en el territorio que sean de carácter nacional como los MAUI, MISN, PIDU previamente descritos, esto con el fin de promover el desarrollo del territorio y dar respuesta a la demanda de la población. Al soportarse en los expedientes municipales y las solicitudes hechas por los gobernantes del territorio este puede identificar y dar prioridad a sectores del territorio que requieren de una pronta actuación, además

de estar atento a las recomendaciones que haga la Comisión de Ordenamiento Territorial y la información que obtenga de los Observatorios de Ordenamiento Territorial, pero también debe promover la vinculación de la ciudadanía puesto que es la representación del territorio mismo además de que es una estrategia en cuanto al desempeño de su labor, debido a que son los colombianos quienes habitan el territorio y conocen mejor las características, necesidades, vocación y proyección al desarrollo urbano.

De lo anterior el ser el garante en el desarrollo del territorio es una ardua tarea en la que no solo se tiene que tener en cuenta factores como los instrumentos normativos y el fortalecimiento de la descentralización si no también es necesario identificar cuáles son los retos que enfrenta este, el tipo de administración que debe de ejercer en cuanto al ámbito urbano, estrategias para el ordenamiento territorial, la vinculación de la ciudadanía en su ejercicio así como instituciones dedicadas a la investigación del territorio de manera que pueda desempeñar de manera adecuada su labor y pueda promover la ejecución de proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Bibliografía

- Aldana, A. C., & Osorio, S. C. (2014). El urbanismo y la planeación moderna. Glocalidades en la formación de la modernidad urbana de Medellín. *Historia y Sociedad*, 17 - 51.
- Araque, M. J. (2016). URBANISMO PARTICIPATIVO: CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO. *Revista de arquitectura*, 6 - 17.
- Arbeláez, F. A., & Vargas, G. M. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. *Artículo derivado de la Investigación doctoral sobre Instituciones y sustentabilidad en la política.*, 1 - 27.
- Aristizabal, E., & Hermelin, M. (2011). Propuesta de zonificación del suelo para la gestión del riesgo enfocada al ordenamiento territorial. *Gestión y Ambiente*, 7 - 16.
- Arredondo, I. A. (2005). DE PERIFERIA A CIUDAD CONSOLIDADA. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. *Bitácora vol 9*, 98-11.
- CEPAL. (1996). *Elementos de la gestión urbana - El ordenamiento territorial y los usos del suelo urbano como instrumento de la gestión ambiental*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chiarella, R. Q. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo Vol.22*, 77-102.
- Constitucion. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Cruz, J. G. (2009). Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno. *Entramado Vol. 5*, 152 - 163 .

- Cuenya, B. (2009). GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno Urbano 8*, 229-252.
- Davila, J. (1998). El estado del medio ambiente en las ciudades latinoamericanas. *Estudios Demograficos y Urbanos 3*, 14-78.
- Decreto_1077. (2015). Decreto 1077 de 2015. *Presidencia de la Republica*.
- Decreto_3450. (2009). Por el cual se reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Naciona. *Presidencia de la Republica*.
- Decreto_3571. (2011). Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Presidencia de la Republica*.
- Decreto_3680. (2011). *Presidencia de la Republica*.
- Decreto_4832. (2010). Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional. *Presidencia de la Republica*.
- Delgado, D. M. (2011). Desarrollo y aplicación de una herramienta metodológica para la revision de los planes de ordenamiento territorial municipal. *Foro Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional*, 1-10.

- Diego, J. G.-B. (2005). PROPUESTA PARA LA CONFIGURACION DE UNA TEORIA GENERAL DE LA GESTION URBANÍSTICA. *SCRIPTA NOVA*, 9(196). Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-196.htm>
- Eibenschutz, R. (2005). Instrumentos para la gestion de proyectos urbanos estratégicos . *Tiempo LABERINTO*, 11 - 14.
- Escalante, M. E. (2009). Del discurso inmobiliario a la habitabilidad del espacio residencial. *Bitácora vol. 14*, 45 - 58.
- Escobedo, D. N. (2013). Formas y conceptos de la urbanización planetaria para una lectura de la ciudad latinoamericana. *Andamios vol 10*, 69 - 90.
- Garzón, A. N., Solarte, L. P., & López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y Economía*, 163-180.
- Gonzalez, D. S. (2012). Aproximaciones a los conflictos sociales y propuestas sostenibles de urbanismo y ordenación del territorio en México. *Revista de Estudios Sociales No. 42*, 40-56.
- González, S. E. (2008). Ciclo de planeación y control para el modelo de gerencia del sector público de Cali. *Libre Empresa - Universidad Libre - Seccional Cali*, 1 - 18.
- González, S. E. (2011). Una mirada administrativa a los articulos de la constitución política de Colombia relacionados con las funciones gerenciales . *Universidad CUJAE. Cuba*, 1-30.
- Gudiño, M. E. (2009). Instrumentos para la gestión del territorio. *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial*, 22 - 47.

Hernández, J. G. (2009). Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno.

Entramado Vol.5, 152 - 163.

Iracheta, A. (1997). Sustentabilidad y desarrollo metropolitano. *Ciudades vol 34*, 3 - 7.

Ley_1454. (2011). Ley Organica de Ordenamiento territorial. *Congreso*.

LEY_388. (1997). LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (388 - 1997). *Congreso de Colombia*.

Lezama, J. L., & Domínguez, J. (2006). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. *POBLACIÓN No. 49*, 156 - 176.

Loma-Osorio, D. G. (2003). DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN A LOS PROCESOS DE DESARROLLO Hacia una gestión orientada al proceso. *UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA*, 1 - 729.

Monteoliva, A. M. (2005). Gobernabilidad Local y ordenamiento territorial en Colombia. *Papel Político Vol. 9*, 113 - 135.

MVCT. (2017). Políticas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Navarrete, D. N. (2013). Formas y conceptos de la urbanización planetaria para una lectura de la ciudad latinoamericana. *Andamios vol 10*, 69 - 90.

Patiño, C. A., Arbeláez, G. O., & Román, O. H. (2012). Gerencia integral desde la perspectiva de un modelo de planeación estratégica. *Gestión y Desarrollo Vol.9*, 51 - 78.

PND-presidencia. (2014-2018). *Plan Nacional de Desarrollo- Presidencia de la República - Todos Por un Nuevo País*.

- Posada, A. A., & Berrocal, A. E. (2015). Reconfiguración regional en el marco del ordenamiento territorial. *U.D.C.A Act & Div. Cient.* 18(1), 271 A 281.
- Quinhoes, R. C. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *ESPACIO Y DESARROLLO VOL.22*, 77-102.
- Rey, R. C. (2004). Barrios marginales en el ordenamiento de Bogotá. *Bitácora vol 8*, 56 - 63.
- Rodríguez, J. R. (2011). Enfoque territorial para una propuesta de planificación y gestión de desarrollo local. *MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACION TERRITORIAL, Universidad Autonoma de Manizales.*
- Roitman, A. (2014). Instrumentos de gestión de proyectos urbanos del siglo XXI. *Bitácora vol 24*, 133 - 200.
- Solano, Á. S. (2014). UN MODELO DE GESTIÓN DE PROYECTOS INMOBILIARIOS DE RENOVACIÓN URBANA. *Cuadernos de Economía 33*, 61-89.
- Tomás Cox, R. H. (2016). Vectores de expansión urbana y su interacción con los patrones socioeconómicos existentes en la ciudad de Santiago. *EURE VOL 42*, 185-207.
- Uribe, S. S. (2012). Operación de proyectos urbanos estratégicos para la recuperación de la ciudad construida. *Proyecto final de investigación - Maestría desarrollo urbano y territorial.*
- Vaccotti, L. (2017). Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires. *EURE 43*, 49 - 70.

- Varela, R. A. (2013). *Modelo de gestión urbana sostenible*. Barranquilla , Colombia: Editorial Universidad del Norte.
- Velasquez, E. (2004). Aspectos conceptuales de la evaluación del geopotencial con fines de planificación territorial. *Cuadernos de geografía número 13*, 103 - 144.
- Winchester, L. (2016). Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe. *EURE vol 32*, 185 - 207.
- Zamboni, L. P., Sione, W. F., & Aceñolaza, P. G. (2014). Diagnóstico y ordenamiento territorial: el caso del departamento Diamante (entre rios, Argentina). *Gestion y Ambiente Vol17*, 173 - 189.