

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

**Herramientas para mejorar procesos de ordenamiento territorial
participativos a través de uso y apropiación de sistemas de información geográfica**

Caso: Barrancabermeja 2002 - 2019

Lyda Patricia Álvarez Amaya

Claudia Sepúlveda Fajardo

Trabajo de grado

Para optar al título de Magister en Planeación para el Desarrollo

Dirigido por:

Jorge Andrés Pinzón Rueda

Magister en Planeación para el Desarrollo

Universidad Santo Tomás

Facultad de Sociología

Bogotá, D.C.

2021

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Tabla de contenido

Planteamiento del Problema	11
Objetivos	14
Conceptos y Desarrollo Teórico Práctico de la Planeación Participativa en Colombia	15
Ordenamiento Territorial en Colombia.....	15
Arreglo Institucional y Dinámicas de Interacción	22
Planeación Participativa	33
Uso de Cartografía para La Planificación Territorial.....	36
La Integración de La Cartografía Moderna para Los Ejercicios de Planeación del Territorio	46
Marco Metodológico	49
Aspectos Éticos.....	55
El Caso: Comuna 7 de Barrancabermeja y su Relación con El Ordenamiento Territorial y La Planeación Participativa	55
El Distrito de Barrancabermeja y la comuna 7.....	56
Ocupación histórica del territorio	62
La comuna 7 de Barrancabermeja	72
Ordenamiento territorial en Barrancabermeja	78
Situación actual del POT.....	83
Planificación participativa para la construcción de la comuna 7.....	95
Uso de Cartografía en el POT de Barrancabermeja.....	112
Discusión de Resultados	116
Ordenamiento territorial.....	116
Planeación participativa en la comuna 7 de Barrancabermeja	122
Sistemas Cartográficos en Barrancabermeja	126
Conclusiones.....	130
Referencias	132

Lista de figuras

Figura 1. <i>Enfoque de las políticas de ordenamiento territorial de América Latina. 2001.</i>	21
Figura 2. <i>Contenidos de un Plan de Ordenamiento Territorial</i>	24
Figura 3. <i>Relación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial.</i>	26
Figura 4. <i>Relación Territorial y Ambiental de la Legislación Colombiana</i>	28
Figura 5. <i>Retos de los procesos de planeación del territorio.</i>	33
Figura 6. <i>Escala de participación con papeles y responsabilidades.</i>	44
Figura 7. <i>Esquema de metodología de investigación</i>	54
Figura 8. <i>Mapa Económico del Magdalena Medio</i>	57
Figura 9. <i>Equipamientos urbanos en Barrancabermeja</i>	60
Figura 10. <i>Usos del suelo urbano POT 2002.</i>	61
Figura 11. <i>Línea de tiempo desarrollo de Barrancabermeja</i>	63
Figura 12. <i>Línea de población de Barrancabermeja 1938-2020</i>	65
Figura 13. <i>Línea de población de Barrancabermeja 1938-2020</i>	65
Figura 14. <i>Expansión urbana de Barrancabermeja para 1938.</i>	68
Figura 15. <i>Comuna 7 de Barrancabermeja.</i>	72
Figura 16. <i>Evolución de los asentamientos en la Comuna 7 de Barrancabermeja.</i>	73
Figura 17. <i>Tratamientos en suelo urbano según acuerdo 018 de 2002.</i>	74
Figura 18. <i>Índice de Pobreza multidimensional y su distribución por comuna.</i>	75
Figura 19. <i>Conflicto Armado.</i>	77
Figura 20. <i>Línea de tiempo de hitos en el desarrollo de Barrancabermeja.</i>	79

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 21. <i>Áreas de actividad actual en Barrancabermeja.</i>	86
Figura 22. <i>Conflictos de áreas de actividad.</i>	87
Figura 23. <i>Asentamientos informales en el área de expansión.</i>	89
Figura 24. <i>Barrio 22 de marzo entre los años 2002 a 2020</i>	91
Figura 25. <i>Uso de suelos en la comuna 7 en Barrancabermeja.</i>	103
Figura 26. <i>Propuesta vial del plan parcial de la comuna 7.</i>	107
Figura 27. <i>Proyectos ambientales productivos plan parcial comuna 7 de Barrancabermeja.</i>	107
Figura 28. <i>Estado de la vivienda según plan parcial de la comuna 7 en Barrancabermeja</i>	108

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Relación de entrevistados seleccionados.</i>	51
Tabla 2. <i>Densidad poblacional urbana por comunas</i>	59
Tabla 3. <i>Evolución de los asentamientos poblacionales en el Distrito de Barrancabermeja.</i>	69

Introducción

Durante las últimas décadas los ejercicios de planificación y planeación del territorio han venido transformándose en diferentes zonas del mundo, desde una visión tradicionalmente vertical centrada en el Estado, hacia procesos más horizontales que están abiertos a la participación de las comunidades en la visión del futuro propio y del territorio en el que habitan. Esta tendencia tuvo sus inicios en Europa y posteriormente se difundió a los distintos países de América Latina, con diferentes matices. Colombia, desde la década de 1980, inició una serie de cambios políticos, normativos y sociales con esta orientación, iniciando por la elección popular de alcaldes y gobernadores hasta la transformación del arreglo institucional, enmarcado por la Constitución de 1991.

De hecho, el nuevo marco de reglas brindó autonomía a los municipios y departamentos para que se convirtieran en las unidades máximas de planificación a nivel local, teniendo como referencia el encaje con la planificación de los niveles superiores (departamento y país). Dicha situación profundizó el proceso de participación democrática, así como la descentralización iniciada previamente. Sumado a esto, se fortaleció la autonomía de los municipios principalmente en términos fiscales y de planificación del territorio.

Conjuntamente, la transformación normativa estuvo centrada, entre otras cosas, en permitir una mayor participación de las comunidades en acciones de política pública e instrumentos de planificación en su propio espacio. En particular, se definieron los

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

mecanismos de participación para que la sociedad civil y sus diferentes organizaciones se vincularan al proceso, a través de las herramientas diseñadas para construir una visión conjunta de futuro. Entre estos instrumentos de planificación se encuentran, principalmente, los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) asociados a los espacios de articulación local, representados principalmente por los Consejos Territoriales de Planeación. Posteriormente, se integrarían visiones ambientales, de gestión de riesgo y de habilitación de suelo para asentamientos humanos, de forma que los instrumentos de planificación tuvieran una visión integral que permitiera obtener calidad de vida, disminuyeran brechas sociales y permitieran una visión conjunta de futuro que incluyera dimensiones económicas, sociales, culturales, ambientales y de salud, principalmente.

En síntesis, se permitió la creación de mecanismos de participación en el manejo y la decisión de los asuntos del Estado por parte de los ciudadanos, al tiempo que sentó las bases para ampliar el debate público frente a la dirección de los territorios y su organización. Desde esta perspectiva, se buscaba avanzar hacia una mayor igualdad, el reconocimiento de los derechos contemplados por los protocolos internacionales, una mayor equidad social y dotar al país de los instrumentos necesarios para desarrollar a futuro los compromisos pactados con los múltiples actores sociales en el país. De hecho, uno de los objetivos primarios estuvo relacionado con promover la participación para alejar los procesos de planeación del autoritarismo tecnocrático en cabeza de unos pocos expertos pertenecientes al Estado (Asher & Ojeda, 2009; Cordepaz 2015).

Si bien existen diferentes valoraciones sobre el impacto real de las políticas, dichos cambios normativos permitieron la vinculación de la ciudadanía y la utilización de nuevos conceptos, instrumentos, técnicas y espacios sociales y administrativos para su desarrollo e

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

implementación. No obstante, en Colombia la planificación ha tenido un enfoque tendientemente económico (Borja, 2000; citado por Hernández Peña, 2010) y el ordenamiento territorial ha sido regularmente insuficiente, ya que ha desconocido en muchas ocasiones las características biofísicas, económicas y sociales de los municipios, tanto en sus áreas urbanas como rurales.

De ahí que la elaboración e implementación de los instrumentos de planificación se constituyan en los escenarios privilegiados para revisar si la democracia participativa es una realidad o no, especialmente en los espacios locales. Dichas herramientas permiten fortalecer las relaciones entre los sectores sociales y la administración, generar confianza entre los mismos, aplicar técnicas y estrategias científicas para el conocimiento del territorio, sus problemáticas y potencialidades y, por ende, fortalecer la gobernanza y la gobernabilidad en los territorios.

Estos cambios han significado el fomento de nuevos enfoques de colaboración y participación en la administración y el ordenamiento territorial y la toma de decisiones dentro de la gestión pública. Además, han permitido la apropiación de mayores y mejores herramientas para la tecnificación de la visión de desarrollo y los contenidos de la Planeación Territorial. La visión y apropiación del territorio se ha construido a partir de metodologías participativas, principalmente orientadas hacia la cartografía social y de manera más reciente, con los Sistemas de Información Geográfica (SIG).

No obstante, históricamente el manejo y desarrollo de la cartografía y de su interpretación y uso, ha estado en manos de los procesos técnicos centrados en las oficinas oficiales o privadas orientadas a la planificación territorial, mientras que el ejercicio participativo, a este respecto, se centró, en la recolección de datos de la información,

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

muchas de las veces a partir de ejercicios de cartografía social o similares, y por lo tanto la construcción de la cartografía formal, su interpretación y uso tuvo un muy limitado componente participativo. Son pocos los casos en los cuales las herramientas técnicas, tales como los Sistemas de Información Geográfica, son apropiados por las comunidades partícipes, lo que abriría nuevas posibilidades dentro de la planeación participativa.

Adicionalmente, a pesar de los cambios previamente enunciados, en la mayoría de los casos, el uso de las herramientas de geo información ha generado un oligopolio tecnocrático, basado en el acceso y capacidad de aprovechamiento de estas, a razón de las barreras de acceso, las dificultades técnicas que supone y los limitados escenarios en los que estas herramientas pueden abrirse al dominio público. Por lo cual, el desarrollo de los productos cartográficos, fundamentales para la gestión del ordenamiento territorial, han sido negados a los procesos participativos, manteniendo una brecha entre la decisión diseñada y tomada en las oficinas de planeación y la percepción, vivencia y deseos de los habitantes que habitan los territorios sobre los que recaen estas herramientas.

Sin embargo, se ha observado recientemente que el conocimiento técnico de la información geográfica ha favorecido los procesos participativos, asociado principalmente a los siguientes factores: el aumento del volumen de información geográfica; el acceso a algunos software de libre uso; la masificación de medios digitales y el aumento de las capacidades tecnológicas y de divulgación de los SIG en materia de cartográfica.

Un caso de uso por parte de la población de sus derechos para participar en los procesos de planeación se llevó a cabo dentro de la comuna 7 de Barrancabermeja. Desde sus líderes se resalta el compromiso y apropiación del territorio para un beneficio como comunidad. En el análisis de este proceso de participación, esta investigación abordó el uso

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

y apropiación de los SIG como herramientas en el proceso de construcción del POT de Barrancabermeja y el fortalecimiento de la gobernanza local a la luz de las relaciones entre los sectores que participan en los escenarios planteados a través de herramientas de planificación participativa y con SIG participativos.

El documento consta de los siguientes capítulos: planteamiento del problema, objetivos y un capítulo que recoge el estado del arte con las discusiones teórico-prácticas de la gobernanza, la planeación participativa y el uso de los sistemas de información geográficos para la planificación del territorio. Adicionalmente se incluye la metodología, los resultados de la investigación, un capítulo de discusión y análisis y, finalmente, las conclusiones de la investigación.

Planteamiento del Problema

Según el ordenamiento colombiano Barrancabermeja es un Distrito Especial portuario, industrial, turístico y biodiverso que se encuentra ubicado en el occidente del departamento de Santander, a las orillas del Río Magdalena, con una población de 210.279 habitantes para el año 2020 (DNP, 2021). Para el año 1536, en la época de la colonia, fue conocido como el hábitat de la tribu de los Yariguíes que utilizaban el petróleo como medicina. Desde esta época se conoce de la existencia de importantes reservas de petróleo en la zona, lo cual impulsó posteriormente el desarrollo económico y espacial del Distrito en épocas recientes.

Consecuentemente, debido a las existencias de crudos se asentó la industria extractiva de petróleo, principalmente impulsado por empresas estadounidenses durante las primeras décadas del siglo XX. Debido al florecimiento de dicha industria se presentaron sucesivas migraciones que dieron forma al Distrito y que generaron distintos tipos de asentamientos. Para 1922 Barrancabermeja es proclamado municipio. Durante los años y décadas subsiguientes su economía siguió concentrada en la refinación y producción de petróleo, la cual a su vez incentivó el crecimiento de otros sectores económicos asociados: metalmecánica, confecciones y servicios que demandan un flujo de mano de obra que fue cubierto con personal dinámico proveniente de todo el país.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

El proceso de poblamiento de Barrancabermeja es fruto de la migración interna del país, derivada de la demanda de mano de obra para trabajar en los pozos petroleros, de la política de industrialización del país impulsada por los gobiernos nacionales desde la década de 1960 y por su ubicación geográfica. Barrancabermeja, fue (y es) un punto de tránsito y puerto de abastecimiento tanto por vía fluvial como terrestre (Estupiñán, 2013; Molina-López, 2008; Otero Prada, 2015; Serrano-Besil, 2020). Adicionalmente, el conflicto armado interno fomentó el desplazamiento forzado principalmente desde el Sur de Bolívar, Cesar y Magdalena Medio Santandereano. Lo que generó asentamientos de origen informal que llevaron al gobierno a legalizar predios, reconocer barrios y generar equipamientos urbanos sobre la marcha (Estupiñán, 2017). En el año 2002 Barrancabermeja emitió el acuerdo N° 018 el cual contenía el primer Plan de Ordenamiento Territorial, la cual estuvo enmarcada en el diseño de POT de primera generación en el país, luego de la proclamación de la Ley 388 de 1997. Dicho documento generó la necesidad de proyectar y organizar el espacio que había sido resultado de las dinámicas de movimiento migratorio y las ofertas laborales, hacia una meta en común entre la comunidad y la administración municipal. Sin embargo, a la fecha este POT se encuentra desactualizado puesto que cumplió su vigencia normativa en el año 2014, es decir, tres periodos administrativos después de su proclamación, como estipula la ley.

El arreglo institucional colombiano enmarca los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia de los municipios y departamentos con el orden nacional, al tiempo que promueve la prevalencia del interés general a través de mecanismos que garanticen la participación ciudadana. A pesar de existir un acuerdo sobre la visión del territorio y un acto normativo que lo sustenta y fomenta, la ciudad sigue creciendo fuera de

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

la prospectiva y con importantes brechas en términos de servicios públicos, infraestructura educativa y servicios sociales, económicos y de salud, lo cual ha generado serios retos para la institucionalidad como para la ciudadanía que habita en el municipio. En efecto, como se mostrará a lo largo del documento, los POT deben ser elaborados con participación de las comunidades a través de espacios de diálogo y concertación con todos los miembros de la sociedad civil.

Adicionalmente, persiste un desconocimiento generalizado sobre la normatividad en términos de participación efectiva, así como en herramientas tecnológicas que permitan la inclusión de SIG en los procesos de planificación participativa del territorio. Esto, entre otras cosas, produce en los pobladores una perspectiva de “abandono institucional” o frustración de los procesos participativos, puesto que no hay eficiencia en los procesos participativos y en algunas ocasiones no se comprende el lenguaje y el contexto explicado por los técnicos en los espacios de articulación. Adicionalmente, en ocasiones, la comunidad se percibe como parte de una socialización más no como parte de un proceso de construcción colectiva. Con el ánimo de revertir dicha situación, la comuna 7 de Barrancabermeja se ha constituido como un hito trasgresor de la “normalidad” y ha obtenido importantes victorias en favor de la comunidad en términos de salud, educación, dotación de bienes públicos y participación comunitaria. Evidencia de ello se encuentra el Plan Parcial de la Comuna 7 el cual recoge proyectos como: La Ciudadela Educativa, la cobertura de servicios públicos, estudios del uso del suelo, entre otros.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Con base en lo anterior, el presente trabajo busca identificar cuál ha sido el alcance de los escenarios de participación ciudadana dentro de los procesos de ordenamiento territorial tomando como caso la Comuna 7 de Barrancabermeja.

Pregunta de Investigación:

¿Cómo el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) han influenciado en los procesos de planeación participativa en el proceso de ordenamiento territorial de la Comuna 7 de Barrancabermeja en el periodo 2002 - 2019?

Objetivos

Objetivo General

Analizar el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y su influencia en los procesos de planeación participativa en el proceso de ordenamiento territorial de la Comuna 7 de Barrancabermeja en el periodo 2002 - 2019.

Objetivos Específicos

- Describir el desarrollo del POT para el distrito de Barrancabermeja en el periodo 2002-2019.
- Categorizar el proceso de participación ciudadana de la comuna 7 de Barrancabermeja en las herramientas de ordenamiento del territorio en el distrito de Barrancabermeja.
- Identificar el impacto del uso de cartografía y sistemas de información geográfica en el desarrollo de los POT del distrito de Barrancabermeja.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Conceptos y Desarrollo Teórico Práctico de la Planeación Participativa en Colombia

Con el objetivo de dar respuesta a la pregunta de investigación, se aborda en el presente capítulo la revisión de literatura en asocio con elementos teóricos y conceptuales que dan sentido al caso y a la pregunta de investigación. En tal sentido, los elementos referenciales y teóricos están vinculados a tres grandes categorías de análisis: ordenamiento territorial en Colombia; planeación participativa en relación con las herramientas e instrumentos del desarrollo regional y el uso y apropiación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para la planificación territorial. Finalmente, se aborda el problema del uso de los SIG con relación a la planeación participativa en un ejercicio de integración de conceptos y categorías de análisis para aproximarlos al caso de estudio.

Vale la pena mencionar que si bien el presente capítulo no contiene un abordaje netamente teórico se presentan los hechos y relaciones de hechos en asocio con los componentes conceptuales de la gobernanza, el ordenamiento territorial y la planificación participativa del territorio, incluyendo el papel de los SIG en los procesos comunitarios. Se pretende mostrar al lector de manera ordenada e ilustrativa el proceso que se ha marcado hasta el momento para posteriormente hacer la conexión con la comuna 7 de Barrancabermeja en los capítulos subsiguientes.

Ordenamiento Territorial en Colombia

A continuación, se presentarán los principales elementos teóricos y conceptuales que se utilizaron a lo largo de la presente investigación. Se tomarán como base las

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

categorías analíticas descritas previamente para construir los elementos que configuran la unidad de análisis y que se desarrollan a través de la metodología seleccionada y presentada en el siguiente apartado. En tal sentido el ordenamiento territorial, la planeación participativa y la inclusión de los SIG en los instrumentos de planificación, serán los puntos referentes, al tiempo que se involucrará transversalmente el concepto de gobernanza territorial para ordenar la presentación y el desarrollo de ideas.

Con base en el nuevo modelo definido por la Constitución Política de 1991 y los desarrollos normativos subsiguientes se opta por abordar el concepto de gobernanza puesto que este permite entender el fenómeno y la metodología descrita en los instrumentos de ordenamiento territorial. En tal sentido, la gobernanza es un término polisémico que ha sido utilizado de diversas maneras y por diferentes escuelas del pensamiento social a lo largo de las últimas décadas como un concepto que define la coordinación de la acción colectiva en términos de las instituciones, actores, relaciones y tipos de relaciones (Dalla-Torre, 2017; Glückler, Rehner, & Handke, 2019). Adicionalmente, la gobernanza se ha transformado desde una visión de la autoridad, el Estado de derecho, la participación ciudadana y el buen gobierno hacia una visión horizontal y cooperativa para afrontar problemas complejos de las sociedades modernas (Dalla-Torre, 2017; Glückler, et al., 2019). Con dicho horizonte, la dirección y determinación de las acciones para fijación de objetivos, incluyendo el desarrollo y la planificación de los territorios, están orientados hacia formas colaborativas que permiten la participación ciudadana de formas diversas y la disminución progresiva del poder jerárquico del Estado, a través del mejoramiento de la gestión, la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas (Dalla-Torre, 2017)

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Consecuentemente, la gobernanza territorial es un proceso de planificación compartido que fija una visión común y consensuada sobre el futuro de un territorio. Adicionalmente, requiere de elementos capitales para su consolidación: debe ser participativo e incluyente y requiere sinergia entre todos los actores del territorio para evitar los sesgos y contradicciones (Dalla-Torre, 2017). Uno de los principales retos de la gobernanza territorial está asociado con la posibilidad de que las estrategias, objetivos y particularidades de todos los actores del territorio, especialmente los menos visibles y con menor capacidad de agencia, puedan quedar incluidas en las herramientas de planificación. Como ha sido documentado por algunos autores, bajo la falsa premisa de la participación ciudadana se ha dado validez a planes, programas y proyectos que no involucraron la visión de todos los participantes y en donde además prevalecieron los intereses de la visión técnico-burocrática del Estado (Dalla-Torre, 2017)

Si bien el concepto de gobernanza territorial ha sido incorporado de forma relativamente reciente a la literatura, tiene un importante valor en el proceso que ha llevado la comuna 7 de Barrancabermeja en el proceso de construcción del POT del municipio. No obstante, es necesario agregar elementos del arreglo institucional colombiano para entender los mecanismos de gobernanza que rigen el sistema, así como las dinámicas de interacción en la zona de estudio.

El ordenamiento territorial en el país está sujeto a una serie de normativas políticas, sociales, técnicas, medio ambientales y económicas que han configurado una serie de desigualdades e inequidades asociadas a la planificación histórica, o la falta de ella, así como al conflicto, al dominio territorial y a los instrumentos que se han utilizado para este fin (Penagos 2018; Villamil Pérez, 2010). La configuración del actual modelo es

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

consecuencia de una importante serie de cambios implantados por la Constitución Política de 1991. Los ajustes normativos que se desprenden de la Carta han promovido la descentralización de los territorios y la búsqueda de la autonomía a través de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación entre el Estado y las diferentes autoridades políticas locales y regionales.

A fin de entender de mejor manera la forma en cómo se conjugan las categorías descritas anteriormente, se procederá con una definición de territorio y se hará un recuento de algunas experiencias internacionales en relación con el ordenamiento territorial. Para Sosa Velásquez, (2012), el territorio “es como un tejido complejo de espacios, lugares y tiempos específicos y circunscritos dinámicamente, que articula una matriz multidimensional de condiciones y circunstancias, de dinámicas y procesos” (p. 42). Conjuntamente, Toboso y Valencia (2008) definen territorio como escenario, horizonte y recurso. Como escenario ya que en este se asientan marcas, huellas y referencias humanas las cuales son efecto de la acción individual y colectiva; como horizonte, el cual es susceptible de ser simbolizado desde la apropiación y uso que de él se dé en su sentido temporal, yendo desde el presente hacia el pasado y el futuro colectivos. Y como recurso, donde el espacio es un recurso de poder, un bien que se disputa, posible de ser visualizado en pequeñas escalas.

En el mismo sentido, los conceptos de Soja (2009), y Toledo Velásquez (2018) aportan al debate, al tiempo que enriquecen el concepto. Bajo estas perspectivas, resulta evidente que el análisis territorial, requiere de la comprensión de las lecturas socioculturales, las cuales indican la importancia de injerencia simbólica y material de la acción cotidiana de los habitantes y actores relacionados con los territorios. También

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

muestran que las dinámicas espaciales son determinadas por las necesidades, las actividades económicas y los significados socioculturales de los habitantes de los territorios.

Es importante señalar que el ordenamiento territorial es mucho más que el conjunto de normas e instrumentos de gestión y planificación de los usos del suelo. Si bien, la dimensión formal del ordenamiento territorial está reglamentado en competencia estatal, reivindicamos que las acciones (y omisiones) con gran capacidad de transformación socioespacial de los territorios se dan en diversos ámbitos y en la conjunción e interacción de diversos actores. En tal sentido, es importante señalar que el concepto de ordenamiento territorial surge a partir de la década de 1940 en Europa, principalmente en Francia y Alemania, con el objetivo de dar solución a problemas de distribución de la población, así como la protección de recursos y del medio ambiente (Ibarra, 2007).

Con respecto a la planificación en América Latina, Massiris (2002) menciona que varios países pasaron por diferentes procesos experimentales que involucraron la planificación con base en visiones sectoriales y eventualmente plurisectoriales para transformar y planificar el territorio. Adicionalmente, afirma que “Se destacan, en este sentido, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia la ordenación del territorio” (p. 1). Adicionalmente, las medidas y políticas aplicadas en las últimas décadas han promocionado la descentralización y la planificación propia como una consecuencia de políticas neoliberales y globalizadoras que buscan promover un mejor funcionamiento del estado (Moncayo, 2002).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En el panorama regional, es de anotar que Venezuela fue el primer país en aprobar su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en 1983, aunque en la evolución de la normativa en Latinoamérica existieron vacíos legales. Adicionalmente, se debe destacar que la visión global del Ordenamiento Territorial latinoamericano que se intentó construir en 1989, como resultado del interés de la región por definir una posición global sobre el problema del medio ambiente y del desarrollo. En Colombia, en concordancia con la tendencia de América Latina, los planes de ordenamiento territorial se implementaron en enfoques físicos con énfasis urbanístico y ambiental e incluso con enfoques socioeconómicos con la descentralización como común denominador.

En este punto resulta relevante detenerse para hablar de la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana. Esta ley se constituye como un hito para los procesos de desarrollo territorial en Colombia puesto que concretó la función social de la propiedad y estableció las competencias de los agentes públicos y privados que tienen relación con la transformación del suelo en las ciudades y centros poblados. Específicamente, en la legislación se incluyeron temas asociados a: la planeación del desarrollo de los municipios; la expropiación; el espacio público; las licencias y sanciones urbanísticas; los bancos de tierras; y la extensión del dominio en el suelo urbano, entre otros. Esta ley sentó los precedentes para que se incluyera el tema del desarrollo territorial y municipal en la Constitución Política de 1991 y la posterior creación de la citada Ley 388 de 1997. (Arbouin-Gómez, 2012)

En la figura 1. Se muestra los enfoques de planificación de algunos países de América Latina

Figura 1. *Enfoque de las políticas de ordenamiento territorial de América Latina. 2001.*



Nota. Cada país se relaciona con un color acorde al enfoque de O.T. Massiris Cabeza, A. (2012). Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
<https://biblat.unam.mx/es/revista/perspectiva-geografica/articulo/ordenamiento-territorial-experiencias-internacionales-y-desarrollos-conceptuales-y-legales-realizados-en-colombia>

La figura muestra las principales tendencias en las políticas de ordenamiento en América dentro de las cuales, particularmente, se destacan tres enfoques. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico predominó la visión de planeación y planificación física del territorio con orientación hacia los asentamientos municipales y las grandes ciudades. En sentido contrario, en El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, fue dominantes el enfoque planificador con énfasis ambiental, asociado al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Para los casos de México y Chile, la visión estuvo concentrada sobre la planificación económica y social, concentrada en aspectos urbanos o regionales, asociados a un enfoque de desarrollo e integración de territorios para articulaciones urbano-rurales. En Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela han venido ajustando su enfoque en función de nuevos modelos de desarrollo que toman distancia de las dominantes políticas neoliberales y globalizadores y que buscan líneas alternativas de desarrollo como el caso del “Buen Vivir” boliviano, el “Vivir Bien” ecuatoriano, el “Poder Ciudadano” nicaragüense y el “Socialismo del Siglo XXI” en Venezuela.

Arreglo Institucional y Dinámicas de Interacción

La Constitución Política de 1991 fue el resultado de la necesidad de implantar un cambio en la sociedad colombiana de manera que se permitiera la profundización de la participación democrática, el fortalecimiento de la sociedad civil, la descentralización de la administración política y la promoción del crecimiento económico y el desarrollo de las regiones y los habitantes de la nación. De igual forma, se incorporó la visión asociada a la modernización del Estado, al tiempo que se incluyeron reformas relacionadas con la liberalización de los mercados y la entrada del país al nuevo escenario de globalización (Asher & Ojeda, 2009).

Este hito histórico en el desarrollo institucional colombiano permitió construcciones posteriores en muy variados aspectos de la vida nacional. Quizás, uno de los más importantes elementos estuvo asociado con la política de ordenamiento territorial, la cual está configurada como un instrumento de planificación para las unidades político-administrativas con orientación hacia la proyección espacial del desarrollo social,

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

económico, ambiental y cultural de la sociedad colombiana, de tal forma que se garantice una adecuada calidad de vida para las gentes y se promueva la protección del entorno (Asher & Ojeda, 2009).

A partir de la nueva carta política, el municipio se constituye como una importante unidad de planificación en términos económicos, sociales, ambientales y de ordenamiento del territorio. Adicionalmente, se convierten en las máximas autoridades territoriales puestas que a partir de ellas se definirán los modelos de intervención del entorno en conjunto con las unidades superiores jerárquicas de planificación: departamento y nación. Posterior a lo anterior, se expide la Ley 388 de 1997 que establece la obligación, por parte de las diferentes instancias de planeación, de ordenar el territorio para obtener elementos asociados a: disponibilidad de servicios públicos, infraestructura de transporte, atención de los procesos de adecuación y cambio de uso del suelo, dotación de vivienda digna, mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes con visión de interés común, preservación del patrimonio cultural y natural y, finalmente, la inclusión de la noción de riesgo de desastre (Cordepaz, 2015).

Como se ha sido mencionado, la autoridad dada a los municipios se hizo con dos principales objetivos. Primero, afianzar el proceso de descentralización administrativa y la capacidad de planificación de cada uno de los municipios. Segundo, un proceso de planificación que involucró a las comunidades de cada una de las zonas a partir del principio de concertación para la organización espacial del territorio (Cordepaz, 2015). En esencia, los POT buscan una planeación ordenada del territorio de forma concertada y en donde tengan cabida las dimensiones culturales, sociales, políticas, económicas,

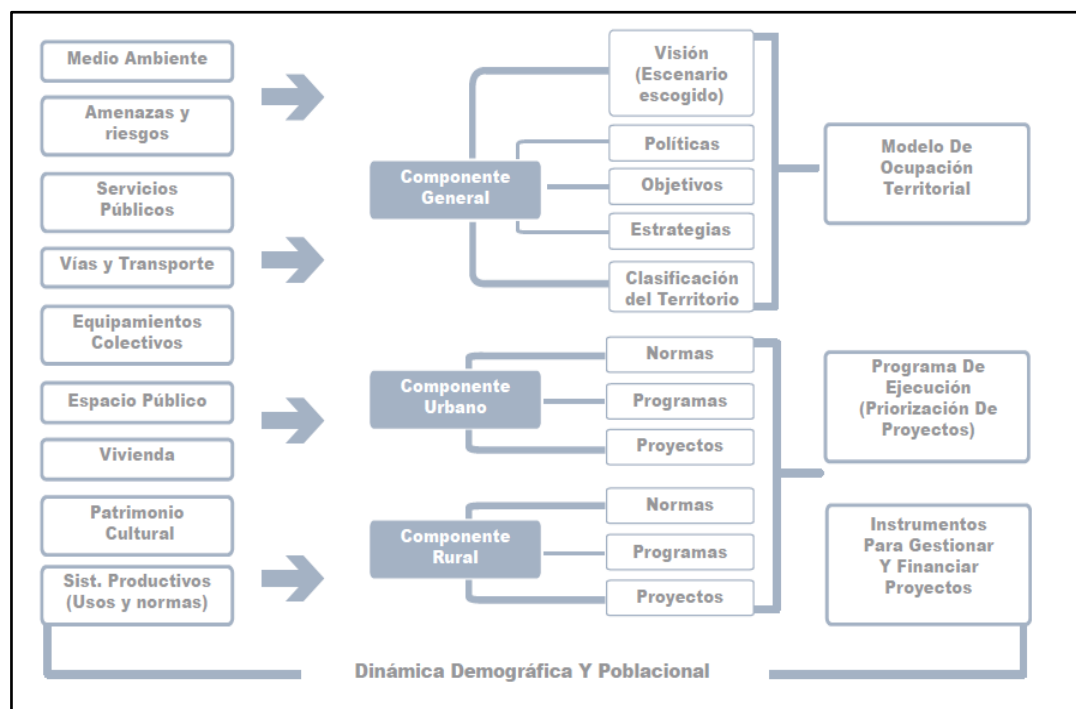
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

ambientales y de riesgo, de forma tal que los municipios tengan la capacidad de “planear estratégicamente” los recursos e intervenciones necesarias (Camelo, et al., 2015).

Los POT permiten la clasificación del territorio de acuerdo con las necesidades de crecimiento particulares de cada zona en diferentes categorías: suelo de expansión, suelo de protección, suelo urbano y suelo rural, principalmente. Adicionalmente, proyecta la localización de las vías y servicios públicos, localiza equipamientos colectivos y espacios públicos, delimita zonas especiales y reconoce y protege el patrimonio histórico y cultural (Cordepaz, 2015).

En la figura 2 se incluyen los contenidos de un POT.

Figura 2. *Contenidos de un Plan de Ordenamiento Territorial*



Nota: Se relacionan los apartes de cada uno de los componentes del POT. Cordepaz. (2015). Orientaciones para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial del Departamento del Meta. Universidad Externado de Colombia.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Con base en la facultad otorgada a partir de los POT y sus variantes, los municipios deben hacer ejercicios adicionales de planificación para habilitación de los suelos de expansión del área urbana a través del Plan Parcial. Este instrumento, puede ser de iniciativa pública o privada y requiere revisión, aprobación y adopción por parte de los municipios. Es decir, a partir de la expedición del POT se establecen las condiciones técnicas y urbanísticas para la elaboración del Plan Parcial, el cual debe surtir, también, procesos de concertación y consulta con las comunidades (Cordepaz, 2015).

Adicionalmente, los POT están compuestos, principalmente, de tres fases: formulación, concertación y adopción. Con respecto a la segunda, esta es la fase del proceso donde el POT es puesto a disposición y análisis de diferentes actores para su discusión y modificación en caso de requerirse. Los espacios de concertación definidos son: Autoridad Ambiental (Corporación Autónoma Regional); Consejo Territorial de Planeación; y comunidad en general. Es cierto que, si bien están descritos los pasos por parte de la normatividad, la activa participación de la comunidad depende del nivel de empoderamiento de los actores participantes dentro de los que se encuentran, principalmente, las Juntas de Acción Local o Comunal, los gremios, y otras organizaciones cívicas, comunitarias y sociales.

Para el caso colombiano, como se mencionó previamente, fue la Constitución Política de 1991 el elemento ordenador de la normatividad y de los desarrollos posteriores que han configurado el arreglo institucional actual para el ordenamiento del territorio. En la figura 3 se muestra un esquema de la relación del ordenamiento territorial para el país.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 3. *Relación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial.*

Nota. Se relaciona los instrumentos de Ordenamiento y de desarrollo territorial por departamento, municipio y nación. Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional. (2013). Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos. Secretaría Técnica COT Nacional Comité Especial Interinstitucional. <https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/lineamientosdelacot.pdf>

La figura muestra la forma escalonada de la normatividad y del modelo de gobernanza vigente. Lo que busca el arreglo actual es que los planes de ordenamiento de cada una de las instancias de planificación del Estado estén coordinados y acordes con su estructura jerárquica. Es decir, a partir de los planes de ordenamiento general del territorio, así como para el Plan de Desarrollo, emitidos por el gobierno central se deben articular y complementar los diferentes instrumentos: Plan de Ordenamiento Territorial Departamental; Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial; y a nivel municipal según corresponda con la cantidad de habitantes: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). Con base en este último concepto Barrancabermeja

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

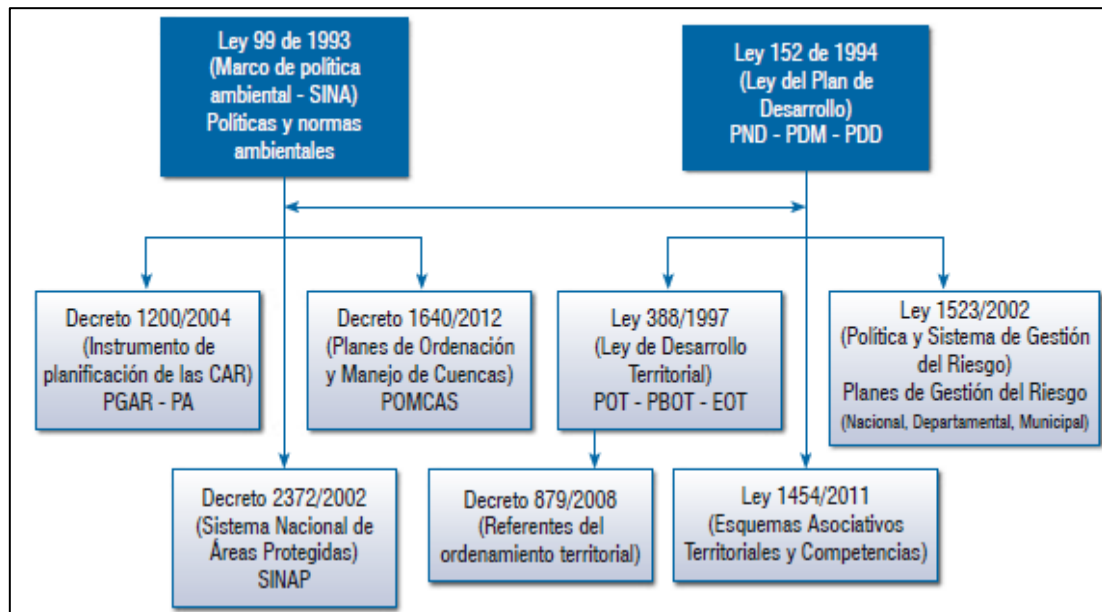
utiliza, como herramienta de planificación del territorio, el Plan de Ordenamiento Territorial.

Es esta la base en la que está cimentada los procesos de planificación en Colombia. Es expresamente, y en algunas ocasiones tácita, la manera en que operan los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia. En síntesis, lo que muestra la imagen es que los municipios son la máxima unidad de planificación del territorio y que son ellos los responsables no solo de la planeación sino también de la implementación de las medidas tomadas en conjunto con la comunidad en los instrumentos definidos por las normas. Sin embargo, esta autonomía está supeditada y responde jerárquicamente a los niveles mayores en escala: áreas metropolitanas, departamentos y nación.

Conjuntamente, existe normatividad asociada al proceso de ordenamiento territorial con base en determinantes ambientales y factores de riesgo. La figura 4 muestra el esquema legal y los factores que se tienen en cuenta con respecto al ambiente y sus determinantes en el territorio.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 4. *Relación Territorial y Ambiental de la Legislación Colombiana*



Nota. Se representa la relación existente entre el marco ambiental normativo y el marco territorial en Colombia. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Como se indicó previamente, es entonces el Plan de Ordenamiento territorial y sus variantes, el instrumento funcional de los municipios y distritos para ajustar cada doce años (3 periodos constitucionales de alcaldes) la normatividad con respecto al uso del suelo, promover el crecimiento ordenado y tener en cuenta las determinantes ambientales y naturales del territorio con el objetivo de promover el desarrollo armónico y la sostenibilidad de las regiones. En consecuencia, los parámetros fundamentales de los POT están definidos así:

- a) la visión del futuro del municipio en consenso con la población; b) la coherencia con las decisiones y proyectos de otros entes territoriales; c) las políticas de conservación del patrimonio cultural; d) las regulaciones medioambientales, la prevención de riesgos y amenazas naturales y las relaciones intermunicipales y regionales. (Dirección de Desarrollo Territorial, 2004, p. 5)

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Si bien en el presente documento no se ahonda en mostrar todo el desarrollo normativo, es importante recoger algunos diagnósticos sobre el proceso de planificación del territorio en Colombia y las consecuencias del proceso. Penagos (2018) presenta un análisis sobre el proceso de ordenamiento territorial en Colombia y su relación con los procesos de planificación para los municipios y zonas rurales alejadas. Utiliza el índice de inequidad territorial construido a partir de los conceptos de la ONU para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este instrumento “es un indicador que sintético que resume las brechas de los territorios en un determinado país en tres dimensiones: dinamismo económico, capital humano e ingresos de los hogares” (Rimisp, 2017, p. 12). Para Colombia, se encuentra un nivel de desigualdad territorial de 0,094, centrándose sus problemáticas principalmente en pobreza, educación y disponibilidad de agua (Penagos, 2018). Es decir, el índice muestra de forma sintética las brechas entre los territorios de un determinado país para evaluar la equidad territorial. Entre más grande sea el guarismo, mayor será la inequidad entre los territorios de un mismo país. De acuerdo con datos de Rimisp (2017) los países con mayores brechas son México y Guatemala con valores de 0,13, y 0,11 respectivamente, seguidos de Colombia (0,094), Bolivia (0,092), Perú (0,085), Ecuador (0,076) y Chile (0,062), respectivamente.

El reto, como lo indica Berdegué 2017, “son los arreglos institucionales y la gobernanza de estos, de forma que, por un lado, se facilite la implementación de las agendas sectoriales y, por otro, que los habitantes de estos territorios puedan aprovechar su potencial y transformarlo” (como es citado por Penagos, 2018, p. 108). Recordemos que, para el país ordenamiento territorial comprende

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

El conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas y 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 (Penagos, 2018, p. 109).

Con base en lo mencionado anteriormente, Berdegú (2017) recomienda construir un proceso de armonización normativa que dé más claridad y seguridad a los procesos de ordenamiento. Dentro del proceso de ordenamiento territorial, es necesario incentivar y promover la adopción, por parte de las autoridades locales, de las innovaciones para el componente rural del POT que viene proponiendo el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del Programa POT Modernos. Se deben concretar modelos de ocupación regional funcional que fortalezcan los núcleos urbanos intermedios y pequeños; el fortalecimiento de la asociatividad territorial como estrategia para la gestión de vínculos urbano-rurales y la ejecución de proyectos de desarrollo supramunicipal en territorios funcionales; entre otros. La Ley 1454 de 2011, o Ley de Ordenamiento Territorial, plantea algunos mecanismos para asociaciones territoriales no solamente con base en criterios político-administrativos, sino también con enfoque de territorios y dinámicas de articulación de los habitantes con otros municipios y departamentos. En particular, promueve la creación de Regiones Autónomas de Planificación (RAPE) y asociaciones de municipios, entre otros.

Para Maldonado (1999), “la problemática del ordenamiento en Colombia gira en: la imposibilidad de garantizar el acceso a empleo, vivienda, servicios e infraestructura a toda la población, bien por la difícil construcción de mecanismos reales de integración, solidaridad y democracia” (p. 48). Mucho de esto tiene relación con el vacío jurídico, y la

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

ilegalidad con la que se han dado los procesos de urbanización en distintos lugares del país. Lo anterior es especialmente cierto porque incluso cuando por fin se genera la ley esta no es aplicada.

La oposición a la expedición o a la aplicación de la norma evidencia el tipo de prácticas y comportamientos que se han desarrollado en torno a la ciudad: la apropiación privada de los beneficios del desarrollo urbano, el desconocimiento de los valores colectivos y comunes, la insolidaridad (Maldonado, 1999, p. 49).

Lo anterior coincide con la postura de: McCall (2011), quien indica que, generalmente los POT no han sido diseñados de forma participativa más allá de los primeros pasos de la escala participativa – es decir, la obtención y algún grado de utilización de información local sobre los recursos, los cuales pueden tomar parcialmente en cuenta las necesidades y problemas expresados localmente (p. 231)

Adicionalmente, Borda 1996 afirma que, el ordenamiento además de contribuir a la protección del ser humano y del ambiente, debe permitir la autonomía local, desde el cual se facilitaría lograr la unidad nacional y conciliar la autonomía local, objetivos aparentemente divergentes. Sin embargo, esta divergencia se puede superar a partir de una genuina voluntad política y, a la vez, de un ejercicio de mediación pedagógica en el análisis y construcción de la organización territorial. (Hernández, 2010, p. 99)

A pesar de que los autores manifiestan la necesidad de armonizar las regulaciones, en su aplicación se generan controversias y vacíos operacionales. Esto refleja lo distante

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

que están, quienes formulan las regulaciones de quienes las aplican. De hecho, yendo más a fondo en el problema se hace necesario, además de los procesos de armonización, la comprensión del modelo de gobernanza implantado por la Constitución. Como se mencionó previamente, la consolidación del arreglo institucional depende de que en los espacios de interacción las comunidades tengan participación y oportunidad de injerencia sobre los resultados finales. La transformación del modelo de planificación territorial desde una visión tecnocrática del Estado hacia variantes más horizontales tiene importantes retos en el territorio a lo largo y ancho del país.

Finalmente, la capacidad de transformación del territorio a partir de visiones compartidas indudablemente es un reto para el modelo planificador y para los habitantes del territorio. Esto es especialmente cierto en los municipios con menor capacidad institucional y en zonas rurales dispersas donde distintas configuraciones de poder y conocimiento tienen incidencia directa en los instrumentos de planificación territorial. Son muchos los retos pendientes asociados a una directa participación de la comunidad, así como a la efectividad de los diálogos.

A manera de conclusión se incluye la figura 5 que muestra los principales retos de los procesos de planificación territorial.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 5. *Retos de los procesos de planeación del territorio.*



Nota. Se relacionan los principales retos que se encuentran en el proceso de planificación territorial.
Elaboración propia

Planeación Participativa

La planeación participativa es un mecanismo consagrado en la Constitución Política de 1991 y su objetivo fundamental fue dar herramientas a la ciudadanía para hacerlos partícipes de sus propios procesos de desarrollo. Los conceptos de participación para la planificación del territorio iniciaron hacia la década de 1960 y se consolidaron en los ochenta como consecuencia de la necesidad de involucrar visiones diferentes del desarrollo, aparte de los conceptos tecnocráticos y políticos que dominaron la década de los setenta (Rizzi & Porebska, 2020). El objetivo estaba asociado a la necesidad de negociar y valorar la inteligencia colectiva en lugar de hacer imposiciones. A pesar de lo anterior no ha sido sencillo encontrar un marco regulatorio y operacional que permita hacer efectiva la participación al tiempo que disminuye los riesgos de estancamiento de los instrumentos de desarrollo (Rizzi & Porebska, 2020).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En consonancia con lo anterior, Colombia ha seguido un plan relativamente similar a la tendencia internacional. En principio, se siguieron los principios de planificación ortodoxa que buscaba ser racionalista, comprensiva, tecnocrática, formalista y economicista; bajo estos preceptos los métodos de planificación se basaban en visiones técnicas y políticas que excluían a la población y que eran impuestas desde el nivel central a los territorios. Los procesos de planificación inician en la manera ortodoxa en los años cincuenta y se extienden hasta bien entrada la década de 1980 (Forero, 2000), principalmente a través del programa de Desarrollo Rural Integral (DRI), que buscó promover la participación de las comunidades rurales *desde abajo hacia arriba*. Al mismo tiempo, el desarrollo de técnicas participativas y construcciones comunitarias basadas en los círculos de calidad, la extensión agropecuaria y la etnografía dieron como resultado técnicas tales como la cartografía, el análisis participativo de fuentes secundarias, la jerarquización visual de problemas, entre otros, cuyo auge y florecimiento se dio durante la década de los noventa.

La Constitución Política de 1991, y sus desarrollos normativos posteriores, involucraron de manera formal a las comunidades en los instrumentos de planificación territorial, incluyendo los POT, PBOT y EOT. En tal sentido, Forero (2000) escribió “La Carta define unos cuantos ámbitos para el ejercicio de esta nueva forma de la democracia, entre los que se destaca la planeación participativa, a la vez que refuerza la democracia representativa local y departamental” (p. 46). Conjuntamente, plantea que

En 1991 se la proyecta al centro mismo del gran acuerdo político nacional, al darle un carácter participativo. Con ella no sólo se pretende racionalizar los planes de desarrollo sino

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

incorporarles la manifestación de una nueva racionalidad colectiva, que se construye en forma participativa (Forero, 2000, p. 46).

Algunos autores como Velásquez y González (2003) plantearon algunos límites de la participación ciudadana. Principalmente, mencionan que las vinculaciones de la ciudadanía a los procesos de planificación han tenido bajos niveles de incidencia en las políticas públicas locales y en la dirección de las actividades de los municipios.

Adicionalmente, afirma que se ha logrado difundir entre los diferentes actores las bondades de la participación, sin ser necesariamente cierto que esto sea real. Finalmente, las prácticas clientelistas y la cooptación de los espacios son materias por resolver en los procesos de planificación participativa del desarrollo a través de los diferentes instrumentos propuestos en la legislación.

Conjuntamente, Castro & Alfaro (2014) dan cuenta de una mirada de las reflexiones desde la dimensión medio ambiental, al estudiar de forma histórica los avances y dificultades de la planeación territorial cuando tienen en cuenta el dialogo que debe existir entre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad medio ambiental. Sumado a esto, Camelo, Solarte & López (2015) proponen un modelo de evaluación del sistema de ordenación territorial con base en la gestión pública y social. Finalmente, Flórez & Rodríguez (2016) analizan la ordenación territorial en medio del conflicto y encuentran que la planificación del territorio requiere de mecanismos de gobernanza que permitan el desarrollo de los instrumentos. En tal sentido, afirman que este tipo de herramientas son útiles para que los actores excluidos puedan ser parte de una nueva estructura de gestión del territorio debido a que permite la participación de forma democrática en el proceso de posconflicto y en la planeación del territorio.

Uso de Cartografía para La Planificación Territorial

El uso de los mapas y sistemas cartográficos han sido utilizados históricamente como elementos para ayudar a comprender el mundo y el espacio en el que se habita. Adicionalmente, el mapa permite guardar un momento en el tiempo como una figura de comunicación y una referencia de la ubicación sobre el mundo (Perea & Mayor, 2014). En el mismo sentido, los mapas históricamente han sido utilizados como un elemento de dominación y poder para el sostenimiento del statu quo puesto que han señalado límites, delimitado riquezas y organizado comunidades como una consecuencia de las decisiones de poder del Estado (Perea & Mayor, 2014). En Colombia, además de lo anterior ha sido posible evidenciar la inconexión entre las diferentes ramas del poder ejecutivo que tienen a su cargo la elaboración de los mapas y quienes deben hacer uso de estos para la planificación del territorio.

Con base en lo mencionado en los apartes anteriores, es posible mencionar que los mapas son elementos fundamentales e indispensables en el ordenamiento jurídico que tiene relación con la planeación del territorio. En particular, los municipios y departamentos deben hacer uso de amplios volúmenes de cartografía para cumplir los requerimientos de la Ley 388 de 1997 puesto que deben tener en cuenta dimensiones políticas, administrativas, ambientales, territoriales, productivas y de riesgo. A partir de los cambios constitucionales y legales devenidos por la emisión de la Constitución Política de 1991, así como la legislación y actos subsiguientes, los entes territoriales fueron investidos como las máximas unidades de planeación de sus territorios tanto en horizontes productivos y económicos

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

como de relación con el entorno. De esta manera, y en conjunto con la política de descentralización, los municipios y departamentos se vieron abocados a usar de manera amplia elementos cartográficos para incluir en los POT.

En términos generales se puede afirmar que los primeros ejercicios de uso de volúmenes cartográficos generaron importantes retos para los municipios puesto que se vieron obligados a generar mapas para los procesos de diagnóstico territorial. Los resultados en la mayoría de ellos estuvieron cargados de errores en la información geográfica municipal y con contradicciones entre ellos a nivel supramunicipal:

Las cartografías generadas en los distintos municipios difirieron radicalmente; de este modo, las estructuras espaciales regionales como por ejemplo usos del suelo, redes hídricas, redes viales, estructuras ecológicas y ambientales, entre otras, no se correspondían en la información espacial entre municipios vecinos (Perea & Mayor, 2014, p. 188).

En síntesis, al no contar con cartografía estatal oficial para todos los municipios generó la elaboración de mapas que no representaron la realidad de los diferentes territorios, al tiempo que se tradujo en errores importantes en las decisiones de intervención y ajuste enmarcados en los POT.

Debido al crecimiento tecnológico y a la necesidad de contar con mejores herramientas que permitan la toma de decisiones y el conocimiento de las realidades espaciales se han desarrollado los Sistemas de Información Geográfica como herramientas funcionales de la vida diaria de personas y organizaciones. Un Sistema de Información Geográfica (SIG) se puede definir como “una tecnología integradora que une varias disciplinas con el objetivo común de análisis, creación, adquisición, almacenamiento, edición, transformación, visualización, distribución, etc., de información geográfica.”

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

(Goodchild, 2000, p. 1). Estos, han sido utilizados alrededor del mundo como una herramienta para la comprensión del espacio. Dicha tecnología también ha sido incorporada para diferentes propósitos que incluyen la planeación territorial, ambiental, social y económica, entre otros.

Los SIG son potentes herramientas que se han venido incorporando a los instrumentos de planificación a través de diversos mecanismos, tanto del lado de los formuladores como de las habitantes. Sumado a esto, la adopción de SIG por parte de las comunidades y las oficinas de planificación ha desarrollado, refinado y adaptado algunas de las técnicas que tienen base en la cartografía social, para recoger, analizar y mostrar información cualitativa de los espacios urbanos (Dennis, 2006). Los procesos de renovación, de adopción de nuevos espacios y de entendimiento de las dinámicas ambientales han sido acompañados con las bases de los SIG en diferentes procesos territoriales (Dennis, 2006). Si bien el objetivo de la investigación no está centrado en el uso de los SIG se hace mención puesto que constituye un hecho real en el terreno y actualmente ha aumentado la distancia entre la ciudadanía y el Estado puesto que su uso e interpretación requiere de altos niveles técnicos y acceso a programas de pago lo que ha generado importantes repercusiones en los procesos participativos de los POT.

En Colombia, a nivel de instituciones, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) es la unidad encargada de los temas cartográficos del país. Sus áreas estratégicas son: la Agrología (encargada de actualizar el mapa de suelos), Geografía y Cartografía (es la encargada de la producción, actualización y mantenimiento de información, productos y servicios cartográficos y geográficos de Colombia), Catastro (asesora y propone a la dirección general e instancias pertinentes las políticas, reglamentos, planes, programas

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

proyectos y procesos para la producción, actualización y mantenimiento de información, productos y servicios catastrales del país). No obstante, los municipios tienen la facultad de adelantar y/o contratar los estudios que requieran para el apoyo de la gestión y la formulación de los POT.

Para entender y mostrar los desarrollos de los SIG y su aplicación en planificación territorial se introducirá el concepto de mapa, para retomar el concepto, nuevamente, en las secciones de resultados y discusión. Un mapa es

una copia de la realidad en la cual el cartógrafo representa lo que existe, el mundo tal y como es; sin embargo, más que pinturas fieles de lo que hay en el mundo, la geografía y la cartografía son formas de administrar y construir un orden social y uno natural (Díaz, Muñoz, & Nieto, 2010, p. 9).

Dado que son representaciones estructurales desde diversas variables, estos requieren de algún grado de entrenamiento y conocimiento para poder ser correctamente analizados. Para autores como Zilio, Zamponi & Roggiero (2019) es necesario enseñar a utilizar herramientas como Google Earth Pro, puesto que estas son de acceso gratuito a la comunidad y permiten observar los cambios que ha sufrido el territorio en el tiempo, esto lleva a aprehender/comprender el territorio generando modelos productivos que mejoren la calidad de vida de los pobladores.

Algunas de las investigaciones realizadas en el país dan cuenta de diferentes aplicaciones de los SIG. (Camacho, et al.,2015) proponen una metodología para la construcción de una GeoBase que tenga un lenguaje común para las investigaciones en agricultura y recursos naturales, dado que cada sistema maneja su propio modelo de datos, funciones y demás que no es estándar; Mientras, (Aceves, et al.,2016) a partir del análisis

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

de la cartografía topográfica y geológica de fotografías aéreas y modelación determinaron las áreas de susceptibilidad a deslizamientos. Adicionalmente, (Molina, et al., 2005) abordaron las experiencias con los SIG de los municipios y entidades estatales del oriente antioqueño y el Valle de Aburra. Su objetivo fue identificar las condiciones favorecedoras y dificultades de la apropiación de los sistemas como herramienta cotidiana, encontrando que: los desarrollos sobre los sistemas para el año 2000 fueron abordados por personal externo al municipio, dificultando la apropiación de la herramienta. Adicionalmente, se presentó una alta resistencia al cambio al tiempo que presentó dificultades de aplicación debido a los costos de generación e inclusión de la información en las aplicaciones de los SIG. Lo anterior muestra la dificultad de implementación y las limitaciones de apropiación de estas herramientas, especialmente en los municipios con presupuesto y recurso humano limitado.

Con respecto al uso de los SIG para la planificación participativa se encontraron algunas publicaciones que dan sentido a la discusión y muestran algunos mecanismos de uso. Rocha (2017) menciona la demanda de la comunidad por participar en las decisiones, por lo cual “reclaman tener acceso a la información geográfica para ofrecer servicios de una forma más eficiente” (p. 4). El autor también señala la necesidad de mantener portales abiertos para el acceso a la información. Existen diferentes ejemplos en Colombia de lo señalado anteriormente. A nivel rural, en términos agropecuarios y ambientales está el portal SIPRA de la UPRA¹. En otro sentido, a nivel de ciudades se encuentra Mapas Bogotá, Mapas Medellín y la información geográfica que ofrece el Departamento Nacional de Planeación en torno al Sistema de Ciudades.

¹ Sipra.upra.gov.co

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Como lo indica el autor, el reto es generar ese acceso a la población, sin llegar a generar inconvenientes de seguridad para la comunidad. Por ello, es importante definir los perfiles de acceso para que la población realice los procesos de apropiación de información adecuados. Este es uno de los más grandes vacíos normativos, al igual, que los procedimientos y tiempos para poder obtener la información actualizada. Cuando se revisan los parámetros para la realización del POT generalmente aparece la cartografía a respaldar el modelo de ocupación del territorio y los diferentes niveles de configuración del territorio, lo cual no implica que dicha información esté disponible de manera previa a los encuentros ni sea de acceso universal por parte de las comunidades.

Teniendo en cuenta el contexto y encaminado al apoyo de los procesos de planeación participativa, Ponce (2008) propone una metodología basada en la sistematización de casos y experiencias de los Sistemas de Información geográficos – SIG. Para ello analiza los métodos de planeamiento participativo y los casos de implementación y desarrollo de SIG más usados en Latinoamérica. Con dicha información generó el modelo metodológico y finalmente desarrolló una propuesta de registro inteligente de los procesos de planeamiento participativo para recuperar el conocimiento acumulativo de estos procesos. En el estudio se seleccionaron cuatro casos de estudio principales desarrollados en España, Cuba, Chile y Honduras, al tiempo que los analizó mediante diez indicadores diferentes. Se sistematizaron estas experiencias y se generó una guía para estructurar los procesos participativos y el uso de los SIG como apoyo a estos procesos. La propuesta centra la interacción entre actores, planificación, información y herramientas con un flujo en doble dirección. Resalta la importancia de la democracia y la relación entre autoridad y comunidad chilena para un ejercicio de éxito.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En el mismo sentido, Para Mc Call,

la participación en el mapeo abarca desde las fases de preparación y diseño hasta la puesta en práctica del proceso de realización del mapa y el control y los usos de la información resultante. En este trabajo tanto las actividades convencionales de mapeo como las de SIG, cuando son realizadas de manera participativa o colaborativa, se incluyen dentro de la aproximación metodológica denominada SIG participativo (SIGP). Estos elementos son socialmente incluyentes al representar los intereses, valores y prioridades de los grupos y las comunidades, así como de los individuos, en especial los que pertenecen a los grupos más desfavorecidos (McCall, 2011, p. 234).

Esta investigación evidencia que los SIG participativos se pueden generar si se cuenta con voluntad política y técnica. Conjuntamente, Barón (2018)

logró identificar las relaciones entre participación ciudadana, gobernanza y territorio, en el ordenamiento territorial en municipios de la provincia Sabana Centro de Cundinamarca. Se pudo determinar la estrecha conexión entre la diversidad de actores sociales, su nivel de interacción durante el proceso y las posibilidades de generar espacios de buena gobernanza que propendan por una verdadera concertación de las visiones de futuro en los territorios. (p. 151)

Desatar y recrear este interés demanda, de una parte, concebir el territorio de manera apropiada y proyectarlo como proceso en constitución dinámica, resultado de las sinergias entre la transformación de la materialidad que lo determina como lugar aprehensible, mapeable, caracterizable y con bordes definidos que conectan y no con límites que separan; las dinámicas socioculturales que allí acontecen al usarlo, determinarlo, cambiarlo. (Gutiérrez, 2011, p. 120)

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Finalmente, resulta relevante dar importancia a realidades formadas que, se vinculan con nuevos significados, representaciones, simbologías, usos e hitos, provenientes de las interacciones entre materialidad transformada y dinámica sociocultural visibles en las prácticas sociales vinculantes. (Gutiérrez, 2011, p. 120)

El territorio asumido como construcción sociocultural y, entendido como resultado de los múltiples sentidos con los cuales la sociedad dota al espacio concreto que habita (Gutiérrez, 2011, p. 123).

Los procesos de participación tienen escalas de capacidad de influencia, dependiendo de las relaciones y los mecanismos que se utilicen en la configuración del arreglo institucional y los mecanismos de gobernanza. En la figura 6 se presenta la escala de participación de las comunidades en diferentes procesos.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 6. *Escala de participación con papeles y responsabilidades*

Escala de participación con papeles y responsabilidades						
	Los objetivos de las personas externas incluyen	Papeles/Relaciones		Acciones		Propiedad
		De la persona externa	De las personas locales	De la persona externa	De las personas locales	
TOTALITARISMO	Control político estatal	Dictador	Esclavo	Orden ↑ ↓ Apoyo	Cumplir ↑ ↓ Iniciar	De las personas externas ↑ ↓ De las personas locales
NOMINAL	Legitimación cosmética	Manipulador	Títere			
EXTRACTIVA	Obtener conocimiento local para planificar mejor	Investigador/planificador	Informante			
INDUCIDA	Ganar acción a través de incentivos materiales	Empleador	Trabajador			
CONSULTIVA / INSTRUMENTAL	Mejorar efectividad y eficiencia	Economicista racional	Colaborador			
ASOCIACION	Compartir responsabilidad y poder	Socio en iguales términos	Socio en iguales términos			
TRANSFORMATIVA	Facilitar desarrollo sostenible por personas locales	Facilitador /catalista	Analista /Actor /Agente			
AUTO-MOVILIZADORA	Apoyar acción espontánea	Defensor	Propietario /controlador			

Nota. Se relacionó las acciones de las comunidades acorde a su papel en el proceso. Chambers, 2006

El notable avance que desde la década de 1990 han tenido los sistemas cartográficos han permitido una expansión desde la esfera técnica y disciplinaria hasta la ciudadanía. Si bien el proceso no ha sido rápido, la sociedad civil ha entendido que el uso de estas tecnologías permite algún nivel de empoderamiento, la apropiación del territorio y el conocimiento de su propio entorno (Chambers, 2006). Sin embargo, es necesario mencionar que previo a la incorporación de los sistemas modernos, ya existía la denominada cartografía social o mapeo participativo. Este concepto surgió como una herramienta para el alindamiento y protección de territorios de diferentes comunidades (Bjørn, et al.,

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

2013). En tal sentido, y antes de la aparición de los SIG, la herramienta se utilizó en los casos de disputas territoriales de grupos étnicos y apartados (Bjørn, et al., 2013).

Los SIG participativos partieron de este y conceptos similares asociados a la cartografía social para convertirse en una técnica con capacidad de apoyar procesos de planificación y organización del territorio. El objetivo inicial de los SIG participativos fue poner a disposición de los miembros de la sociedad civil herramientas que les permitieran tomar decisiones informadas para poder “medir, representar y analizar su información espacial desde su propia percepción” (Barrera, 2009, p. 10). Según Barrera Lobatón (2009) los principales retos de esta herramienta son: superar el concepto de cartografía institucional que privilegia el concepto de los “expertos” que producen resultados en un marco institucional y organizacional; la concepción del espacio para las comunidades; y la articulación entre la cartografía social e institucional.

En conjunto con lo anterior, otro de los conceptos necesarios para el enriquecimiento de la discusión está asociado con el proceso de democratización de la información geográfica (Barrera, 2009; Chambers, 2006). En gran medida existen serias restricciones para el acceso a la información institucional. Pese a que existen ejemplos que permiten accesibilidad sin muchas restricciones, dichos casos son excepciones que confirman la regla para el caso colombiano. Justamente, las preocupaciones están asociadas a las relaciones de poder que se tejen alrededor del manejo e interpretación de la información. En asocio con lo anterior, también existen serias limitaciones para el manejo de los SIG por parte de la sociedad civil y sus organizaciones, especialmente en casos como los de la comuna 7 de Barrancabermeja, en términos de dotación de computadores, software especializado y conocimiento técnico.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

A manera de síntesis es importante concluir que los SIG son importantes herramientas que han permitido introducir tecnología a los procesos participativos de ordenación del territorio. No obstante, tienen importantes barreras que es necesario superar para lograr que su uso permita el empoderamiento de las comunidades al tiempo que logra disminuir la visión tecnocrática de la planificación.

El proceso de incluir los SIG a los instrumentos de planificación del territorio, tales como los POT, aún es un proceso incipiente, y más si se tienen en cuenta los procesos participativos de las comunidades. Existe la necesidad de incorporar metodologías que permitan la apropiación del territorio y la visión conjunta con el objetivo de promover la participación de la comunidad en escenarios de retroalimentación positiva. Se abordará el caso de la comuna 7 de Barrancabermeja durante la construcción del POT con respecto a la participación y la inclusión de los SIG.

La Integración de La Cartografía Moderna para Los Ejercicios de Planeación del Territorio

De acuerdo con la revisión enunciada previamente, es posible mostrar que aún existe un vacío importante en el uso y apropiación de SIG para la planificación del territorio. Si bien es cierto que el uso predominante de los SIG ha estado a cargo del gobierno central y los municipios de máxima categoría, se han realizado diferentes ejercicios a lo largo del país. En gran medida, la literatura reporta que han sido acciones dispersas que no permiten la homogenización de la información y en donde existen importantes barreras para el acceso y uso libre de la información.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En tal sentido, es difícil pensar en un proceso participativo que involucre los SIG. Como se afirmó previamente, la participación tiene escalas con respecto a la incidencia y a los mecanismos y es una tarea pendiente en muchos municipios del país puesto que más allá de ser una simple socialización de la visión tecnocrática, las comunidades aún no pueden incidir completamente en la visión del territorio. A pesar de que existe amplia normatividad que promueve la participación para la decisión, la concentración de la información, la falta de conocimiento y experticia en el manejo de datos y software y las disparidades en articulación comunitaria hacen complicado una mayor profundización de la planeación participativa.

En el fondo, el debate debe centrarse en el manejo y uso de la información de los SIG para la planificación del territorio. La cartografía social ha hecho importantes aportes a los procesos de apropiación y entendimiento del territorio, así como a actos de defensa de sus entornos en comunidades étnicas y apartadas, aunque, desafortunadamente, no ha logrado transformar los espacios de participación contemplados en el modelo de gobernanza para la planificación del territorio en Colombia. Conjuntamente, los SIG aún tienen importantes rezagos para obtener incidencia en los POT, planes parciales y demás instrumentos participativos.

A pesar del cambio de rumbo hacia estrategias más horizontales de definición de metas y visión compartida la información geográfica aún es celosamente guardada por las autoridades territoriales o controlada por terceros privados. En consecuencia, existen amplias necesidades para formación de la ciudadanía, no solamente en los aspectos normativos, sino también en el conocimiento de diferentes SIG de acceso libre y en el manejo de información cartográfica. En la medida en que las estrategias horizontales de

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

participación y construcción colectiva del territorio no involucren los nuevos desarrollos tecnológicos continuará aumentando la brecha de incidencia, así como el interés de participación en los escenarios propuestos.

Específicamente, una de las mayores preocupaciones de los procesos de uso de SIG para la planificación del territorio está asociada con el manejo de los datos que hacen agentes privados en diferentes municipios del país. En la medida en que los municipios tienen menor capacidad institucional mayor es el nivel de delegación que hacen sobre estas empresas que tienen la facultad de monopolizar la información a través de contratos específicos, al tiempo que son los que cuentan con personal capacitado y programas específicos para el manejo y uso de la información. Esta situación en lugar de generar la democratización de la información propende la perpetuación de oligopolios tecnocráticos que afectan los procesos de planeación participativa.

Finalmente, la capacidad de generación de nuevas dimensiones territoriales a partir de la participación de la comunidad se pone en jaque con la centralización y el manejo de la información geográfica. Si se tiene en cuenta lo anotado previamente sobre la real incidencia de las comunidades en los procesos participativos, vale la pena preguntarse sobre como el retorno, o la continuación, del manejo elitista y tecnocrático de los SIG redundan en estrategias de socialización de la visión del gobernante y los intereses contruidos, más allá que en una visión de territorio compartida con todos los habitantes. La relación del entorno, las determinantes ambientales y el uso del suelo de expansión y renovación no estará completa mientras no se instauren medidas que propendan por un mejor manejo de la información técnica contenida en los instrumentos de planeación.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Marco Metodológico

La investigación realizada tuvo un enfoque cualitativo asociado a métodos exploratorios y descriptivos. Como método se utilizó el estudio de caso con rastreo de procesos. De acuerdo con Levy (2008) los estudios de caso guiados por la teoría buscan entender, explicar e interpretar fenómenos históricos más que una generalización de los hallazgos. En particular, “estos estudios de caso son estructurados por un marco conceptual bien desarrollado que enfoca la atención en algunos aspectos de la realidad especificados por la teoría” (Levy, 2008, p. 1). En el mismo sentido, Bonilla & Rodríguez (2000) y Bernal (2010) describen los estudios de caso y reafirman la intención de no generalizar un fenómeno.

Adicionalmente, el rastreo de procesos se utilizó para entender y descubrir de forma precisa qué ocurrió en dicho periodo de tiempo (Bennet & Checkel, 2014). De acuerdo con Bennet y Checkel, 2014 el rastreo de procesos es “el análisis de evidencia en procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso para el propósito de desarrollar o probar hipótesis acerca de los mecanismos causales que podrían causalmente explicar el caso” (como es citado por Bril-Mascarenhas & et. al, p. 664). Además, el estudio de caso, entendido como “una estrategia de investigación está dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares” (Eisenhardt, 1998 en Martínez, 2005, p. 174). Es decir, como indica Bernal (2010), se estudió a profundidad la unidad de análisis específica, conocida como la comuna 7 del Distrito de Barrancabermeja en relación con la participación comunitaria en el POT.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Con base en los aspectos de uso y apropiación que tienen los SIG en el desarrollo de los POT se utilizó la gobernanza participativa como herramienta teórica de análisis para el periodo comprendido entre 2002 y 2019, dado que para el año 2002 se promulgó el POT de primera generación para Barrancabermeja y hasta el inició de esta investigación en 2019 aún seguía vigente. En consecuencia, se abordaron los actores, el arreglo institucional y los espacios de interacción de la comuna 7 en el municipio de Barrancabermeja, convergentes en el plan parcial de dicha comuna, los cuales fueron base para el desarrollo de este primer POT. Para poder ahondar en el desarrollo que dio origen al plan parcial de la comuna 7 se utilizó la herramienta entrevista. Esta, es ilustrada por Hernández, Mendoza como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (2018, p. 449), mientras (Buendía, et al., 2001) la definen como una, “técnica que consiste en recoger información mediante un proceso directo de comunicación entre entrevistador(es) y entrevistado(s), en el cual el entrevistado responde a cuestiones, previamente diseñadas en función de las dimensiones que se pretenden estudiar, planteadas por el entrevistado” como es citado por (Bernal, 2010, p. 256). Con base en las categorías de análisis se establecieron los modelos de entrevista a utilizar para conocer a fondo el caso de la comuna 7.

Con el análisis de los datos recolectados en la entrevista, se construyó una propuesta para aplicar en los espacios de planeación del POT. Para ello, se identificaron actores claves dentro de los entes territoriales de Barrancabermeja y a expertos en el tema con reconocida trayectoria por su participación social en temas de planeación y ordenamiento territorial. De los actores identificados, se delimitó a tres categorías con siete entrevistados: Dos líderes directos de la comunidad, cinco expertos en planificación y participación

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

comunitaria y dos funcionarios del Distrito de Barrancabermeja. Las razones de la selección se relacionan en la siguiente tabla

Tabla 1. *Relación de entrevistados seleccionados.*

CATEGORÍA	TIPO DE POBLACIÓN	ACTOR IDENTIFICADO	RAZÓN DE LA SELECCIÓN
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMUNIDAD	C1.	Parte de la Comunidad desde hace 23 años. Es el presidente de la Corporación Ciudadela Educativa. Líder comuna 7 distrito de Barrancabermeja.
	EXPERTO	E1	Fue funcionario del IGAC, director de Planeación Distrital de Bogotá, Secretario de Obras de Cundinamarca, además de su experiencia como profesional en el sector privado. Profesor e investigador de las Universidades Javeriana, Piloto, Gran Colombia y del Rosario. Dirigente gremial y social. Desde 2013 y hasta la fecha, presidente de la sociedad de mejoras y ornato de Bogotá y miembro del consejo territorial de planeación distrital.
	EXPERTO	E2	Es politólogo e historiador y geógrafo, es un académico con trayectoria y experiencia. Tiene experiencia en investigación sobre seguridad ciudadana y convivencia, dinámicas del conflicto armado análisis regionales diagnósticos territoriales aplicación de modelos de monitoreo y mitigación de riesgos socio políticos y en uso cartográfico en ciencias sociales. Es uno de los autores del Libro Ensamblando la nación. Cartografía y política en la historia de Colombia. Actualmente, investigador Universidad de Los Andes
	COMUNIDAD	C2	Es Parte de la Comunidad lleva 20 años de trabajo comunitario en el proceso de la ciudadela educativa de la comuna. Es Líder de la Comuna 7 y coordinador de Paloka.
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	INSTITUCIONAL	I1	Es Psicólogo y funcionario de la Oficina de Planeación Municipal. Con 25 años de experiencia en Ordenamiento Territorial.
	EXPERTO	E3	Es economista con maestría en economía ambiental y recursos naturales, cuenta con amplia experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas para el desarrollo rural y agropecuario y para manejo del medio ambiente en un contexto productivo. Con énfasis en el diseño de instrumentos para el desarrollo rural con enfoque territorial, el ordenamiento productivo, la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

			Trabajo en el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt como investigadora, en el Departamento Nacional de Planeación como directora de Desarrollo Rural y asesora de la dirección general Actualmente es la directora de la Oficina de Rimisp Colombia y coordinadora del Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial.
	INSTITUCIONAL	I2	Es el director de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DDDR del DNP. Dirección que tiene la responsabilidad de proponer una visión desde el Gobierno Nacional del desarrollo de los territorios

Fuente: Elaboración propia

De igual forma, se definió el uso de tecnologías de la información y comunicación para el abordaje de la población, teniendo en cuenta los posibles inconvenientes de acceso a infraestructura tecnológica y red de la siguiente forma:

- La comunidad fue abordada por vía telefónica o por video llamada; en ambos casos, se garantizó el acompañamiento de una aplicación tecnológica que permitiese la grabación de la reunión y se solicitó el permiso correspondiente al entrevistado
- Los expertos fueron abordados por video llamada

Considerando las particularidades de cada actor identificado y su participación en diferentes escenarios, se estableció que el mecanismo sería la entrevista semiestructurada. Es decir, como lo indica Bernal (2010), se trabajó con un “relativo grado de flexibilidad tanto en el formato como en el orden y los términos de realización de esta para las diferentes personas a quienes está dirigida” (p. 257). Las categorías y sus correspondientes preguntas, con las cuales se abordaron los entrevistados se relaciona en el Anexo 1. La tabla consideró la pregunta teniendo en cuenta la categoría en la cual el entrevistado brindó aportes considerables y su correspondiente indicador. Es decir, si el actor pertenece a la

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

comunidad o al grupo de expertos, dado que son dos ópticas distintas. La estructura de aplicación de la entrevista se encuentra en el Anexo 2 y la matriz de análisis de la entrevista se encuentra en el Anexo 3.

Como estrategia secundaria, la investigación se soportó en el análisis documental, entendido de acuerdo con Arias (2012) como:

un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por los otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de nuevos conocimientos. (p. 27)

Se realizó la búsqueda de artículos científicos y literatura gris, publicados entre el periodo 2002 al 2019 concernientes a la comuna 7 y acorde a las variables: ordenamiento territorial, participación comunitaria y SIG participativos. Con este análisis se discutirá la manera en qué se integran los SIG con las herramientas de planificación territorial bajo la visión de la gobernanza participativa. De igual forma, se analizó la gobernanza como una estructura temporal con el fin de observar su evolución y el grado de integración a los procesos. Para la realización del análisis se utilizó el formato de identificación de fuentes (Ver Anexo 4). Este, tuvo la función de apoyar en la búsqueda de fuentes secundarias que aporten al proceso investigativo.

En conclusión, el proceso metodológico estuvo conformado por un análisis documental, del cual, se establecieron las fuentes secundarias para contextualizar el uso de los SIG y como se ha apropiado en el ordenamiento territorial. Conjuntamente, se aplicaron

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

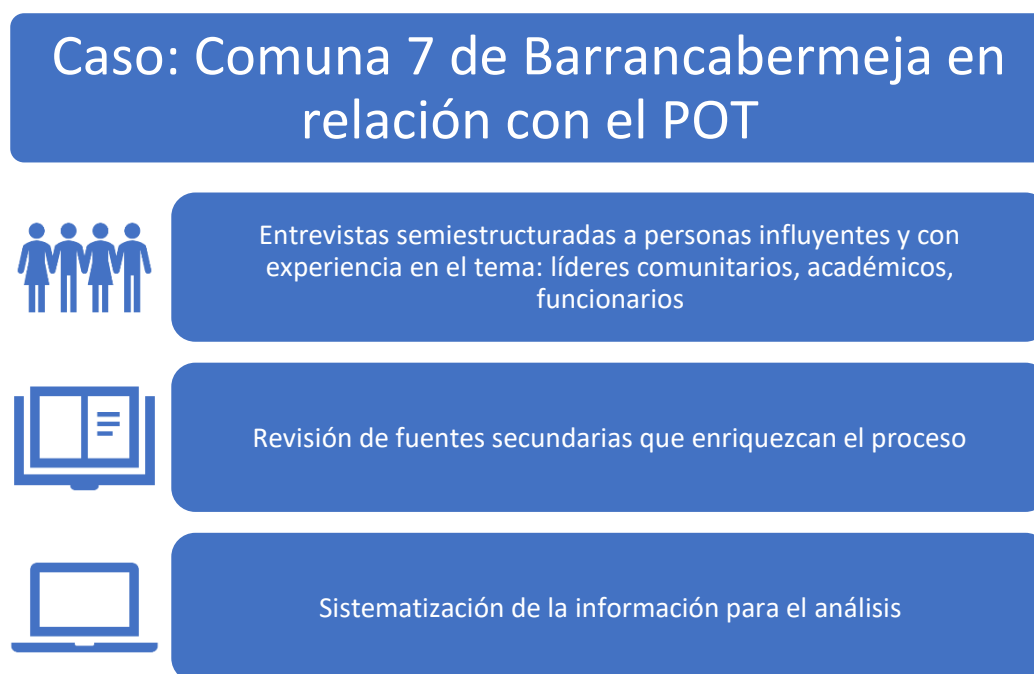
entrevistas semiestructuradas para conocer los elementos particulares del fenómeno.

Finalmente, se sistematizó toda la información y de su análisis se obtuvo la propuesta para el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana en el POT.

Para la correcta aplicación metodológica, se desarrolló el formato de verificación y aplicación metodológica de los objetivos que permite verificar el nivel de cumplimiento de estos. Se registró la relación entre la pregunta de investigación, los objetivos, la metodología, los instrumentos y las variables. (Ver Anexo 5) y la matriz de consistencia que permitió establecer el abordaje teórico y práctico de las variables de investigación (ver Anexo 6).

A continuación, en la figura 7 se incluye un esquema de la metodología que se utilizó en la investigación.

Figura 7. *Esquema de metodología de investigación*



ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Nota. Existen tres fases principales de la investigación, aunque la revisión documental fue un proceso que alimento a todas las etapas. Elaboración Propia.

Aspectos Éticos

De manera escrita y verbal se comunicó a los participantes en la investigación sus derechos en cuanto al tratamiento de los datos personales suministrados en las diferentes etapas. A su vez se les solicitó la autorización (anexo 7) para uso, almacenamiento, recopilación, análisis, actualización y demás contenidos en la Ley 1581 del año 2012, reglamentado por el decreto 1377 del año 2013. Se da fe de que todos los datos utilizados para el proceso de este proyecto fueron previamente autorizados tanto por las Instituciones de Educación Superior (IES) como por los participantes que tenían la mayoría de edad.

Reconstrucción del Proceso de Ordenamiento Territorial y La Planeación Participativa desarrollado en la Comuna 7 de Barrancabermeja.

El presente capítulo contiene siete subsecciones que se dividen de la siguiente manera: las primeras cuatro subsecciones mostrarán el proceso histórico de crecimiento y ocupación del territorio en el Distrito de Barrancabermeja y de la comuna 7. Desde la quinta subsección se abordarán los resultados de la entrevista, los cuales se muestran como apoyo al: análisis del proceso de ordenamiento territorial a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997; a la descripción de los diferentes procesos participativos ocurridos en la comuna 7 y la relación de la

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

sociedad civil con el proceso de ordenamiento territorial en conjunto con las herramientas cartográficas utilizadas en el municipio.

El Distrito de Barrancabermeja y la comuna 7

Barrancabermeja es un municipio colombiano ubicado a orillas del Río Magdalena y que pertenece al departamento de Santander. Esta localidad obtuvo reconocimiento como “Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso” en el año 2019 como consecuencia de un proceso legislativo en el Senado de la República. En particular, Barrancabermeja es el segundo municipio en importancia para el departamento de Santander y uno de los lugares más relevantes de la geografía económica nacional puesto que este municipio ha sido uno de los referentes de la industria petrolera a nivel nacional. La Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), así como diferentes empresas extranjeras, tienen importantes inversiones en el territorio no sólo en términos de la extracción del recurso sino también de su transformación y procesamiento de derivados. A manera de ejemplo, la refinería de Barrancabermeja es actualmente propiedad de Ecopetrol y en ella trabaja un aproximado de 1.600 personas.

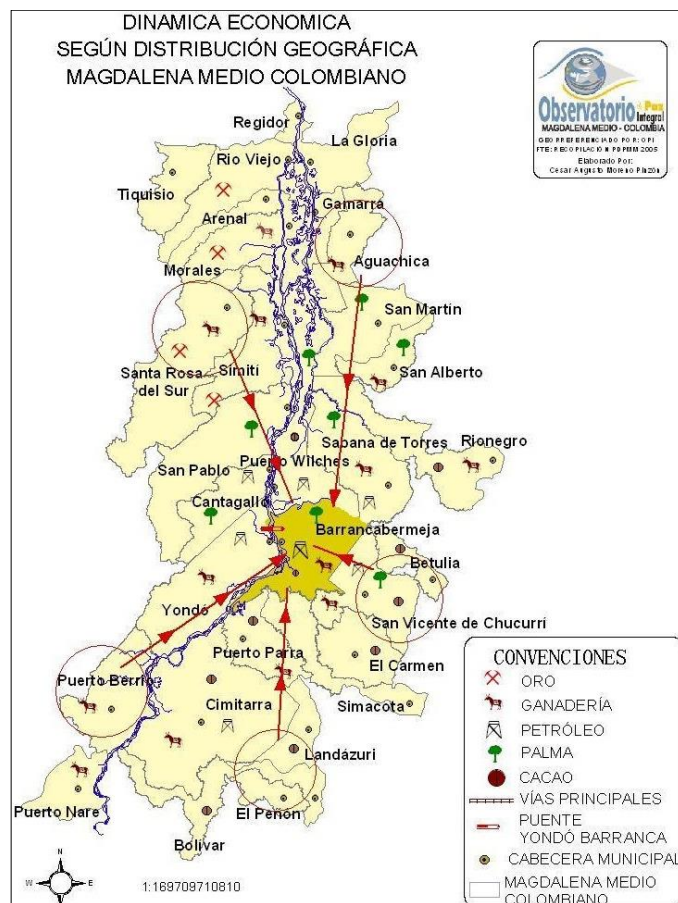
Conjuntamente, el desarrollo de Barrancabermeja ha estado asociado a la extracción y producción de petróleo y derivados desde comienzos del siglo XX y ha marcado, en gran medida, los procesos de ocupación del territorio. Asociado a lo anterior, el conflicto armado interno, los procesos de desplazamiento forzado de personas y las dinámicas económicas asociadas han contribuido a la configuración actual y a un modelo de ocupación del territorio con altos niveles de segregación (Serrano-Besil-, 2020; Molina-López, 2008).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Por otro lado, este municipio es un sitio de confluencia de zonas y departamentos vecinos puesto que Barrancabermeja cuenta con una importante infraestructura de dotación de insumos y comercio, así como infraestructura social para prestación de servicios que fomenta el flujo de capitales y personas hacia esta zona. En particular, Barrancabermeja es el punto de referencia de esta zona del Magdalena Medio y que guarda estrechas conexiones con el sur del Cesar, occidente de Santander, sur de Bolívar y Magdalena Medio antioqueño. A manera de ejemplo, Barrancabermeja es el único municipio de esta zona que cuenta con aeropuerto comercial para conexión con Bogotá y otras zonas del país. A continuación, en la figura 8 se incluye un mapa económico del Magdalena Medio en donde se muestran las relaciones espaciales de la zona.

Figura 8. *Mapa Económico del Magdalena Medio*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota. Barrancabermeja cuenta con producción de ganadería, petróleo y palma principalmente. Observatorio de Paz del Magdalena Medio.

El distrito de Barrancabermeja tiene un área de 3.223,54 hectáreas y actualmente cuenta con una población de 210.729 habitantes (Distrito de Barrancabermeja, 2020). Administrativamente está conformado por siete comunas, seis corregimientos y 70 veredas. En la tabla 2 se muestra la distribución poblacional para cada una de las siete comunas de acuerdo con información del Plan de Desarrollo de Barrancabermeja 2020-2024.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Tabla 2. *Densidad poblacional urbana por comunas*

COMUNAS	POBLACIÓN	SUPERFICIE URBANA (HA)	DENSIDAD POBLACIONAL
Comuna 1	34.136	264,7	128,96
Comuna 2	25.203	730,0	34,52
Comuna 3	34.776	534,3	65,08
Comuna 4	31.059	377,0	82,38
Comuna 5	39.566	232,7	170,03
Comuna 6	18.991	351,8	53,98
Comuna 7	23.467	539,8	43,8
Total	207.378	3.223,54	578,77

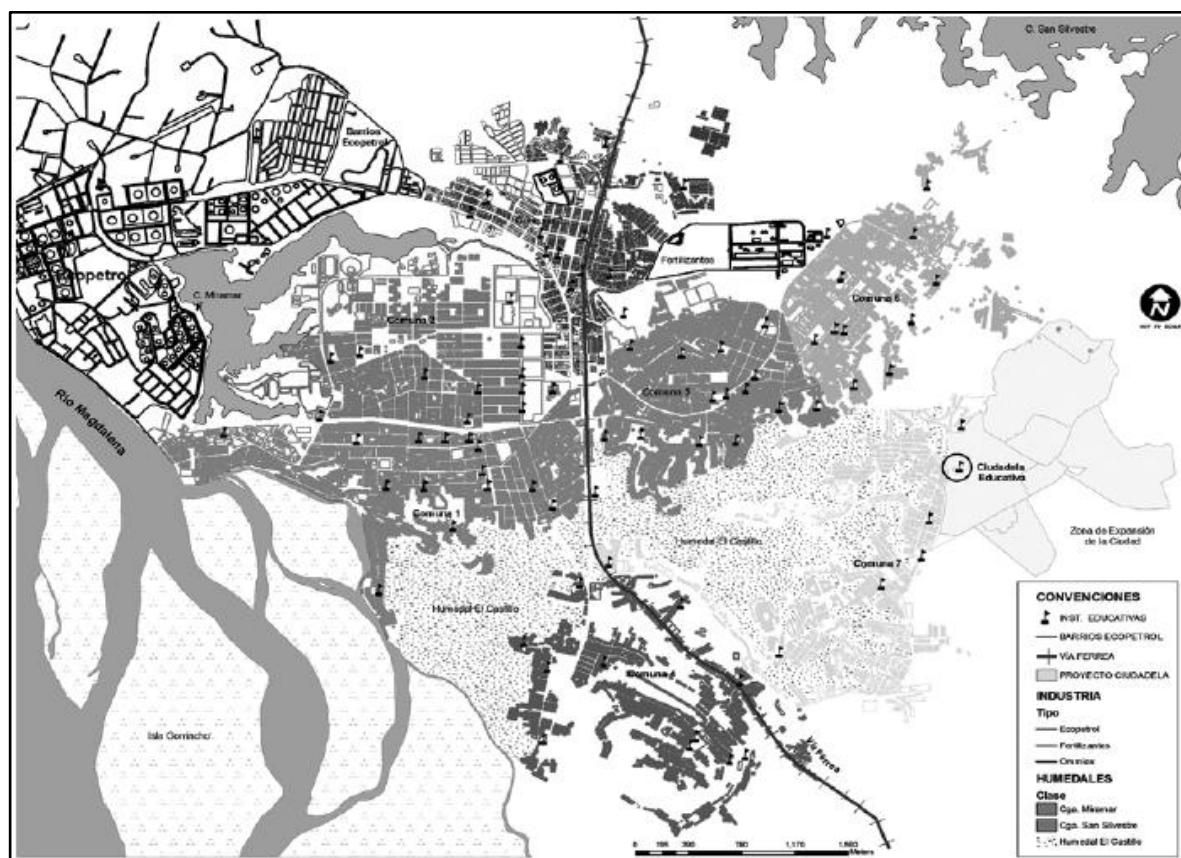
Fuente: Elaboración propia

En la tabla 2 se observa cómo se distribuye la población en cada una de las comunas, así como la extensión de cada una de ellas, así como la densidad poblacional. Para el caso particular, se muestra la importante extensión de la comuna 7 y la cantidad de población (23.467). De acuerdo con la información de Molina (2008) y Molina-López (2008) las comunas 1 y 2 concentran el grueso de las actividades productivas e institucionales del distrito mientras que las comunas 5, 6 y 7 son zonas de expansión e invasión con altos niveles de pobreza y marginalidad. Se realizó la búsqueda de la evolución poblacional en las diferentes comunas, sin embargo, no se obtuvo información relevante que permitiera establecer datos comparativos del crecimiento debido a que los diferentes Planes de Desarrollo del distrito, así como las diferentes versiones del proyecto de POT, no incluyen la información de evolución de la densidad poblacional por comunas en sus documentos de análisis. En términos generales puede decirse que no se han hecho series de crecimiento poblacional por comunas ya que los diagnósticos incluyen únicamente la distribución etaria en las pirámides poblacionales.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Adicionalmente, debido a su ubicación Barrancabermeja cuenta con amplias zonas de humedales y acuíferos que tienen injerencia en la zona urbana. Particularmente, estos elementos se constituyen como determinantes ambientales para la ordenación del territorio puesto que están entendidos como espacios que requieren actividades de conservación, a pesar de ubicarse en las zonas urbanas del municipio. A continuación, en la figura 9 se incluye un mapa urbano del Distrito en donde se delimitan las comunas y se señalan algunos de los humedales presentes en la zona urbana.

Figura 9. Equipamientos urbanos en Barrancabermeja

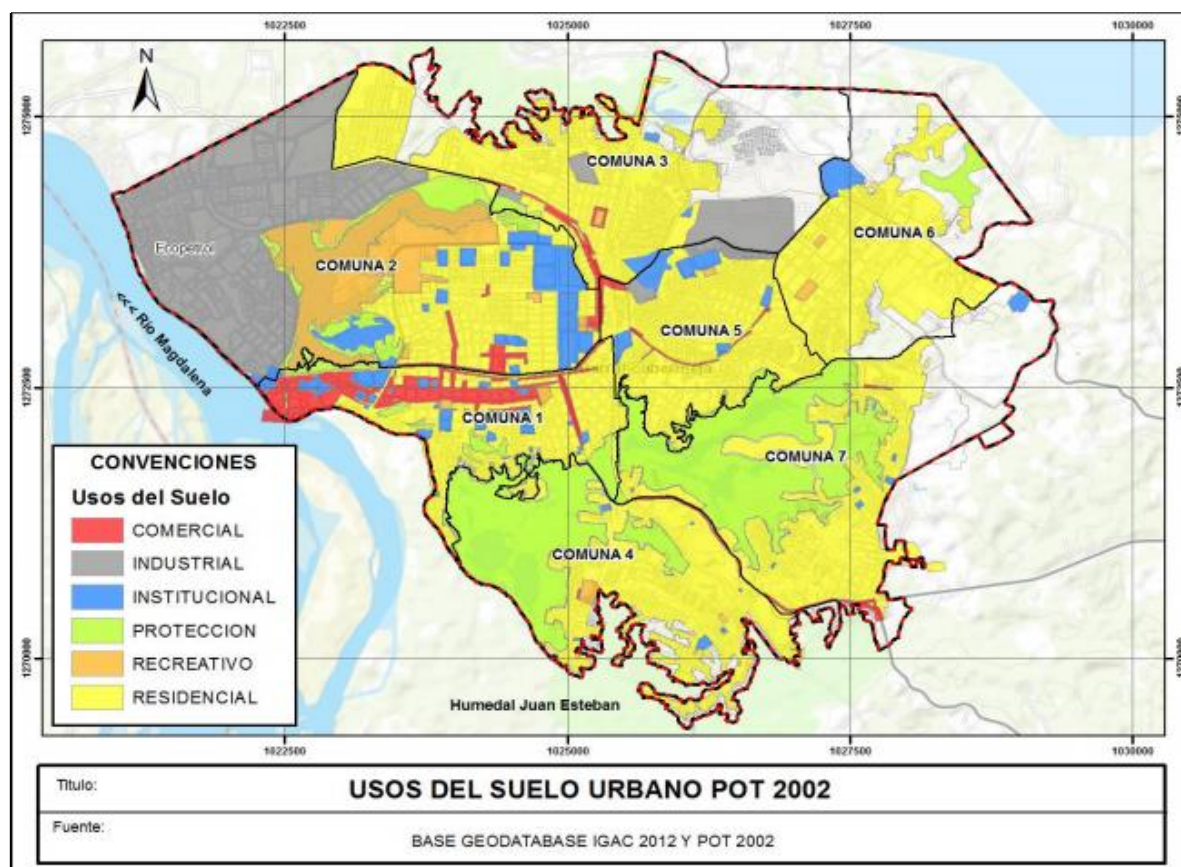


Nota. Se relacionó en escala de colores los humedales, proyectos y demás infraestructura de Barrancabermeja. Molina-López, L. (2008). Barrancabermeja: Segregación socioespacial y desequilibrios funcionales. Cuadernos de vivienda y urbanismo, 1(2), 332-347. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5496>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En la figura 10 se muestran los diferentes usos de suelo en Barrancabermeja de acuerdo con los datos del POT 2002

Figura 10. Usos del suelo urbano POT 2002.



Nota. En verde se logra observar la zona de protección de Barrancabermeja, la cual, se encuentra rodeada de urbanización residencial. Distrito de Barrancabermeja. (2020a, 31 de octubre). Diagnóstico POT 2019. Distrito de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/Cartilla%20Resultados_Fase%20de%20Diagnostico_2018.pdf

En la figura se observan los diferentes usos del suelo urbano para el Distrito de acuerdo con el POT del año 2002. Esta imagen confirma que la concentración de actividades comerciales e industriales están en las comunas 1, 2 y 3. De igual forma, la presencia institucional es pobre en las comunas 4, 5, 6 y 7 donde predomina el uso

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

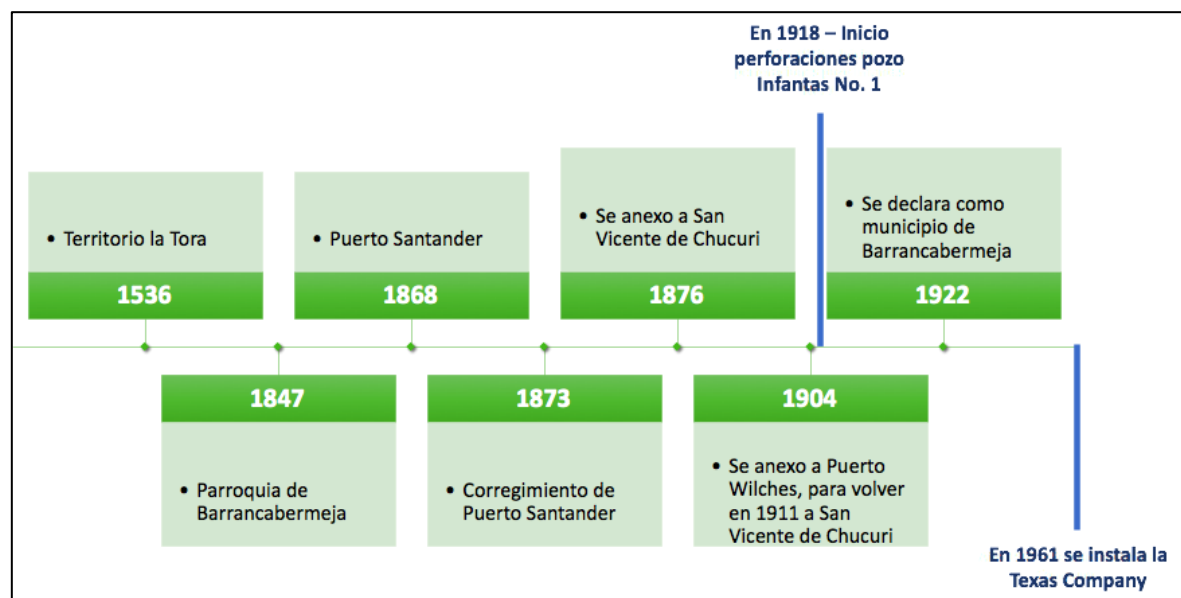
residencial y de protección. En particular, se observa que en las comunas 6 y 7 existen importantes zonas de protección asociadas a la presencia de humedales y acuíferos

Ocupación histórica del territorio

La zona constituida por la actual Barrancabermeja fue habitada originalmente por la tribu de los Yariguíes. El sitio fue descubierto originalmente por Gonzalo Jiménez de Quesada el 12 de octubre de 1536 a través de su navegación por el Río Magdalena (Otero Prada, 2015). En este sitio “confluían indígenas de las zonas caribe y andina con el objeto de realizar ferias donde se intercambiaban diferentes productos” (Otero Prada, 2015, pp. 11-12). Durante la colonia se constituyó como un sitio de tránsito y de abastecimiento de leña en los procesos de navegación del Río Magdalena entre la costa norte y el centro del país, así como un sitio de comercio relacionado con el departamento de Santander y las zonas de Socorro, San Gil, Bucaramanga, San Vicente y Zapatoca (Otero Prada, 2015). Puede decirse que Barrancabermeja fue un pequeño poblado hasta prácticamente inicios del siglo XIX puesto que era frecuente el asedio de indígenas y su actividad dependía principalmente de la relación con la navegación fluvial.

A continuación, se muestra una línea de tiempo con los principales eventos históricos relacionados al desarrollo y expansión de Barrancabermeja.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 11. *Línea de tiempo desarrollo de Barrancabermeja*

Nota: Se mencionan los sucesos de mayor relevancia en la evolución de Barrancabermeja. Elaboración Propia.

En el siglo XIX la actual Barrancabermeja

se convirtió en punto de comunicaciones y de transporte hacia el Socorro, por el curso del río Opón, hasta llegar a San Vicente de Chucuri y Zapatoca, utilizando los ríos La Colorada y Oponcito. Adicionalmente, se constituyó como lugar de establecimiento de bodegas y embarques para el movimiento de carga y pasajeros a lo largo del Río Magdalena (Otero-Prada, 2015, p.20).

Posteriormente, el Distrito de Barrancabermeja se vio impactado por la llegada de empresas multinacionales que hacían búsqueda y posterior extracción de petróleo. El auge mundial por este hidrocarburo se presentó debido a las consecuencias de la primera guerra mundial y el afán de las potencias por buscar nuevas fuentes para las industrias de guerra, así como para actividades cotidianas (Serrano-Besil-, 2020). El

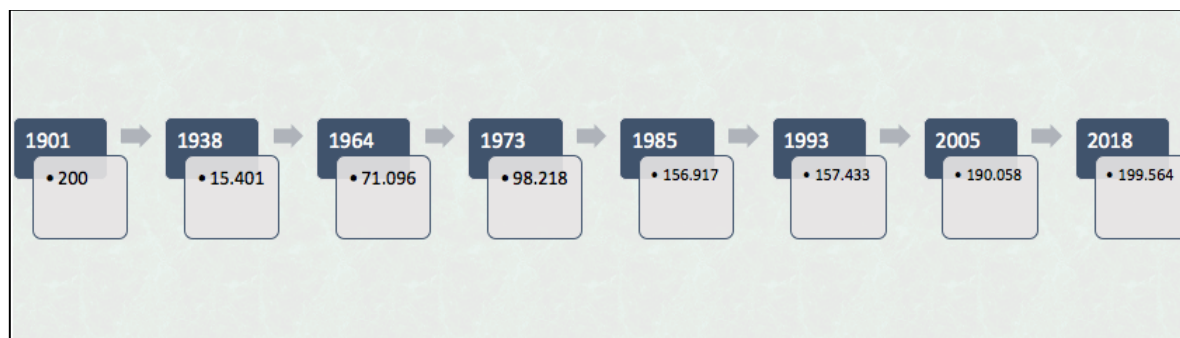
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

proceso inicial de búsqueda y extracción de petróleo inició en 1905 con el establecimiento de derechos sobre yacimientos por parte de Roberto de Mares y concluyó con el traspaso de estos derechos a la Tropical Oil Company (Troco) en 1916 (Serrano-Besil, 2020). La Troco tuvo la concesión de los pozos en Barrancabermeja hasta el año 1952 cuando los yacimientos fueron transferidos a Ecopetrol. La Troco, adicionalmente, construyó una refinería propia en 1922 y se constituyó desde ese momento como una de las más importantes de América Latina (Serrano-Besil, 2020).

El desarrollo de la industria extractiva y las actividades conexas atrajo a una cantidad importante de personas desde diferentes regiones de Colombia, particularmente desde los Santanderes y el oriente antioqueño. En principio los asentamientos se presentaron en campamentos con mínimas condiciones de vida y altas tasas de mortalidad entre los habitantes (Serrano-Besil , 2020). Barrancabermeja vivió una explosión demográfica durante las primeras décadas del siglo XX pasando de 200 habitantes en 1901 hasta llegar en 1938 a 15.401 personas, principalmente asociadas a la industria petrolera (Serrano-Besil , 2020). En la figura 12 se muestra una línea de tiempo con el crecimiento demográfico para el Distrito de Barrancabermeja.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

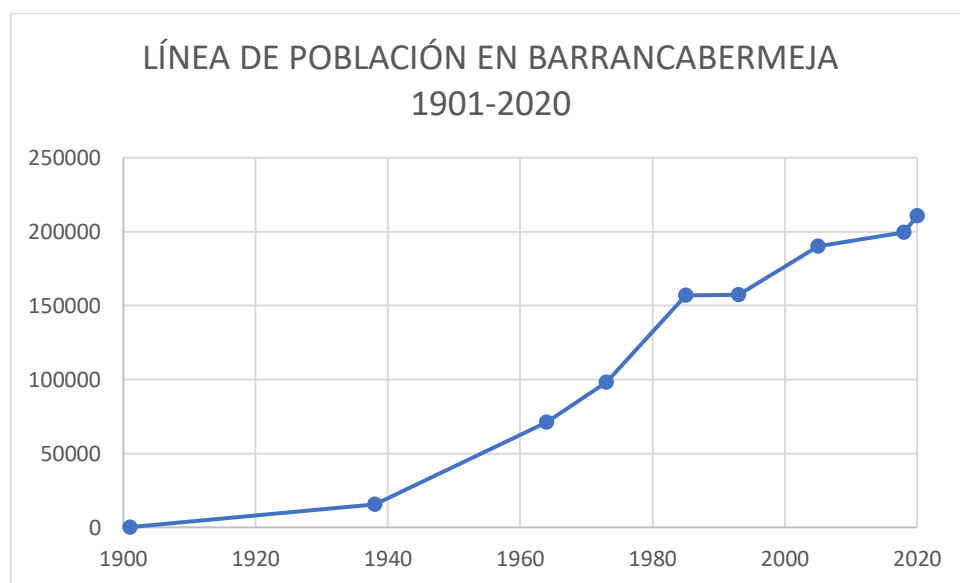
Figura 12. Línea de población de Barrancabermeja 1938-2020



Nota. Aumento poblacional de Barrancabermeja. Elaboración propia

Con el ánimo de mostrar los datos de población de forma más dinámica se presenta una gráfica que refleja el crecimiento de habitantes para el Distrito de Barrancabermeja en el periodo 1938-2020.

Figura 13. Línea de población de Barrancabermeja 1938-2020



Nota. La evolución de la población fue exponencial hasta los años 80, en donde la gráfica presenta un ritmo constante y posteriormente picos de crecimiento poblacional. Elaboración propia

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

La gráfica muestra la línea de crecimiento poblacional para el Distrito de Barrancabermeja durante el periodo 1901 – 2020. El aumento de población tuvo crecimientos sostenidos durante todo el siglo XX hasta el año 1985. En el periodo 1985 – 1993 se observa una estabilización de la población con crecimientos mínimos para luego observar nuevamente un repunte significativo en el periodo 1993 -2005. Finalmente, los años posteriores a 2005 muestran aumentos leves de población. Como ha sido descrito previamente, y se continuará mostrado a lo largo del documento, en gran medida el aumento de la población ha estado asociado a la industria petrolera y a las actividades conexas. Sin embargo, es necesario mencionar que los fenómenos de violencia asociados al desplazamiento también han contribuido de manera importante con la migración de personas, la invasión de terrenos y la formación de asentamientos en las zonas orientales y sur orientales (Molina-López, 2008). Específicamente, se menciona como la guerrilla y algunos agentes políticos, contribuyeron de diversas maneras con la conformación de barrios de invasión, a través de invasiones, en las áreas previamente mencionadas (Molina-López, 2008).

Precisamente, y como lo menciona Molina L. (2008):

las comunas 5, 6 y 7 han sido espacios receptores, entre otros, de poblaciones en condición de desplazamiento y de grupos armados ilegales. Estos espacios de la ciudad se han caracterizado por su baja articulación con el sistema urbano, a causa de la presencia fragmentada del Estado a través de los gobiernos locales. Las comunidades allí presentes pertenecen a los estratos 1 y 2 donde se mantienen mayores condiciones deficitarias en la provisión de servicios sociales básicos –

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

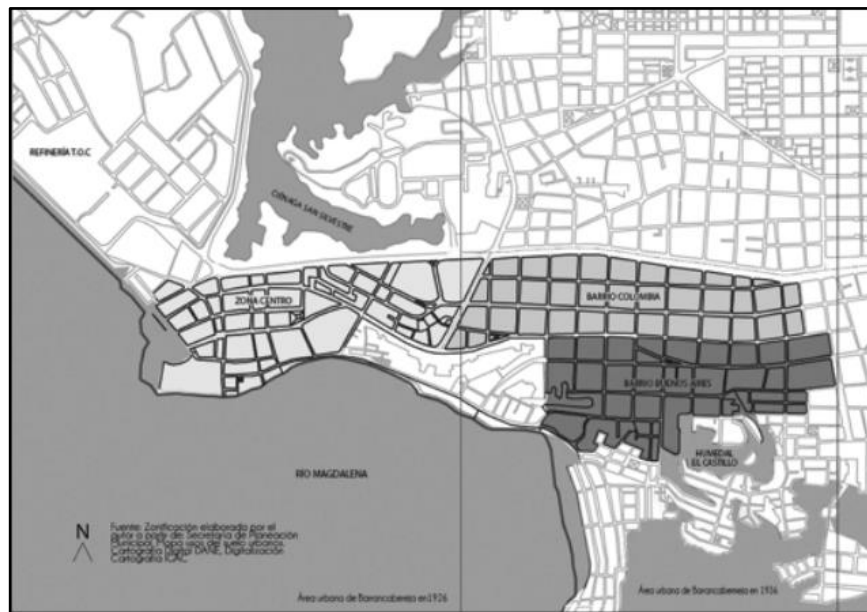
salud, educación, servicios públicos domiciliarios, etc (Molina-López, 2008, p. 342).

En consecuencia, se presentó una expansión de la ciudad asociada a la necesidad de brindar opciones de vivienda a las personas que trabajan en la Troco y a aquellas que estaban vinculadas a las industrias conexas. El modelo creado por esta compañía generó importantes elementos que fomentaron la segregación puesto que se construyó una malla que separaba las instalaciones de la planta y a quienes vivían en ella del resto de la ciudad. Dicha división se mantiene y ha aumentado el fenómeno de segregación aún en la actualidad y bajo administración de Ecopetrol. Las comunas 5, 6 y 7 como se observa en la figura 14 están ubicadas en los extremos orientales (comuna 5 y 6) y sur oriental (comuna 7). En la figura también es posible observar que estas zonas están divididas del resto de la ciudad por la línea férrea. Adicional al modelo implantado por la Troco, la construcción y ubicación de la línea férrea favoreció la creación de asentamientos desconectados del resto de la ciudad.

Con el ingreso de la Troco y la construcción de equipamientos para el funcionamiento de los pozos y la refinería se constituyó el modelo de ocupación del territorio de la ciudad. Puesto que en el norte se encontraban los terrenos de la Troco y en el occidente el Río Magdalena, la ciudad inició la fase de expansión, que aún hoy se mantiene, hacia el oriente y sur oriente. A continuación, se incluyen diferentes figuras que muestran los procesos de crecimiento de la ciudad durante el siglo XX.

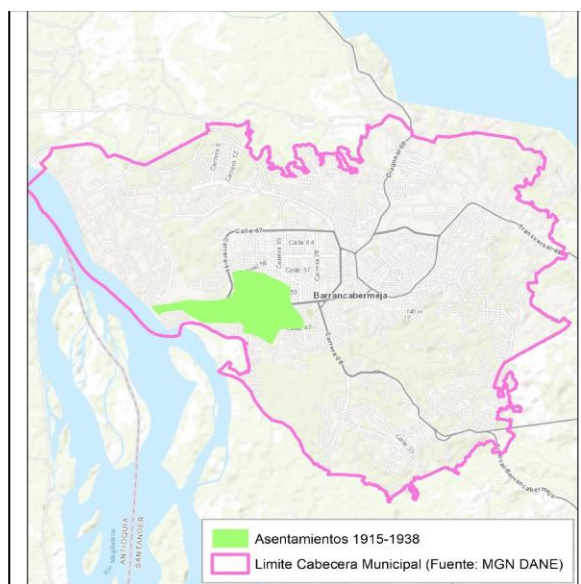
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 14. *Expansión urbana de Barrancabermeja para 1938.*



Fuente. Se relaciona la dirección de expansión de Barrancabermeja. Serrano-Besil, J. (2020). Crecimiento y configuración socioespacial de ciudades petroleras: los casos de Barrancabermeja (Colombia) y Comodoro Rivadavia (Argentina), 1907-1938. Cuadernos de Historia, (52), 205-232.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0719-12432020000100205&lng=es&nrm=iso

Tabla 3. *Evolución de los asentamientos poblacionales en el Distrito de Barrancabermeja.*

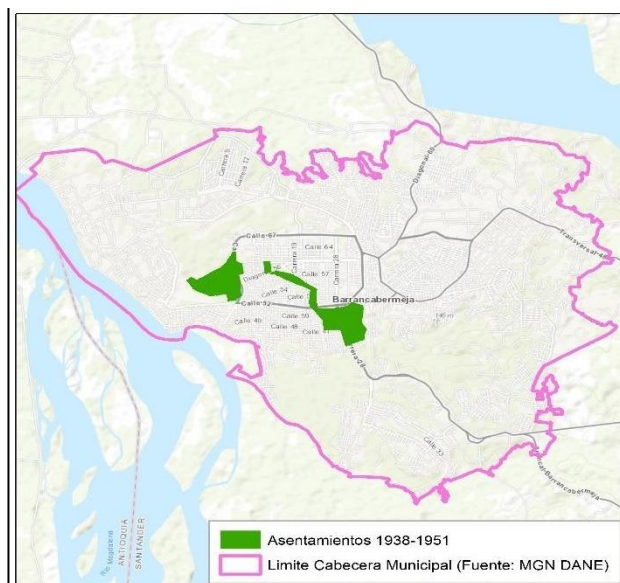


Fuente: Elaboración propia

Asentamientos 1915 - 1938

Esta sería la época más álgida para el tema petrolero. Todo transcurre rápidamente. Se construyen campamentos, carreteras y más gente empieza a llegar a la zona. El crecimiento de la población se da de manera acelerada: en 1914 se habla de 900 hab., en 1918 serían 1450 hab. y aproximadamente 3000 en 1922 cuando se creó el “municipio de Barrancabermeja.” Desde este momento el petróleo se convirtió en el principal dinamizador de la economía y el asentamiento de personas.

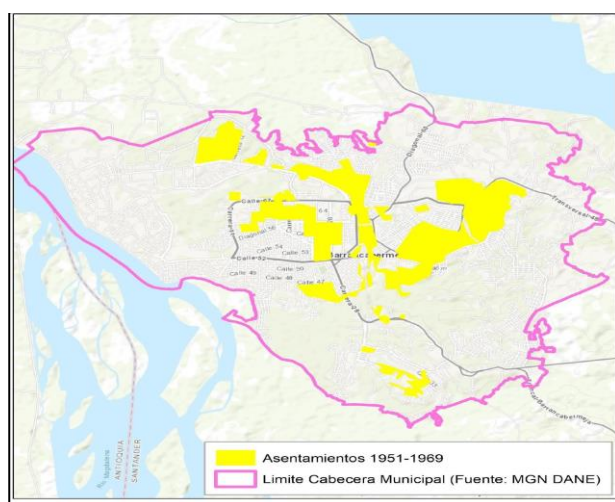
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Fuente: Elaboración propia

Asentamientos 1938 - 1951

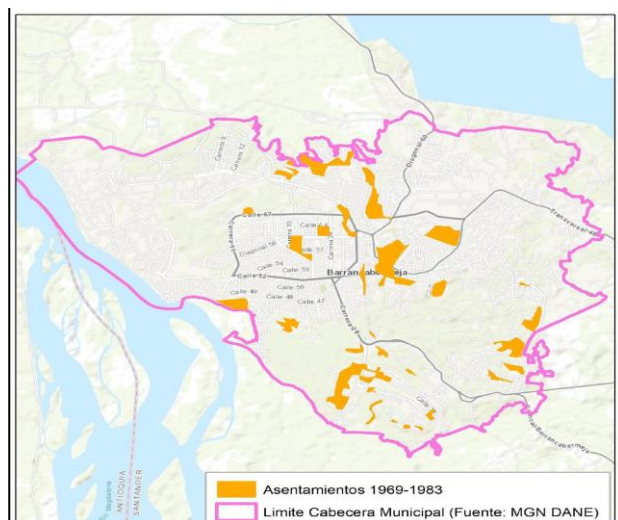
El mayor crecimiento poblacional se da en el periodo comprendido entre los años 1938 y 1951, arrojando una variación del 130%, existiendo una relación directa con la actividad petrolera cuando en el mismo periodo se presenta los niveles más altos de producción de petróleo. La ciudad inicia en este momento un crecimiento hacia la periferia de los asentamientos previamente establecidos



Fuente: Elaboración propia

Asentamientos 1951 - 1969

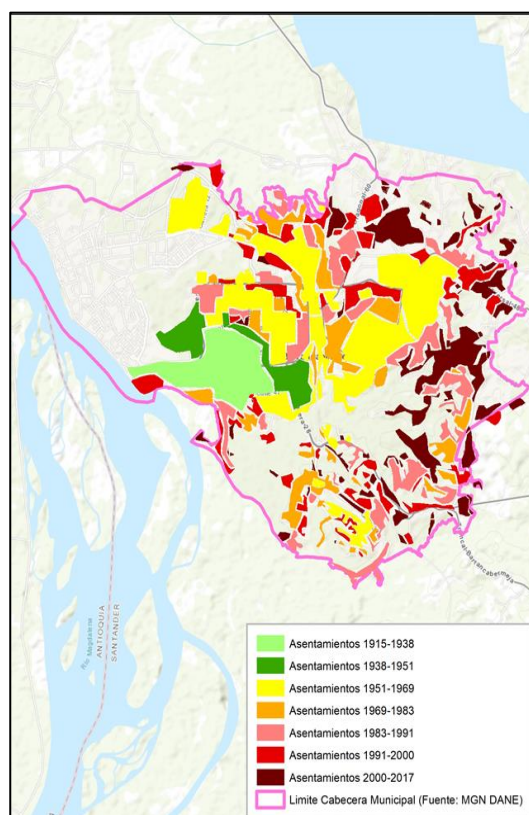
Si bien el crecimiento urbano venía consolidándose de manera considerada, para 1960 se presenta un crecimiento acelerado ocasionado por el “BOOM” petrolero, liderado por ECOPETROL. Acá se observa cómo el crecimiento continúa hacia la periferia, orientándose hacia el sur y el oriente, teniendo como referencia los campos de la refinería de Ecopetrol y el Río Magdalena



Asentamientos 1969 - 1983

La industrialización fue uno de los procesos que generó mayor cantidad de migración al municipio de Barrancabermeja, cuando por la necesidad de ejecutar el proyecto de ampliación de la refinería entre el periodo 1975 – 1979, se requirió de mano de obra para las nuevas plantas que se ubicarían en el interior de la refinería. Nuevamente, el crecimiento se concentra en las zonas del sur y oriente e inicia los asentamientos en la zona sur oriental, donde se ubica la comuna 7.

Fuente: Elaboración propia



Finalmente, esta imagen muestra la evolución continua de los asentamientos urbanos en Barrancabermeja. Como se había mencionado se observa como la ocupación de las zonas periféricas del oriente y sur oriente inician en el periodo 1969-1983 (ocre), y continúan para el periodo 1983-1991 (rosa) y se consolidan en los periodos subsiguientes (rojo y vinotinto). Para el caso particular de la comuna 7 que está ubicada en el extremo sur oriental de la ciudad se observa su conformación y consolidación durante las últimas tres décadas.

Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

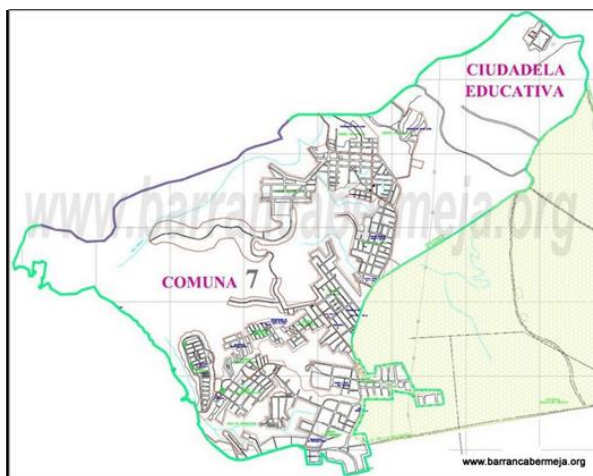
La comuna 7 de Barrancabermeja

La comuna 7 está ubicada al suroriente de la zona urbana, limitando al norte con las Comunas 5 y 6, al sur con la Comuna 4; al occidente con las comunas 1 y 2, al oriente con el corregimiento La Fortuna y al suroriente con el corregimiento El Centro. Tiene una superficie total de 535,63 equivalentes al 15.30% del área urbana.; de las cuales el 38.72% (207.44 Ha) son ocupadas por el Humedal El Castillo. La comuna cuenta con un total de 28 barrios, 24.691 habitantes y 5.937 edificaciones. Se caracteriza por ser una zona constituida inicialmente por barrios informales, muchos de ellos en proceso de legalización. Estos barrios se encuentran cercanos o están rodeados por cuerpos de agua que han configurado presiones importantes sobre el medio ambiente y sobre la salud de los pobladores. En detalle, el área total de la Comuna 7 es de 527.2823 hectáreas, de las cuales el 18.21%, es decir, 96.121 hectáreas, corresponden a dos predios urbanos del Proyecto Ciudadela Educativa (92.7657 ha) más dos lotes contiguos a ellos (3.2464 ha). El fenómeno de la constitución de la Ciudadela Educativa será abordado posteriormente en el acápite de participación comunitaria.

Adicionalmente, del 100% del área Comunal, el 28.94%, equivalente a 152.5764 hectáreas corresponden al humedal El Castillo, en conjunto con el área de los bajos o también llamados playones que en sus inicios hicieron parte de este, abarcan el 10.63% (56.0605 ha). Finalmente, los sectores urbanizados tienen una participación de 39.06% (Ha) que equivale a 205.9626 hectáreas, por su parte las canteras tienen 16.6707 hectáreas correspondientes al 3.16% del área Comunal. En la figura 15 se muestra el detalle de conformación de la comuna 7.

Figura 15. *Comuna 7 de Barrancabermeja.*

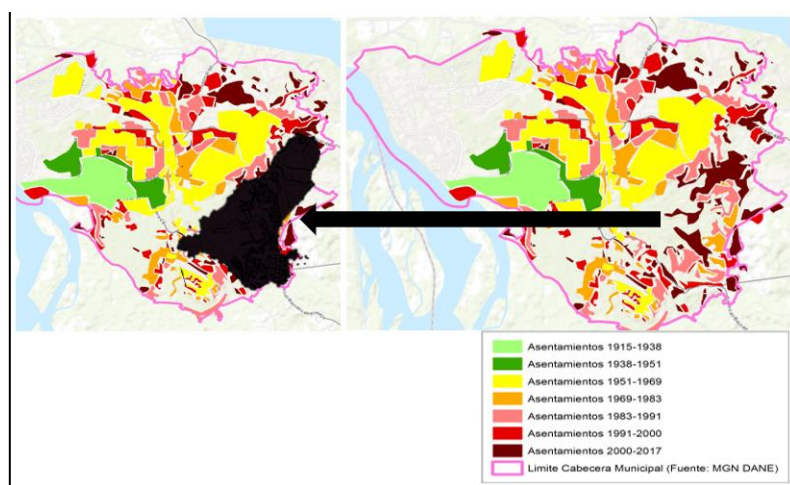
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota. Mapa actual de la comuna 7 en donde se resalta el proyecto ciudadela educativa, Ciudadela Educativa. (2001). Plan parcial de ordenamiento territorial y unidad de gestión urbanística ciudadela educativa comuna 7 de Barrancabermeja. (Volumen II Formulación). Convenio "Ecopetrol- Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - Alcaldía Municipal (Oficina De Planeación Municipal) - Equipo Gestor Ciudadela Educativa - Interconexión Eléctrica-Isa.

En la figura 16 se muestran los procesos de asentamiento y conformación de la comuna 7.

Figura 16. *Evolución de los asentamientos en la Comuna 7 de Barrancabermeja*

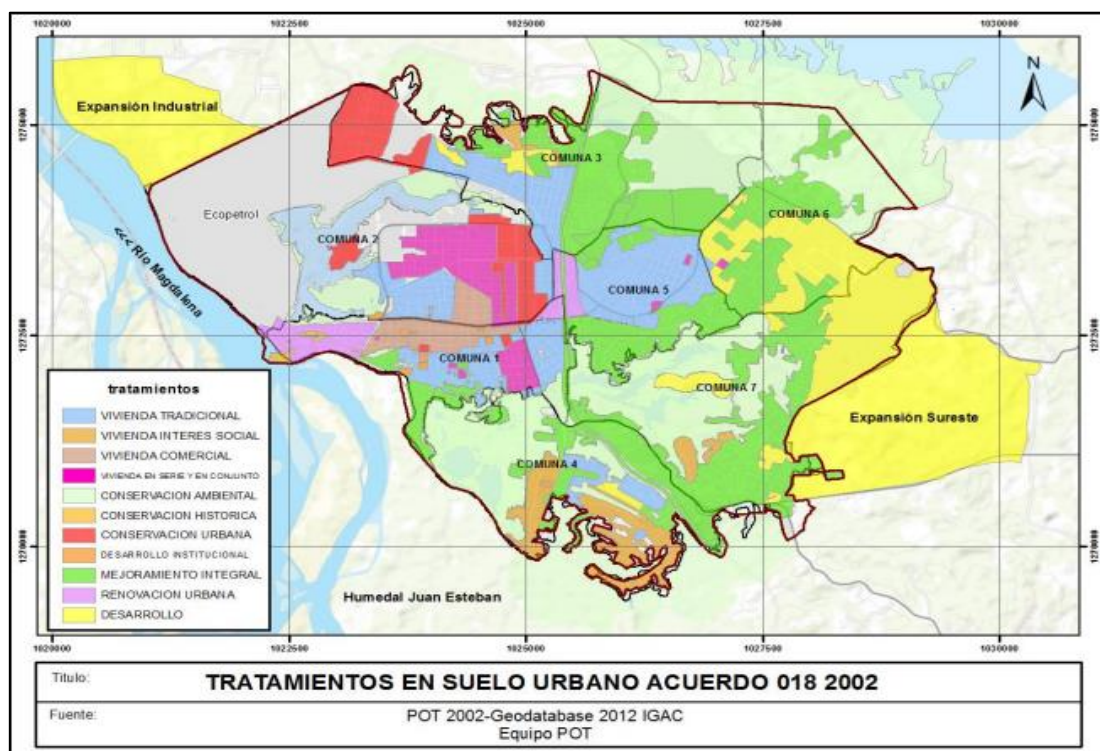


Nota. Sobre el margen izquierdo se delimitó en negro la comuna 7, la cual como se muestra sobre el margen derecho a concentrado su densidad poblacional sobre los periodos 1983-1991 y 2000-2017 principalmente. Elaboración propia

En la Figura 17 se muestran los tratamientos en suelo urbano de acuerdo con disposiciones del POT 2002

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 17. Tratamientos en suelo urbano según acuerdo 018 de 2002.



ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

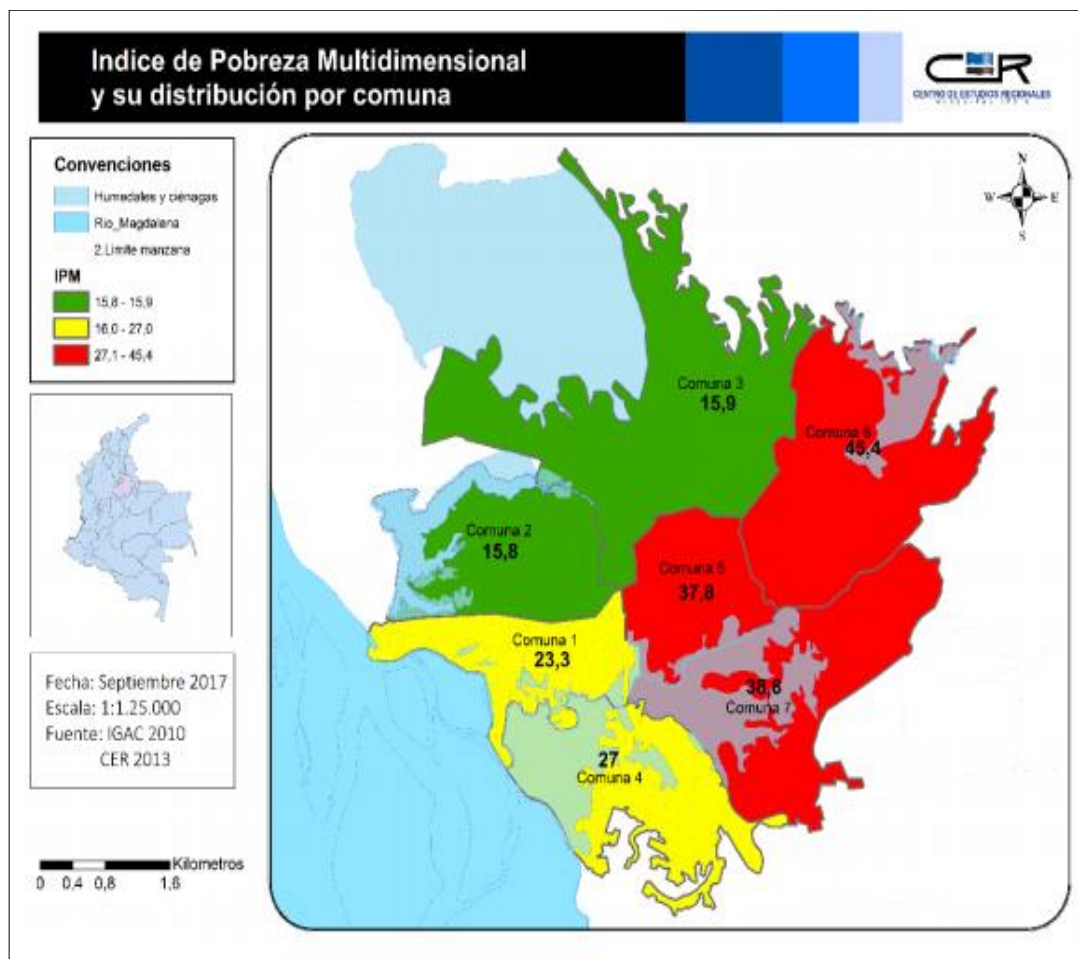
Nota. Por colores se indican los usos de suelo consignados en el POT 2002. Distrito de Barrancabermeja. (2020a, 31 de octubre). Diagnóstico POT 2019. Distrito de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/Cartilla%20Resultados_Fase%20de%20Diagnostico_2018.pdf

En la imagen es posible observar que, en gran medida, la comuna 7 es abordada como una zona de mejoramiento integral, la cual se define como las acciones de planeación para lograr la regularización de los asentamientos de origen informal, con el objetivo de que estas áreas se integren de buena forma a la estructura de la ciudad. Adicionalmente, cuenta con una importante zona de desarrollo en términos de expansión urbana y una pequeña área para el desarrollo institucional.

Como se mostró previamente, esta zona, en conjunto con las comunas 5 y 6 son áreas marginales de la ciudad con importantes niveles de pobreza multidimensional. El índice de pobreza multidimensional (IPM) mide la pobreza más allá de indicadores netamente económicos que involucran también la calidad y al tipo de viviendas, asistencia escolar y empleo formal, entre otras. En la figura 18 se muestran los IPM para las diferentes zonas de Barrancabermeja.

Figura 18. *Índice de Pobreza multidimensional y su distribución por comuna.*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota. En rojo se relacionó la zona con mayor alto índice de pobreza. CER, 2013 citado por Estupiñán, D. (2013a). Historia de las alcaldías populares en Barrancabermeja (1988-2011). Universidad Industrial de Santander. <http://noesis.uis.edu.co/bitstream/123456789/29853/1/147404.pdf>

Finalmente, se mencionarán los fenómenos violentos que se presentaron en Barrancabermeja en las comunas 5, 6 y 7. Posteriormente, se hará mención específica a la violencia en la comuna 7 y su injerencia en los procesos participativos. Por su ubicación, Barrancabermeja fue epicentro de múltiples grupos al margen de la ley entre los que se cuentan las guerrillas del ELN y EPL, las autodefensas y de parte de miembros de la fuerza pública. De hecho, los habitantes de este distrito y del Magdalena Medio fueron objeto de presiones, amenazas y actos violentos por parte de estos grupos en diferente medida. La

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

estigmatización, la pobreza y la marginalidad actuaron de manera conjunta para favorecer la presentación de hechos violentos en el territorio.

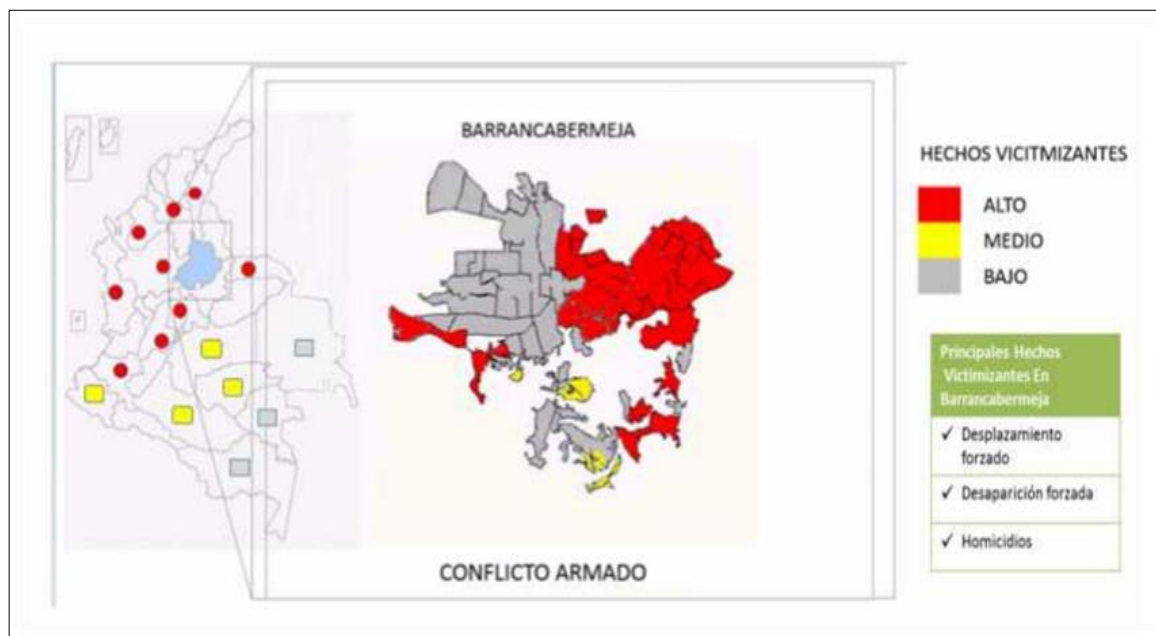
Entre los hechos más cruentos, de acuerdo con lo conocido por la Defensoría del Pueblo, se encuentran las masacres perpetradas por grupos de autodefensa entre el 16 y el 17 de mayo de 1998, en el sector suroriental, el 27 de febrero de 1999, en la zona nororiental, y el 27 de septiembre del mismo año, en el barrio Los Corales, al suroriente, hechos en los que resultaron muertas más de 40 personas. Algunas de estas masacres,

como la de mayo de 1998, estuvieron acompañadas de desapariciones; en ese momento, tras la ejecución extrajudicial de 7 jóvenes, señalados de ser auxiliares de las milicias urbanas del EPL y el ELN. Sumado a esto, las Autodefensas de Santander y Sur del Cesar se llevaron a la fuerza alrededor de 40 pobladores de los barrios surorientales del puerto, de los cuales 25 no regresaron y, al parecer, fueron ejecutados. (Amariz, Arango, Palenque, Rubiano, & Sánchez, 2016, p. 19).

En la siguiente figura se puede observar la incidencia del conflicto armado en la ciudad bajo tres categorías, alto, medio y bajo. Esta imagen agrupa los principales hechos violentos que se presentaron en el distrito: desplazamiento forzado, desaparición forzada y homicidios.

Figura 19. *Conflicto Armado.*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota. En rojo se logra evidenciar las zonas con altos hechos victimizantes en Barrancabermeja, concentradas en gran parte sobre la comúna 7. Amariz Vasquez, A., Arango Ardila, Y., Palenque Larrota, C. A., Rubiano Ramírez, R. E3. & Sánchez Suárez, Y. (2016). Abordaje del conflicto armado en Barrancabermeja desde un enfoque psicosocial en las comunas uno y dos. [Tesis de pregrado de psicología]. Universidad Cooperativa de Colombia. https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/13747/1/2016_conflicto_victima_psicosocia.pdf

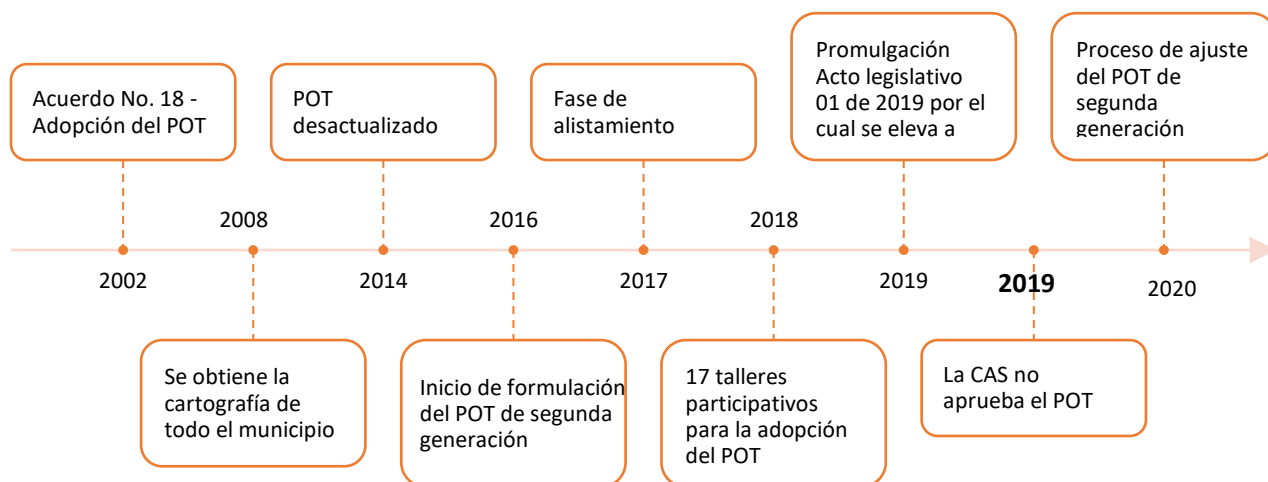
Ordenamiento territorial en Barrancabermeja

Desde este apartado se mostrará cuál ha sido el desarrollo del ordenamiento territorial moderno para el Distrito de Barrancabermeja, la situación actual y sus implicaciones tanto para el territorio como para los habitantes. Se realizará una descripción histórica desde la adopción del primer POT del municipio al tiempo que se describirán los principales retos del ordenamiento territorial actual, para lo cual se contará con información secundaria y las entrevistas realizadas.

En la figura 20 se observa la línea de tiempo que incluye los principales eventos asociados con el ordenamiento territorial para el Distrito de Barrancabermeja.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 20. Línea de tiempo de hitos en el desarrollo de Barrancabermeja.



Nota. Desde el año 2002 se han dado sucesos importantes alrededor del POT actual y la aprobación del nuevo POT. Elaboración propia.

El actual POT de Barrancabermeja está vigente desde el año 2002, cuando el Concejo Municipal lo aprobó bajo el Acuerdo número 018 de 2002. Este instrumento de planificación tuvo validez hasta diciembre de 2014, el equivalente a tres períodos institucionales de alcaldes. El proceso para la emisión de un nuevo POT, de acuerdo con la normatividad vigente, debió iniciar seis meses antes de su finalización, sin embargo, este proceso no ocurrió. Durante el periodo 2002 – 2016 los mandatarios de Barrancabermeja se vieron envueltos en diferentes escándalos de corrupción y delitos como homicidio y vinculación con grupos al margen de la ley, que separaron a varios de ellos del cargo.

En consecuencia, la ciudad ha adolecido de continuidad en las políticas de planificación del territorio e implementación de lo determinado por el POT. Durante el último periodo constitucional de alcaldes, 2016 – 2019 se presentaron los procesos ordinarios para la aprobación de un nuevo POT, no obstante, este proceso tuvo múltiples

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

dificultades tanto en el consejo municipal como en la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), que finalmente en noviembre de 2019, después de tres radicaciones, no le dio aprobación al documento por inconsistencias y ausencia de consideraciones ambientales para expansión del suelo (Barba, 2020). El documento, finalmente fue devuelto al municipio y actualmente está en curso un nuevo proceso de concertación y aprobación bajo un nuevo mandatario.

De acuerdo con datos del director de la Corporación Observatorio de Desarrollo Territorial, Raul Barba, durante el periodo 2008 – 2019 la ciudad ha invertido recursos por más de 25 mil millones de pesos en actividades relacionadas con actualizaciones y formulaciones sin que a la fecha se cuente con un nuevo POT (Barba, 2020). Para la vigencia 2012-2015, de acuerdo con el Plan de Desarrollo, se tenían proyectadas inversiones anuales por valores entre los 218 mil y 225 mil millones de pesos. Lo más relevante entonces es que a pesar de las inversiones aún no se ha podido actualizar el POT del distrito.

Adicionalmente, en el informe entregado por esta corporación se muestra que el grueso de los gastos destinados a la actualización del POT están concentrados en gastos de consultoría, suministros y otros, con un valor cercano a los 19.524 millones de pesos. Particularmente, la consultoría especializada tiene 15 contratos por valor de 8.800 millones de pesos, los convenios cinco contratos por 4.563 millones de pesos, suministros e insumos 3.836 millones de pesos y servicios de cartografía y topografía cuatro contratos con costo de 2.170 millones de pesos (Barba, 2020).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Lo anterior muestra que a pesar de los esfuerzos planteados por la ciudad no se ha logrado la actualización del POT, en gran medida porque los recursos empleados han servido como fuente para sostener el clientelismo. Como se mencionó previamente, actualmente el POT está en curso de actualización por parte de una nueva administración. En este corto periodo se han realizado actualizaciones y socializaciones para darle nueva forma al documento. No obstante, durante este corto periodo la nueva administración también ha sido objeto de críticas. En el año 2020 el nuevo alcalde, Alfonso Eljach, realizó una presentación del nuevo POT, a través de una transmisión en vivo por redes sociales, con una maqueta realizada con elementos de un pesebre navideño (El Tiempo, 2020).

Recientemente, la Cámara de Representantes aprobó la constitución de Barrancabermeja como “Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso” mediante el acto legislativo 001 de 2019. Esta fue una iniciativa impulsada por la bancada santandereana y que había sido puesta en consideración varias veces en el congreso de la república. Finalmente, la cámara aprobó con total mayoría, de 92 votos a favor y cero en contra, la transformación de municipio a distrito. La designación tiene implicaciones en el ordenamiento territorial de Barrancabermeja debido a tres elementos principales. Primero, le permite competir por mayores recursos a través del Sistema General de Regalías; el objetivo es atraer inversión para poder ampliar la refinería de Ecopetrol. Segundo, podrá destinar recursos propios de libre destinación para la creación de un fondo de desarrollo local. Y tercero, las comunas se convertirán en localidades que contarán con un alcalde menor; estas localidades podrán obtener recursos directamente los ingresos corrientes del municipio.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Lo anterior se puede ver reforzado por la opinión del senador santandereano

Richard Aguilar:

Barrancabermeja contará con un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá el 10% de los ingresos obligatorios de libre destinación. Se reactivará la navegabilidad del río Magdalena, la modernización de la refinería, proyectos sociales para reducir la pobreza. El Distrito generará desarrollo más organizado y planificado
(Vanguardia, 2019, p. 1)

Dentro de los retos que plantea el Departamento Nacional de Planeación se pueden resumir en seis puntos. Primero, es necesario considerar la capacidad fiscal y presupuestal de Barrancabermeja para poder adoptar los elementos que conlleva convertirse en distrito, principalmente en temas de gastos de funcionamiento, asociado a la alta dependencia del petróleo que se tiene. Segundo, deben considerarse las localidades que se crearán con base en los lineamientos técnicos de la Comisión de Ordenamiento territorial. Tercero, se debe fortalecer la capacidad de planeación del municipio en temas de desarrollo territorial con visión de largo y mediano plazo: navegabilidad del Río Magdalena, fortalecimiento de la infraestructura portuaria al tiempo que se garantizan inversiones para superar las brechas de pobreza multidimensional que se tienen.

Cuarto, es necesario realizar procesos de planificación adecuada para resolver debilidades institucionales, técnicas y financieras para garantizar la sostenibilidad de productos turísticos. Vale la pena aclarar que este aspecto es el de menos desarrollo de la ciudad pero que puede generar impactos importantes sobre el medio ambiente y el uso del suelo. Quinto, es importante fortalecer los aspectos de articulación, especialmente con la

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

CAS. Sexto, Barrancabermeja requiere de acompañamiento de las diferentes entidades nacionales bajo el entendido que el ascenso a Distrito no genera “por sí mismo” más recursos derivados de transferencias como del Sistema General de Regalías, lo cual contradice la versión entregada por el congresista (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Situación actual del POT

La nueva versión del POT tiene como objetivo, proyectar a Barrancabermeja como una ciudad diversificada económicamente que brinda una mejor calidad de vida a sus habitantes, mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales, micro-energéticos, económicos, culturales, institucionales, potencializando el turismo y habilitando el desarrollo industrial, logístico, portuario y multimodal. Para poder llegar a esto, se realizó un trabajo de diagnóstico tanto del componente urbano como rural, sin olvidar la articulación nación, entes territoriales, autoridades ambientales y la participación ciudadana.

Como ejercicio inicial se realizó una evaluación de la implementación del POT 2002 algunos elementos que deben ser resaltados. Esta información se obtuvo a partir de la triangulación de fuentes, iniciando con el análisis documental, análisis de las entrevistas a los diferentes actores realizadas y con especial apoyo del documento de diagnóstico del POT 2019 (Distrito de Barrancabermeja, 2020a):

- Careció de indicadores de monitoreo del ordenamiento territorial.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

- La cartografía original del POT se encuentra extraviada puesto que no se hallaron en el Consejo, la CAS ni en la oficina de Planeación. Esto lleva a conflictos con la definición del uso del suelo y por lo tanto con la expedición de licencias urbanísticas, títulos mineros, plan de manejo ambiental y funcionamiento de establecimientos.
- La cartografía Rural está en escala 1:75.000 y debería estar en escala 1:25000.
- Parte de la documentación citada en el Acuerdo 018 de 2002 se encuentra incompleta. Así mismo, los archivos topográficos carecieron de integración a una base de datos de información geográfica. Finalmente, no existió claridad comparable entre la cartografía de diagnóstico y formulación.
- No existe claridad en la totalidad de los mapas y polígonos, lo cual incumple con lo enunciado en la Ley 388 de 1997 y afecta la definición de áreas de expansión urbana y uso de suelo rural.
- Los mapas son de difícil comprensión y por lo tanto alejan a la ciudadanía de su comprensión, así como de la apropiación de su propio territorio.
- Existieron otros vacíos normativos y no se incorporaron los ajustes legales expedidos posterior a la adopción del POT, tales como:
 - Localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, redes de servicios públicos, transporte público y localizaciones previas de equipamientos y servicios públicos
 - Delimitación de áreas históricas y culturales
 - Directrices para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana de proyectos de Vivienda de Interés Social

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

- Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, así como lineamientos para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.
- Las determinaciones del POT no correspondieron al análisis del Documento Técnico de Soporte, al tiempo que algunos elementos fueron ilustrados inadecuadamente en la cartografía oficial y otros fueron planteados en forma errónea o deficitaria.
- Dentro de las debilidades en la gestión municipal se encontró, principalmente, la falta de conocimiento por parte los funcionarios públicos del POT 2002, así como de sus funciones y una importante desarticulación de las diferentes secretarías del municipio. Adicionalmente, no se dio priorización a los proyectos acorde con sus programas de gobierno, dejando así las líneas claves del ordenamiento territorial rezagadas.
- Conjuntamente, la falta de voluntad política, gobernabilidad y ausencia de Estado, se vieron reflejadas en un bajo control urbanístico del municipio.
- Se detectó también el poco empoderamiento de la comunidad y su desconocimiento sobre los temas de ordenamiento territorial.

De los diagnósticos se logró identificar por parte de la comunidad urbana una preocupación frente a: la disposición de residuos sólidos, los riesgos de inundación, la falta de estudios topográficos para la debida legalización de predios en algunas comunas, la proliferación de sitios nocturnos en zonas residenciales, la invasión del espacio público y privado (invasiones y toma de andenes), la ausencia de ciclo rutas, detrimento de servicios

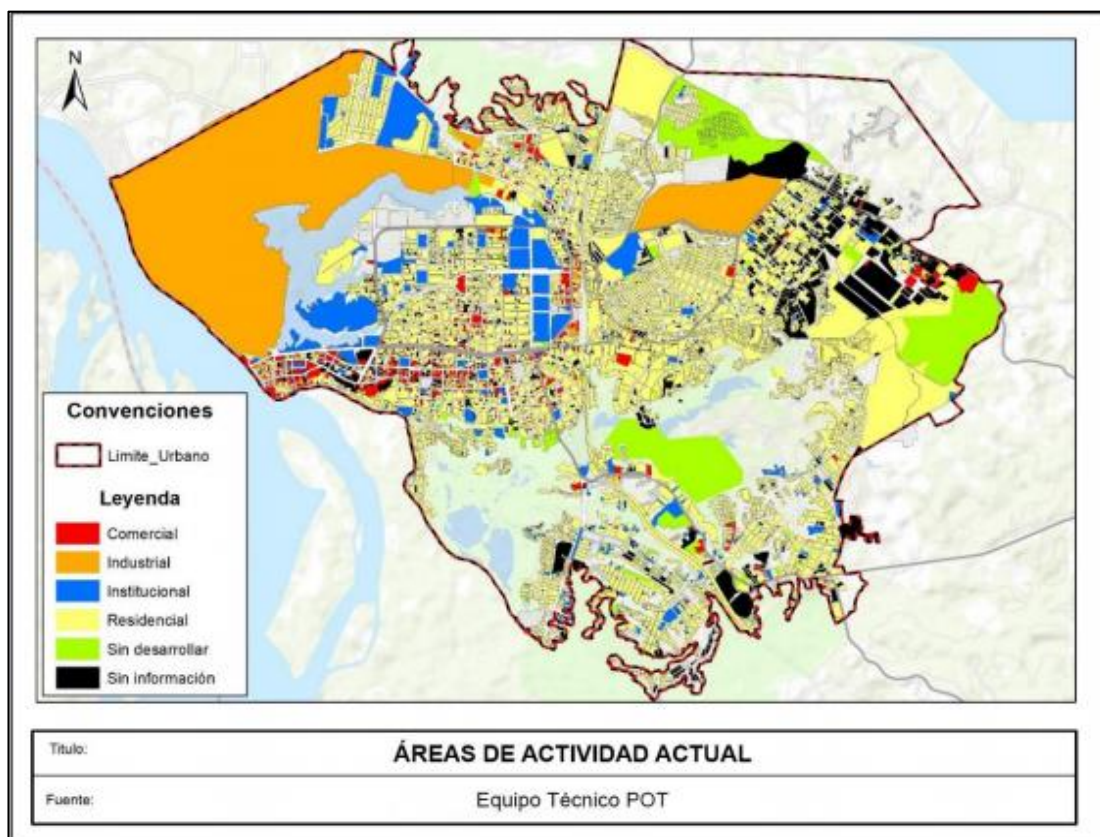
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

públicos, la inclusión de barrios de forma oficial, y los espacios comunitarios en mal estado.

En la Figura 21 se visualizan las áreas de actividad actual para el Distrito de Barrancabermeja

Figura 21. *Áreas de actividad actual en Barrancabermeja.*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

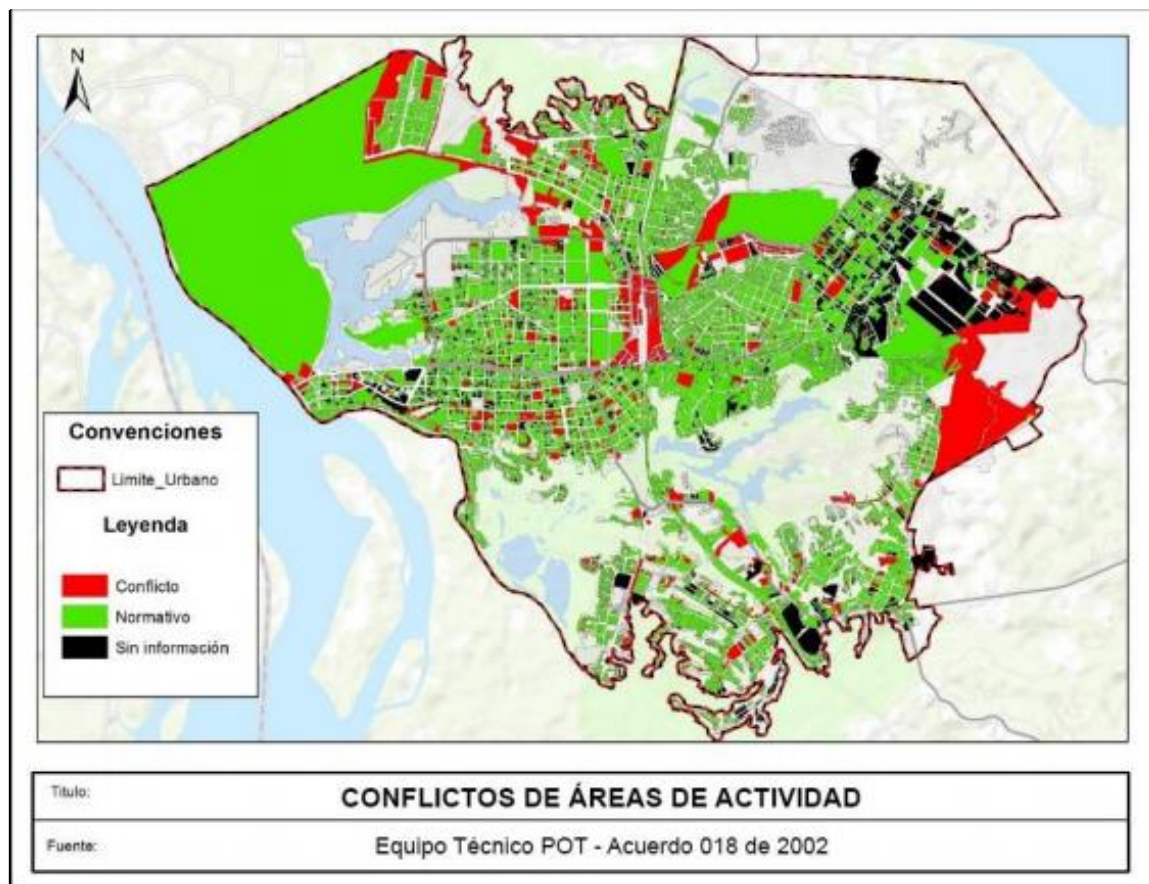


Nota. Se relacionó por colores las áreas de actividad actual en Barrancabermeja. Distrito de Barrancabermeja. (2020a, 31 de octubre). Diagnóstico POT 2019. Distrito de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/Cartilla%20Resultados_Fase%20de%20Diagnostico_2018.pdf

Para este caso es posible evidencia que la Comuna 7 no tiene problemas importantes de falta de información con respecto al uso actual de las áreas. Adicionalmente, tiene importantes zonas sin desarrollar.

Figura 22. Conflictos de áreas de actividad.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



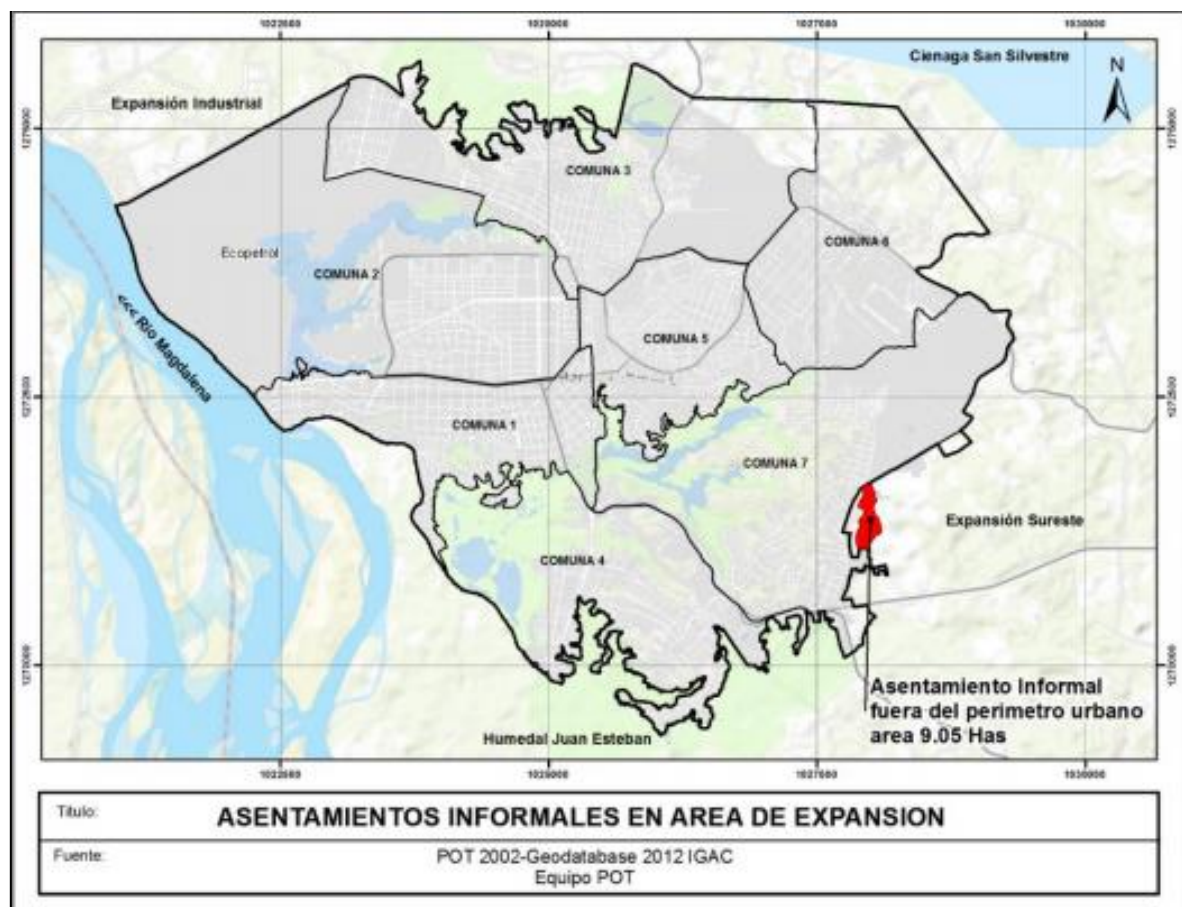
Nota. Se relacionó en color rojo las zonas en donde se encuentra conflictos de área. Distrito de Barrancabermeja. (2020a, 31 de octubre). Diagnóstico POT 2019. Distrito de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/Cartilla%20Resultados_Fase%20de%20Diagnostico_2018.pdf

Particularmente, es posible observar que existe una importante zona de conflicto en la denominada área de expansión al interior de la comuna 7. Los principales problemas se ubican en las comunas 1, 2 y 3 debido a su preponderancia en las actividades económicas, comerciales y de servicios.

En la figura 23 se muestra un ejemplo del fenómeno continuado de invasión para urbanización.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 23. Asentamientos informales en el área de expansión.



Nota. Se relacionó en color rojo los asentamientos informales dentro del área de expansión. Distrito de Barrancabermeja. (2020a, 31 de octubre). Diagnóstico POT 2019. Distrito de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/Cartilla%20Resultados_Fase%20de%20Diagnostico_2018.pdf

Por su parte, la comunidad rural manifestó preocupación por: el aumento de zonas de protección que sufren talas de árboles y extracción de hidrocarburos; la deficiencia en el cubrimiento y calidad de los servicios públicos; la baja conectividad en vías 4G; las actividades comerciales desarrolladas en la vía pública; la falta de control urbanístico; la baja cobertura de servicios y programas del municipio; los espacios comunitarios en mal estado; la discrepancia entre los registros de planeación y la realidad de la comunidad; y la afectación a los cuerpos hídricos.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Para los gremios, existe una incertidumbre sobre: los riesgos existentes tanto en el área urbana como rural a nivel de inundaciones, movimientos de tierra, riesgos tecnológicos, entre otros. Adicionalmente, se encontraron dudas sobre el avance en gestión y cubrimiento de los servicios públicos; la propuesta de división político-administrativa del distrito; y las estrategias de gobernanza y control urbanístico acorde a la definición de uso del suelo.

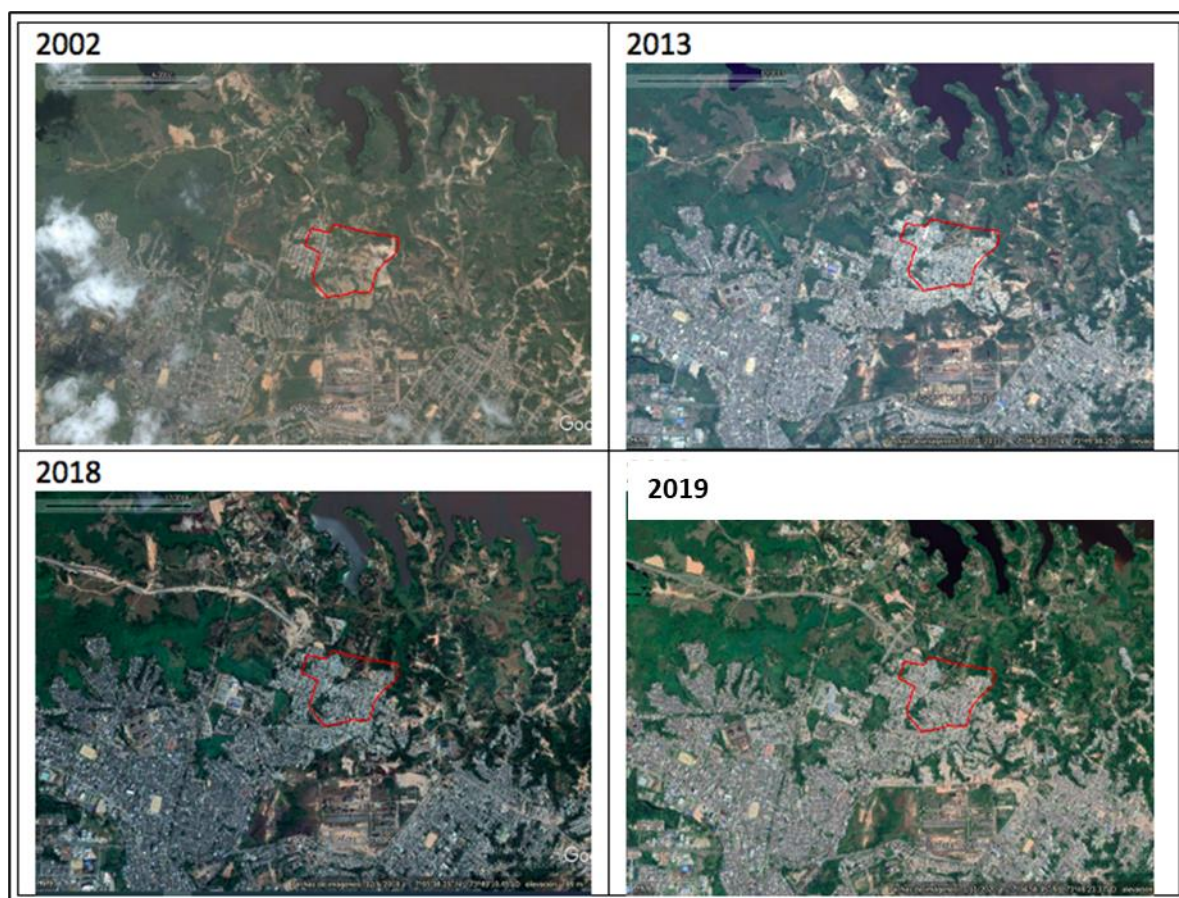
Adicional a lo mencionado, uno de los mayores problemas actuales de Barrancabermeja que no ha podido solucionarse está relacionado con la informalidad en los procesos de urbanización que está asociado principalmente con la invasión de terrenos. Es decir, el gobierno municipal no ha logrado propiciar el crecimiento ordenado del distrito ni frenar los fenómenos de urbanización ilegales. A propósito, el entrevistado institucional mencionó:

Con el tema de tierras por ejemplo nosotros tenemos lo que es el borde norte de la ciudad y lo que se llama 22 de marzo. Cuando nosotros miramos en el 2002 la foto de Google Earth ya allí había una explanación que significaba que esa zona se iba a invadir, como efectivamente se consolidó. Igualmente, la decisión que se plantea en el plan de ordenamiento es que en la zona norte de la ciudad hay una zona de reserva ambiental incluso hay un distrito regional de manejo integrado del humedal San Silvestre. Dijimos, hacia allí no se puede crecer porque están las tomas del acueducto y figura como zona de protección ambiental. En este momento digamos el tema ordenamiento no está ya que se urbanizó y se consolidó pues ya hay que organizarlo de otra manera (Entrevistado institucional).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Con el objetivo de ejemplificar lo expuesto por el entrevistado se incluyeron imágenes del 2002 y 2019.

Figura 24. Barrio 22 de marzo entre los años 2002 a 2019



Nota. Se realizó una revisión de la densidad urbanística del barrio 22 de marzo desde el 2002 hasta el 2019. Google Earth Pro. Elaboración propia

En sentido similar, el entrevistado de la comunidad mencionó los principales problemas de Barrancabermeja con el proceso de ordenamiento territorial:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Yo decía que era un grupo de actores particulares, un grupo de actores económicos particulares que tengan sus intereses para incidir en el POT para lograr las mejores oportunidades, en la formulación del modelo de ocupación, ese es un conflicto, yo creo que es el macro conflicto y el de mayor peso. Otro aspecto importante es la cultura invasora en Barranca no le gusta comprar propiedades, le gusta invadir terreno para no pagar derechos y quieren que el Estado le pague por invadir.

Bueno la evolución de una invasión que salió del gobierno pasado y que ahora está deportada, las áreas inclusive las áreas que nosotros no logramos desarrollar, todas están invadidas exceptuando los títulos mineros que quedan del predio

(Entrevistado comunitario 2).

Al preguntar a los entrevistados comunitarios sobre la relevancia del POT y su utilidad afirmaron:

Yo creo que el POT si sirve porque recoge un ideal del problema. Quizás el tema es recurso humano; es posible que si podamos generar esa transformación porque el instrumento es funcional y es necesario con todas las innovaciones que pueda tener porque yo me imagino que hay cosas nuevas que han implementado para hacerlo más preciso. Es necesario poder darle más neutralidad técnica en el sentido de que pueda llegar a la norma y que en ese sentido la norma no sea tan violable como es a la fecha ¿Sí? (Entrevistado comunitario 1).

Hay una reflexión qué se ha hecho en estos últimos gobiernos y es que como el POT tiene una vigencia de 12 años en términos teóricos o en términos técnicos en

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

12 años la gente olvida el POT. Pero si tiene más presencia en el plan de desarrollo que es cada cuatro años y se genera una confusión en que cuando se habla de POT la gente lo interpreta como plan de desarrollo, eso es una constante, pero es parte, uno dice pues que le va a pedir a la gente Dios mío de todos modos lo importante es que la gente participe, si no participa es peor la cosa (Entrevistado comunitario2).

Con respecto a los retos del ordenamiento territorial los entrevistados contestaron:

Para la edificación de las ciudades sostenibles debo partir de los determinantes en el tema ambiental. Tengo que conocer mis puntos, yo tengo que partir del nivel técnico que me dice que hay. Yo tengo que reconocer primero la naturaleza de la geografía, buenos paisajes como tal (Entrevistado comunitario1).

El POT aquí se formuló y aprobó en el 2002 y ese POT con los años terminó perdiendo vigencia. Entonces las personas que tenían conocimiento frente al ordenamiento eran demasiado especializadas y ese conocimiento como tal no baja a la comunidad, eso no baja a la comunidad. Eso es bastante complejo y uno no lo entiende desde lo técnico tan fácilmente, realmente si no tiene los fundamentos técnicos está uno rajado. Pero uno entiende el discurso, entonces lo que uno aspira como comunidad es que como quedan las ideas puestas bajo una metodología. Y ahí es donde uno reconoce que el tema de la participación es una necesidad (Entrevistado comunitario1).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Los principales retos en Barrancabermeja son: Primero, la clase política; segundo la falta de autoridad y la corrupción; tercero la falta de formación académica de la población; cuarto la situación económica; y quinto la falta de ordenamiento de “ordenar la casa (Entrevistado comunitario 2).

En síntesis, se puede observar como a pesar de los retos planteados por el POT 2002 las metas de disminuir la invasión de terrenos y lograr un crecimiento controlado no se dieron por varias razones principalmente asociadas a fenómenos culturales, políticos y económicos asociados a la rentabilidad de la apropiación de terrenos y a la poca inversión en infraestructura y servicios públicos por parte de la administración municipal.

Adicionalmente, la planeación continúa siendo centralizada en el municipio y concentrada en una élite técnica que no logra, o no le interesa, bajar a la comunidad los datos y procesos para la ordenación del territorio. Finalmente, es necesario mencionar que para la comunidad las determinantes ambientales son elementos fundamentales que no han sido tenidos en cuenta en forma suficiente. En particular, esto se observa en los resultados del POT 2002, en el rechazo de la CAS al POT 2019 y en el voto negativo que dio el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Comisión de Ordenamiento Territorial para la conversión de Barrancabermeja a Distrito.

En el siguiente capítulo se mostrará el desarrollo comunitario en la comuna 7 y cómo la planeación participativa logró transformar el territorio más allá de los instrumentos de desarrollo territorial planteados en la legislación.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Planificación participativa para la construcción de la comuna 7

En el presente apartado se mostrará cómo ha sido el proceso de participación de la comunidad adentro y afuera de los escenarios formales de gobernanza planteados para la planificación del territorio. En este caso es importante ver la manera en que la comunidad se organizó para demandar la modificación de una planificación centralizada y que no tenía en cuenta a la comunidad. Adicionalmente, se mostrará que a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil de la comuna 7 muchas acciones siguen en cabeza de los municipios al tiempo que los procesos de planificación terminan convirtiéndose en procesos consultivos y no de decisión.

Como se mencionó en los capítulos anteriores las comunas 5, 6 y 7 han sufrido procesos de segregación espacial constante durante el curso de las últimas tres décadas. Este proceso ha ocurrido de esta manera debido a fenómenos económicos y culturales ligados a la invasión de terrenos, el olvido histórico por parte de la administración municipal para hacer procesos urbanizados ordenados en donde se cuente con servicios y bienes públicos y la concentración de actividades económicas y sociales en el centro de la ciudad. Adicionalmente, vale la pena recalcar que el modelo de ocupación del territorio ha desestimado en gran medida los aspectos ambientales al tiempo que ha permitido la segregación a través de divisiones físicas como las mallas del campo petrolero y la línea férrea.

En tal contexto, la comuna 7 se desenvuelve en medio de circunstancias completamente adversas y asociadas a la ausencia de implementación de políticas públicas

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

que permitan disminuir los problemas de desequilibrio espacial, de exclusión social y de violencia que históricamente han caracterizado a dicha ciudad y a los sectores orientales y sur orientales de Barrancabermeja. Debido a esto, a mediados de la década de 1990 surge una iniciativa comunitaria denominada “equipo gestor” que buscó apropiarse e implantar un modelo de desarrollo que favoreciera ampliamente a la población y que permitiera disminuir las dinámicas de segregación existentes (Molina-López, 2008).

El equipo gestor emprendió un proceso de ajuste de las Juntas de Acción Comunal y del colectivo para demandar del Estado procesos educativos que disminuyeran los índices de violencia y permitieran apropiarse y adecuar un modelo de desarrollo acorde con sus condiciones particulares, para así buscar una mejor calidad de vida en términos económicos, políticos, sociales y ambientales (Molina-López, 2008). Gracias a este cambio y a los procesos organizativos lograron transformar un proyecto de construcción de búnkeres militares en una ciudadela educativa. Aquí es necesario resaltar que la gran mayoría de unidades educativas están concentradas en el centro de la ciudad, en las comunas 1 y 2.

La comunidad muestra el proceso desarrollado por el equipo gestor de la siguiente manera:

En los años 97 específicamente nació la idea de generar una propuesta comunitaria que trabajara la idea del desarrollo integral, este lugar estaba lleno de guerrilla, era un área que la administró Ecopetrol porque fueron terrenos de ganadería hace muchos años, pero terminó desplazada en lo que se llama “las zonas suburbanas” o

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

“zonas populares”. Lo primero que se hizo fue tratar de diagnosticar en términos ambientales como estaba el territorio: que tenía, las características, las condiciones del suelo, la topografía y el paisaje de lo que existía alrededor. El terreno tenía mucha intervención irregular, había personas que sacaban tierra de cantera, la fuerza pública hacía polígonos en las áreas y estaban las guerrillas también haciendo presencia en las áreas alternas entonces era algo complicado (entrevistado comunitario1)

La zona de expansión urbana se ubicó en este sector de la comuna 7, lo cual nos ha traído grandes dificultades con la cultura ilegal, eso fue auspiciado por los actores armados, cuando hablamos de actores armados, hablamos de las FARC, del ELN, del EPL, del cartel de la gasolina, del cártel del narcotráfico, de las autodefensas y del Estado.

En ese tiempo, le hablo años 92, 95 (esto sucede hasta el año 2000), acá en nuestra comuna y en estos sectores norte y sur oriental donde vivimos en este momento, era como una República independiente. El abandono estatal dejó que esos actores se asentaran en nuestra comuna y reclutaran la mayoría de los jóvenes y de niños para sus organizaciones ilegales; entonces eso es lo que nos da a nosotros como líderes comunitarios, preguntarnos ¿cómo enfrentarnos a esas dinámicas que se nos estaban presentando? (Entrevistado comunitario2)

Con respecto a la necesidad de fortalecer los procesos educativos uno de los entrevistados menciona lo siguiente

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

El estudiante llegaba hasta quinto de primaria (teníamos 5 escuelitas) y no tenía la oportunidad de asistir a un bachillerato, en ese tiempo no existía la oferta que hay hoy en día, tenía que trasladarse hacia la zona comercial de Barrancabermeja, para lo cual tenía que pagar un transporte, tenía que buscarse para el recreo etcétera. Entonces casi el 80% de los que salían de primaria no asistían a la formación secundaria, al bachillerato. Esos actores armados cogían a esos jóvenes o a "nuestros hijos" como yo los llamo, como insumo para la guerra. En ese momento éramos 5 líderes comunitarios y pensamos ¿Cómo le quitamos nuestros hijos a la guerra? Ahí fue cuando decidimos fundar primero el proceso que actualmente tenemos y segundo un colegio.

Para no alargar mucho, les quitamos aproximadamente 4.900 jóvenes a los actores armados insumo de la guerra, sin hacer un solo disparo, sólo con un papel y un lápiz. (Entrevistado comunitario 2)

En 1997 el Estado colombiano decidió construir la planta térmica de producción de energía denominada Merilétrica en los terrenos de la comuna 7 en Barrancabermeja. Para el montaje de la planta se requería de la presencia de personal extranjero perteneciente a la *Westing House*. En consecuencia, era necesario que se construyeran y adecuaran sistemas de seguridad para brindar seguridad al personal que trabajaría en la planta, debido a la presencia de los diferentes grupos armados en la zona. Particularmente, se determinó la necesidad de construir unos búnkeres en terrenos del Ministerio de Defensa para poder montar los esquemas de seguridad necesarios.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

No obstante, este no era el interés de la comunidad puesto que dicha situación podría afectar su seguridad y tranquilidad al tiempo que alejaba las posibilidades de hacer una transformación de su territorio y las dinámicas particulares. En tal sentido, la sociedad civil y los líderes de la comuna 7 generaron espacios y procesos de diálogo que involucraron concertación y negociación para detener la construcción de las instalaciones militares. De acuerdo con Molina L (2008), se creó una comisión de garantes del proceso constituida por: “la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio CDPMM, la Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos CREDHOS, la Defensoría Regional del Pueblo, la Unión Sindical Obrera USO, la Diócesis de Barrancabermeja y los líderes comunitarios” (Molina-López, 2008, p. 262). Del proceso de negociación emanó la propuesta de invertir los dineros en la construcción de un proyecto educativo comunal en lugar de los búnkeres.

A lo cual en su momento se adelantó un trabajo de concertación fuerte con la comunidad, como se evidencia en las siguientes imágenes

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 25 *Trabajo con la comunidad*

Nota: Imágenes de sesiones de trabajo con más comunidades presentes en la actual comuna 7. Suministrado por la comunidad entrevistado C1.

A propósito, los entrevistados afirmaron:

Resulta que entre esos años 97 se da la idea y en el año 99 se logra el municipio logra firmar un acuerdo municipal, el cero 51 del año 90 y nueve para permitir el desarrollo de la ciudad de la educativa, eso de cierta manera nos da unas facultades para Utilizarlo pero resulta que este predio era del ministerio de defensa, era de Ecopetrol pero Ecopetrol en medio del conflicto armado se le entregó al ministerio de defensa y nosotros se lo pedimos al ministerio de defensa o le pedimos un aria para construir el colegio y está buena administración Rodrigo Lloreda y ellos donaron entregaron un predio de 196.6 ha, un predio grande que queda al lado del basurero municipal. Éste puede llegar hasta por allá y del otro estaba con una subestación eléctrica de Isa del lado de la comuna sé que eso era bien caliente, Eso

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

si estaba lleno de guerrilla esa vaina en esa época, por allá no se podía pasar, pero a nosotros nos dieron estos terrenos. (Entrevistado comunitario 1)

Cuando supimos fue que llegó un capital privado a la comuna a construir esta planta y esa empresa que se ganó esa licitación en una empresa fue, una empresa inglesa Westing House en asocio con una italiana que se llama “ti piel”. A bien de ese tiempo las únicas organizaciones sociales que existían eran los presidentes de juntas y eso que era nombrado por el alcalde el Consejo etc. y nunca supimos.

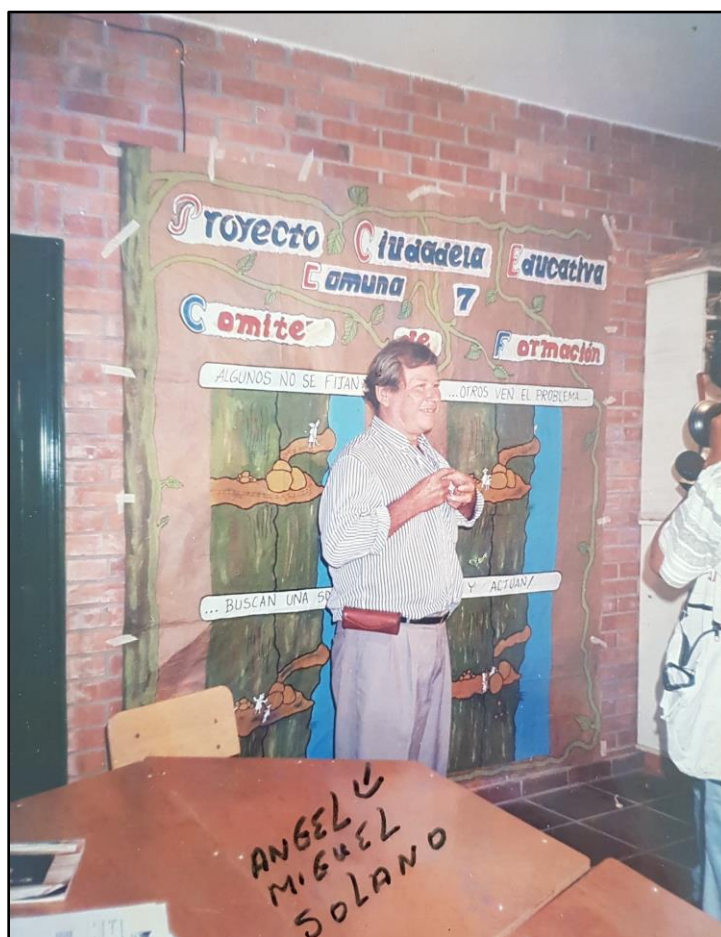
Cuando vimos fue que llegó esa empresa, una empresa inglesa gringa, a construir una planta en un sector donde había 5 actores armados donde ellos tenían su cuartel aquí. Que llegaran empresas gringas inglesas o italianas era lo mejor para ellos era una bonanza llena, era mejor dicho como el pan para el niño que no está en el colegio. Entonces eso dio a que se formar un conflicto entre el conflicto armado unido entre capital privado eso Dios mío eso era mucho enfrentamiento ante los escoltas de los empresarios y los actores armados de nuestros barrios eso no lleva a nosotros intervenir. (Entrevistado comunitario 2).

La intervención de los diferentes líderes sociales en la disputa ejerció un papel de mediación. Inclusive uno de los entrevistados fue secuestrado por Pastor Alape, para ese momento comandante de las FARC, solicitó a este y a los otros líderes comunitarios que el proyecto no se hiciera. No obstante, se pudo llevar a cabo el proyecto del colegio para su comunidad, el cual inició su construcción en el año 2002 con importantes aportes del fondo europeo para la paz. Adicionalmente, con la ayuda de una Gestora social, quien tenía el papel de interlocutora en las comunidades, y las empresas privadas, quienes aportaron los

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

estudios por medio de Sistemas de Información Geográficos y diseños, se empezaron a recoger ideas de la comunidad para la construcción del colegio. Finalmente, al ver que los habitantes de la comuna estaban tan organizados y decididos, los actores armados desistieron de la enorme presión que ejercían, posibilitando así, continuar con la construcción de la ciudadela educativa. Como se evidencia en el trabajo participativo que se empezó a construir con la comunidad.

Figura 26 Trabajo participativo



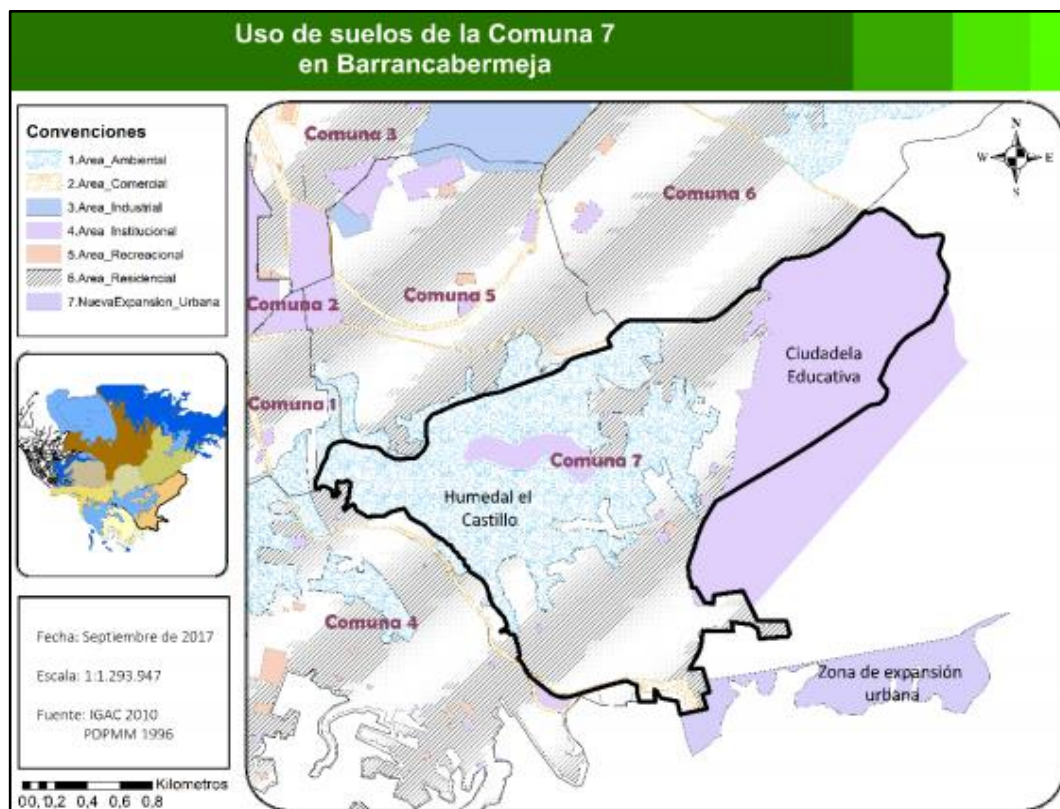
Nota Imágen de sesiones de trabajo con más comunidades presentes en la actual comuna 7, para la definición de la construcción de la ciudadela educativa. Suministrado por la comunidad entrevistado C2.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

De hecho, la construcción de la ciudadela educativa no fue el único logro de la organización civil en la comuna 7. Adicionalmente, el equipo gestor logró la formulación en el año 2001 e inclusión del Plan Parcial en el POT del año 2002 al tiempo que gestionó la formulación del Proyecto Educativo Comunal PEC, la Formulación del Plan de Desarrollo de la Comuna 7, y la Revisión y Ajuste al Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Comunal llevado a cabo en el año 2007 (Molina-López, 2008). En la figura 25 se incluye el mapa de uso de suelos de la comuna 7 según Estupiñán (2013)

Figura 27. *Uso de suelos en la comuna 7 en Barrancabermeja.*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota. Se relaciona en colores dentro de la limitación las áreas ambientales, comerciales, industriales, institucionales, recreacionales, residenciales y de nueva expansión urbana. Estupiñán, D. (2013b). Construir territorio: Hacia un proyecto educativo de ciudad en la Comuna 7 de Barrancabermeja. [Tesis de maestría en Ordenamiento Territorial]. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/12430>

De hecho, el Plan Parcial de la comuna 7 es una muestra fehaciente de la relevancia de la participación de la sociedad civil en su proceso de desarrollo. Este proceso tiene origen a finales de 1998 y guarda relación con el Plan de Desarrollo y Protección Integral de los Derechos Humanos del Magdalena Medio que concluyó que el oriente de Barrancabermeja (comunas 5, 6 y 7) tenían la necesidad de consolidar procesos de planeación local del desarrollo urbano que incluyera dimensiones ambientales, de bienestar y de progreso. En gran medida este proceso de construcción colectiva fue necesario puesto que se presentaba un abandono casi completo de los diferentes niveles de gobierno: municipal, departamental y nacional. Simultáneamente, en otros municipios de la zona se

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

presentaron diversos procesos de desarrollo local desde las comunidades impulsados por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, liderado por el sacerdote Francisco de Roux.

En el plan mencionado en el párrafo anterior se planteó la necesidad de crear un plan parcial para el oriente del Distrito, sin embargo, la iniciativa únicamente prosperó en la comuna 7, gracias al impulso de los líderes de esta parte de la ciudad. En este punto la participación del Equipo Gestor de la ciudadela educativa, así como de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, comuneros, docentes y asociaciones de padres de familia se presentó la propuesta a la oficina de planeación municipal. En abril del año 2.000 la propuesta fue aceptada oficialmente y se inició el proceso de concertación con los demás actores presentes en el territorio: Alcaldía Municipal, Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM), Ecopetrol, ISA, Tipiel, Merilétrica, CAS, entre otros.

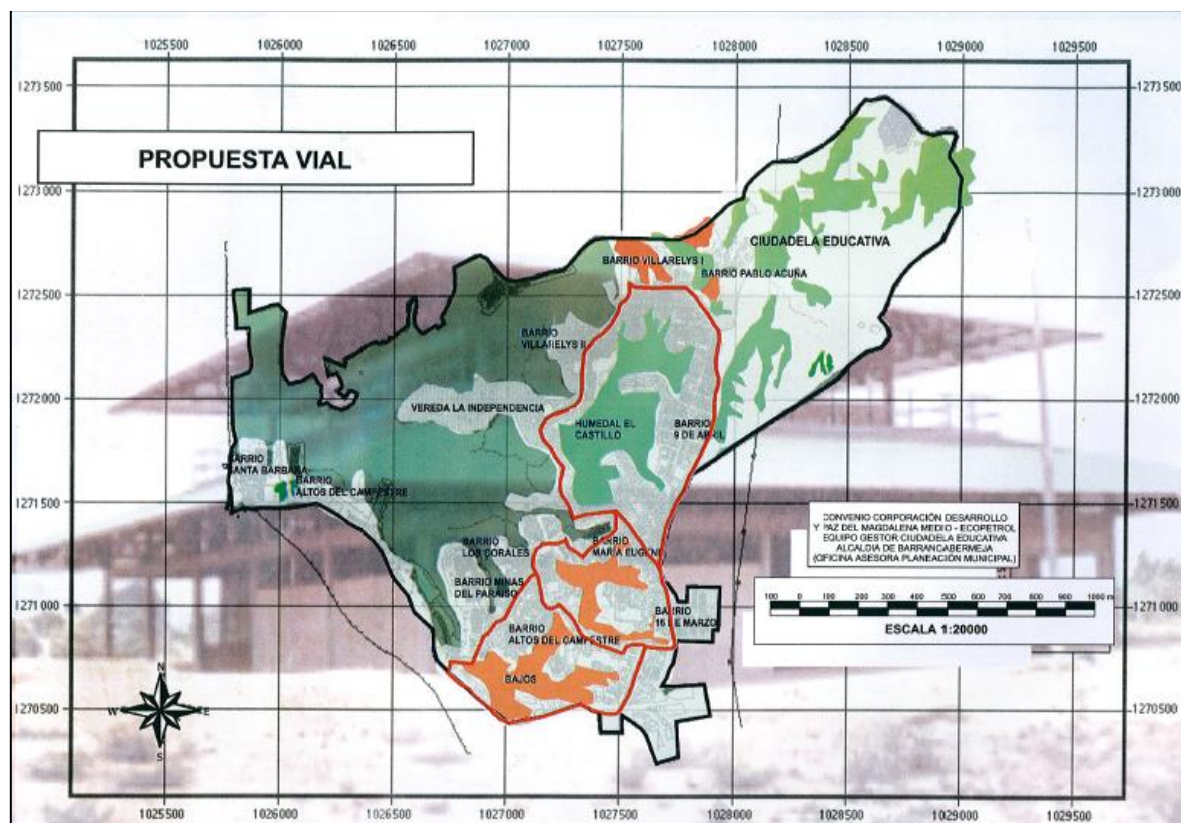
Posteriormente, se firmó el Convenio Institucional 057 de octubre 19 del año 2.000 entre Ecopetrol, CDPMM, ISA, Municipio de Barrancabermeja y Equipo Gestor de la Ciudadela Educativa que conformó un equipo interdisciplinario de profesionales que con apoyo de la comunidad recorrió todos los barrios, calles y humedales de la comuna, al tiempo que consultó alrededor de los temas sensibles de la comunidad. Finalmente, se formuló el Plan Parcial que recogió los elementos sustanciales en dos tomos y 20 planos que dieron cuenta de los estados de las viviendas, vías, campos deportivos y la cobertura de los servicios públicos: agua, alcantarillado, luz eléctrica y telefonía, principalmente (Ciudadela Educativa, 2001).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Los principales proyectos y elementos incluidos dentro del plan parcial fueron: consolidación de vivienda, espacios públicos para recreación y deporte, equipamientos educativos, aprovechamiento productivo del suelo, conservación de humedales, interconexión vial y tres centralidades urbanas. Estos objetivos estuvieron trazados en un horizonte de 20 años y con un costo cercano a los 43 millones de pesos, de esa época. Con respecto a la cartografía, se menciona que para el diagnóstico y formulación del plan parcial se utilizó un SIG: AR View 3.2 (Ciudadela Educativa, 2001).

A continuación, se muestran algunos mapas que se incluyeron dentro del plan parcial de la comuna 7.

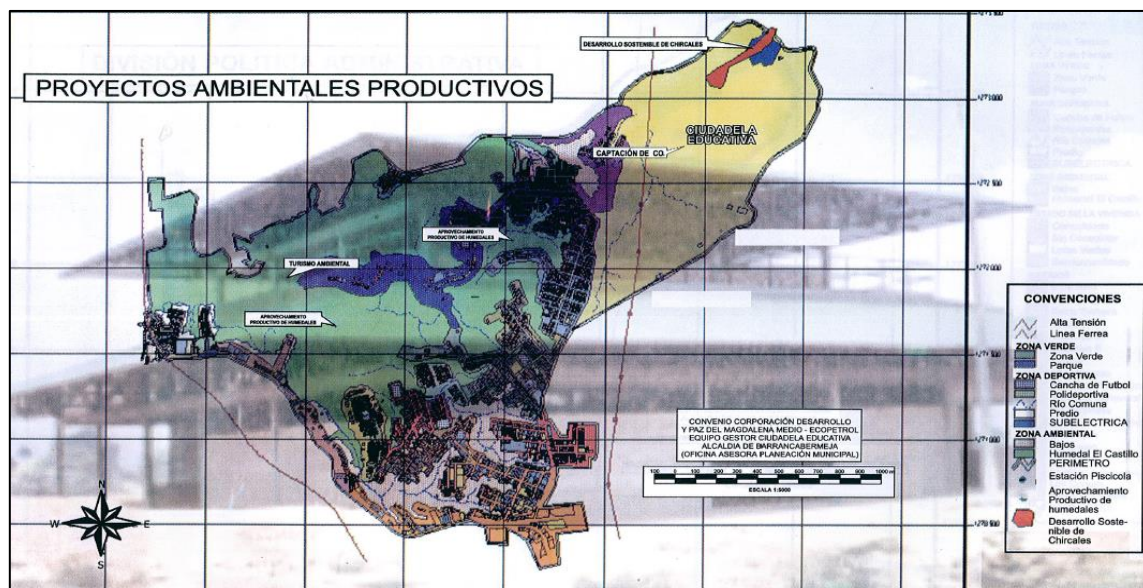
ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Figura 28. *Propuesta vial del plan parcial de la comuna 7.*

Nota. Se resalta la infraestructura vial en proyección. Ciudadela Educativa. (2001). Plan parcial de ordenamiento territorial y unidad de gestión urbanística ciudadela educativa comuna 7 de Barrancabermeja. (Volumen II Formulación). Convenio "Ecopetrol- Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - Alcaldía Municipal (Oficina De Planeación Municipal) - Equipo Gestor Ciudadela Educativa - Interconexión Eléctrica-Isa.

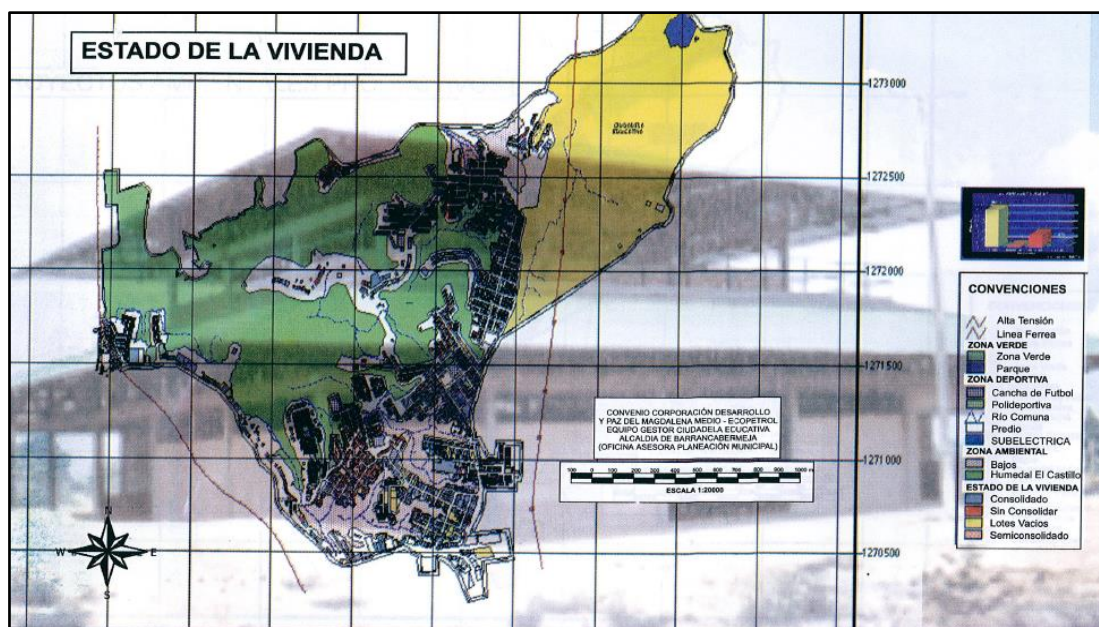
Figura 29. *Proyectos ambientales productivos plan parcial comuna 7 de Barrancabermeja.*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota. Se relacionan los espacios ambientales de la comuna 7. Ciudadela Educativa. (2001). Plan parcial de ordenamiento territorial y unidad de gestión urbanística ciudadela educativa comuna 7 de Barrancabermeja. (Volumen II Formulación). Convenio "Ecopetrol- Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - Alcaldía Municipal (Oficina De Planeación Municipal) - Equipo Gestor Ciudadela Educativa - Interconexión Eléctrica-Isa.

Figura 30. Estado de la vivienda según plan parcial de la comuna 7 en Barrancabermeja



Nota. se relacionan por color las zonas acordes al estado de la vivienda, el aspecto ambiental, deportivo entre otros. Ciudadela Educativa. (2001). Plan parcial de ordenamiento territorial y unidad de gestión urbanística ciudadela educativa comuna 7 de Barrancabermeja. (Volumen II Formulación). Convenio "Ecopetrol- Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - Alcaldía Municipal (Oficina De Planeación Municipal) - Equipo Gestor Ciudadela Educativa - Interconexión Eléctrica-Isa.

A propósito, uno de los entrevistados mencionó:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Mire que aquí todavía el POT lo están aprobando porque venimos de un POT antiguo y ellos se basan en lo que nosotros hicimos aquí en la comuna, toda cosa que se quiera hacer aquí en la comuna siempre dice guíense por lo que se tiene en la Comuna 7 “lo aceptaron entre comillas” pero para ellos es una bofetada que nosotros desde acá tengamos que haber hecho el POT. Lo utilizan para ciertas cosas dentro de la comuna, pero no, no lo han aprobado así, pero estamos en esas. Eso ha sido muy duro también para nosotros porque nosotros conseguimos los trabajos y luego tenemos que buscar el personal y ellos son los que se ganan la plata y nosotros quedamos fuera por la formación académica, mire que nosotros hemos pensado ya tenemos en si 5 de nosotros que ya se prepararon (Entrevistado comunitario 2)

En el tiempo histórico las construcciones que se hicieron aquí como todo era invasión, nosotros todos lo hicimos con licencias de construcción urbanística, hicimos esos trámites y en ese tiempo ni la ley cobija estos lados entonces uno va y mira y nosotros tenemos licencia de construcción validadas por encima de las cosas que el POT no logro llegar a la práctica. Sí, entonces ahí como de alguna manera se ha generado una tradición normativa en términos del uso del suelo, producto de las cosas que nosotros hicimos. ¡Que frustración siente uno! Ustedes hablan muy bonito, montaron muchos documentos y muchos documentos, pero las ideas quedaron en el papel y no se llevaron a la práctica. Nosotros decimos que no es culpa de nosotros porque es que nosotros no hemos sido los funcionarios públicos responsables directos, nosotros hemos puesto la fuerza, la voluntad, y el

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

acompañamiento de esas cosas, pero sin la voluntad de quienes gobiernan no lo permiten, pues dependemos de eso. Con la bonanza que hubo en la región en esa época de conflicto que entraron muchos recursos de cooperación internacional se pudieron hacer cosas, y las cosas que existen es más por esos recursos que por los recursos públicos (Entrevistado comunitario 1)

Con relación al proceso de la comuna 7 el entrevistado institucional mencionó:

Bueno el rol de la alcaldía básicamente es el impulso comunitario. La alcaldía empieza a seguir el proceso inicialmente en 1995 con la construcción de Merilétrica. En ese momento se toma la decisión y el Gobierno empieza a construir el elemento de acompañamiento. Ya hacia la construcción del colegio digamos están los convenios con la Comunidad Europea y está la alcaldía y hay los recursos de lado y lado para lo que es la construcción de la ciudadela educativa. Y se están construyendo los equipamientos ahí en el sector con recursos de la alcaldía y también por ejemplo ICBF con los centros de desarrollo: hay recursos tanto la alcaldía como la Gobierno nacional y todo concertado con la comunidad previamente con la comuna 7 (entrevistado institucional)

Finalmente, al indagar sobre la importancia de la participación para la construcción de visión de territorio y planificación se obtuvo la siguiente información:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Claro que sí, es importante que participen porque eso incide y está todo el tema de lo que debe ser un horizonte de los colectivos. Digamos una de las cosas y frente al tema de tierras es que eso obstaculiza mucho el tema de que si usted no conoce bien el tema pues entonces simplemente hay que hacerle como seguir el elemento. Por ejemplo, nosotros ahí en lo que es cerca la comuna 6 y 7 tenemos una zona de invasión que se llama bendición de Dios, es una zona que tiene unas condiciones hidrológicas muy especiales porque el tema es que cuando hay una lluvia torrencial ahí se inunda. Es un tema que no sabemos cómo se va a resolver y por qué porque la gente se mete. Se acostumbra y entonces hay que hacerle infraestructura y que invertir entonces, todo eso obstaculiza. Si la gente tuviera la suficiente información sabía que eso no es así. (entrevistado institucional)

En síntesis, puede verse que la transformación del territorio y la participación en los instrumentos de planificación es posible, aunque acarrea dificultades y limitaciones importantes. Siempre que la comunidad es activa, interrelacionada y proactiva logra cambiar los escenarios a pesar de no contar con el apoyo político continuo de la institucionalidad. De la misma manera, la visión de los estamentos de gobierno sigue concentrada en promover su esquema de planificación centralizada y aduce falta de información, conocimiento técnico y organización de las comunidades para construir instrumentos de planificación alejados de la visión conjunta de territorio. Esos esfuerzos se vieron materializados en la construcción de la ciudadela educativa, como se ve en las siguientes imágenes

Figura 31 Inicios del Proyecto Ciudadela Educativa

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO



Nota: Imágenes de la zona de construcción de la ciudadela educativa. Suministrado por la comunidad entrevistado C2.

Uso de Cartografía en el POT de Barrancabermeja

A continuación, se mostrarán dos facetas de los procesos de uso de los volúmenes cartográficos en los procesos de planificación del territorio. En primer lugar, se mostrará el concepto de la institucionalidad en torno al uso de las herramientas geomáticas y posteriormente se entregarán los conceptos de la comunidad. Si bien la inclusión de los SIG es una necesidad en los mecanismos actuales, su uso aún no está extendido y su uso está limitado al conocimiento técnico y al poder del municipio.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Para el diseño del POT 2.0, es decir el que debe reemplazar al del 2002 la Alcaldía puso a disposición de los usuarios, en la página de internet del distrito, una serie de mapas que incluyen una vasta información para los ámbitos urbano y rural con fines de planeación y toma de decisiones. Al hacer una revisión de la información se encuentra que los mapas están subidos, o bien en formato JPG o PDF, lo cual impide su manipulación y uso en software tipo ArcGis. Es decir, es posible navegar la información, pero no interactuar con ella. Como se mencionó en la sección de revisión, la importancia de esta información radica en el uso que las comunidades y el público general le pueda dar a estas bases de datos. De nada sirve tener una gran cantidad de información en la red si no se puede extraer o manejar. Adicionalmente, al existir muchos documentos similares no es fácil entender cómo se trasponen o cuáles son las implicaciones para las comunidades. En síntesis, la información continúa atada al oligopolio de quién tiene la información, quién la maneja y a quién beneficia.

La historia del uso institucional de los SIG proviene desde el año 1993 cuando se utilizó tecnología incipiente de este tipo para mapear los oleoductos que rodean la ciudad. Sin embargo, esta información perteneció a Ecopetrol y no pudo ser utilizada en los procesos de construcción del POT del año 2002, aunque se realizó un convenio con el IGAC para tal fin. Fue la acción decidida de la comunidad la que en gran medida ayudó a hacer un mapeo y delimitación del territorio a través de ejercicios de cartografía social, como se mencionó previamente. De acuerdo con el entrevistado institucional, entre los años 2008 y 2016 se hizo todo el proceso de cartografía de Barrancabermeja, en un convenio que costó más de mil millones de pesos. Adicionalmente, para el proceso del nuevo POT se

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

hicieron diversas tomas con drones para contar con mucha más información. En palabras del entrevistado: “desde el punto de vista geográfico es una herramienta importantísima de poder contar con información actualizada para poder responder a los procesos de planeación” (Entrevistado institucional).

Adicionalmente al consultar sobre la consolidación de la información geográfica contesto:

Sí hay productos por ejemplo el proceso que nosotros estamos en proceso de concertación para el plan de ordenamiento y tenemos en la en la página web de la alcaldía todos los documentos y toda la cartografía que se ha elaborado incluso también está todos los estudios de gestión de riesgo, entonces incluso se actualizó el tema de riesgo entonces son elementos importantes para poder responder desde el punto de vista institucional a las demandas que tiene nuestra nuestras comunidades (entrevistado institucional).

En contraste, al indagar con la comunidad sobre el uso y la apropiación de los SIG contestaron:

Pues digamos hay una metodología básica desde el tema de trabajo con comunidades y es la cartografía manual, que la gente se dibuje, en el territorio y ubique un poco cómo interpreta su propio lugar donde vive, entonces eso permitió un poco aclarar y siento que es como un punto de partida para llegar finalmente al tema del instrumento. digamos la gente a ese nivel lo entiende claritico. No

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

importa que sea campesino, poblador ribereño humilde, él entiende muy bien eso que ahí está que si aquí sembró una palmera, que aquí está la casita. (Entrevistado comunitario 1)

Sí, las cuestiones a medida que la vida va evolucionando la tecnología va avanzando y eso fue y tenemos que hacernos una autocrítica nosotros porque los fundadores de eso fuimos personas no estudiadas, pero si estudiosos. Entonces nosotros todavía creemos en la palabra, cuando se había visto yo me definiendo aquí con la palabra, pero cuando me veo frente a una pantalla, para mí es muy difícil y tengo que aceptar mi nivel académico. La tecnología va avanzando nosotros debemos ir jugando como va creciendo la tecnología, eso lo tenemos muy claro. (Entrevistado comunitario 2)

Conjuntamente, en torno a los SIG se evidencia que, a pesar de su evolución, la implementación en la elaboración del POT de Barrancabermeja fue deficiente, lo anterior como resultado de factores políticos, desconocimiento de la operacionalización de la ley y el acceso limitado y/o de alto costo a la información geográfica. Existe evidencia sobre la importancia de las herramientas cartográficas en la identificación, ubicación y apropiación de una comunidad sobre un territorio porque finalmente esto optimiza el procesamiento de datos e impacta indudablemente en la expansión de los límites de Barrancabermeja hacia terrenos de protección ambiental. Se concuerda con Molina López, & Villegas (2005) en la dificultad que presentan los municipios carentes de presupuesto y recurso humano especializado, al momento de generar e incluir información en las aplicaciones que conforman los sistemas de información. De igual forma, es importante generar una

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

información que pueda ser manejada por la comunidad evitando la tecnocracia, como lo indican Zilio, Zamoni & Roggeiro (2019). También es importante enseñar el manejo de herramientas gratuitas y de fácil acceso como Google Earth Pro para lograr una aprehensión del territorio, para ello como lo plantea Rocha, 2017, es indispensable contar con perfiles de acceso para la comunidad sin llegar a afectar la seguridad de esta.

Discusión de Resultados

En el presente capítulo se hará la discusión de los resultados presentados en el capítulo anterior en relación con los elementos conceptuales entregados en la primera parte del documento. Los principales hallazgos de la investigación se categorizaron con base en el orden del marco conceptual y se desarrollarán en el mismo sentido con el objetivo de presentar al lector un formato ordenado que permita generar conclusiones relevantes de la investigación.

Ordenamiento territorial

La Constitución Política de 1991 ha profundizado el proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta en Colombia. Se han constituido diferentes herramientas institucionales que han propendido por un mejor proceso de gobernanza en los territorios a partir de una visión compartida y procesos de desarrollo conjuntos entre el Estado y la sociedad civil. La Ley 388 de 1997, la Ley de Ordenamiento Territorial y los diferentes instrumentos creados en el arreglo institucional entregaron importantes

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

responsabilidades a los municipios en términos de la organización y planeación del territorio, así como en la creación de estrategias que involucraran políticas públicas que se transformaran en planes, programas y proyectos que permitieran el desarrollo de las comunidades, principalmente en términos económicos y sociales.

No obstante, la entrega a los municipios del poder de la planeación y la decisión no estuvo acompañada de estrategias que fortalecieran sus capacidades administrativas, técnicas y operativas que favorecieran los procesos de planeación. Como se evidencia en el caso de Barrancabermeja en el POT del 2002 existieron gruesos errores y omisiones que generaron importantes consecuencias para el municipio en términos de desarrollo y calidad de vida. En primer lugar, el municipio no contaba con una cartografía que lograra recopilar todos los elementos determinantes para hacer una adecuada construcción del diagnóstico y por lo tanto de un POT que incluyera los diferentes elementos mencionados en el ordenamiento jurídico. Segundo, la capacidad administrativa y técnica del municipio no estaba preparada para llevar a cabo un proceso tan complejo como la elaboración de un POT. A la fecha, y de acuerdo con datos de la misma alcaldía, no se encuentran todos los volúmenes de información que se utilizaron para el POT, parte de los documentos de diagnóstico están extraviados y no se construyeron indicadores que permitieran hacerle un seguimiento a lo acordado. Tercero, las escalas utilizadas en el proceso de mapeo y la falta de integración en un SIG de los mapas hicieron imposible contar con información vital para la consideración de elementos de tipo ambiental y de uso del suelo.

Además de lo anterior, la debilidad institucional mostrada a lo largo del proceso de construcción y consolidación del nuevo POT aún genera importantes problemas para el

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

desarrollo de Barrancabermeja puesto que el del año 2002 ya se encuentra vencido. Dicha debilidad también está representada en la ausencia de planes, programas y proyectos que se contemplaron en el primer POT. Los habitantes de las comunas más rezagadas y con importantes niveles de segregación socio espacial continúan teniendo, básicamente, los mismos inconvenientes que hace dos décadas: invasión de barrios, prestación deficiente y parcial de servicios públicos, importantes niveles de pobreza multidimensional y poca vinculación al mercado local dentro de cada una de las comunas ubicadas en los sectores oriental y sur oriental.

En tal sentido, es posible analizar que por más que esté planteado un amplio marco de gobernanza para la planificación del territorio, este proceso depende en gran medida de la capacidad de las organizaciones y de los participantes para construir el proceso. (ver anexo 8 recortes de periódico del proceso participativo en la comuna 7) El arreglo institucional plantea un esquema horizontal para la definición de objetivos, no obstante, se observa que el peso continúa siendo preponderante a favor del Estado que mayoritariamente impulsa procesos de planificación de arriba hacia abajo en donde la comunidad resulta siendo un instrumento para la materialización de los intereses del gobierno.

Si bien existen diferencias importantes como la anotada en la comuna 7, estos procesos no siempre se presentan y tienen altos costos para la comunidad puesto que requiere de líderes con capacidad de atender los espacios de participación creados, así como un trabajo interno para la consolidación de iniciativas y objetivos. Esto coincide con la posición de McCall (2011) quien indica que los POT no han sido diseñados de forma

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

participativa y se limitan a niveles incipientes de la participación. Es decir, no se llega más allá de la obtención y utilización en menor medida de información local sobre los recursos, lo que genera que solo se tengan parcialmente en cuenta las necesidades y problemas de las comunidades. Adicionalmente, el caso estudiado coincide con el planteamiento de Borda (1996), quien menciona que el ordenamiento además de contribuir a la protección del ser humano y del ambiente, debe permitir la autonomía local, desde el cual se debe facilitar la unidad territorial. Para este autor estos objetivos son aparentemente divergentes, lo cual puede ser reforzado con lo encontrado en esta investigación.

De igual forma, es necesario anotar que la legislación se ha encargado de crear sistemas complejos para el diagnóstico, trámite y aprobación de los POT. Hay que tener en cuenta que Barrancabermeja es uno de los municipios del departamento de Santander con mejores niveles en los índices de desempeño municipal que emite el Departamento Nacional de Planeación. De hecho, en el periodo 2000 – 2009 Barrancabermeja (69,80) estuvo, en promedio, cinco puntos por encima de la capital departamental Bucaramanga (64,51) en el índice de desarrollo municipal. Este indicador mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero. A pesar de lo anterior, se observó que el POT fue deficitario en varios aspectos con importantes implicaciones sobre la comunidad y el medio ambiente. En tal sentido vale la pena preguntarse cómo funcionan estos procedimientos en municipios de menor categoría y con menos recursos disponibles.

Conjuntamente, aún se presentan un número importante de invasiones a terrenos, tal como se mostró en la sección de resultados, a pesar de estar diagnosticado como una

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

situación que afecta a las personas, el medio ambiente y al desarrollo de la ciudad. No se han construido políticas efectivas que impidan estas situaciones, así como tampoco se ha logrado generar planes de intervención que permitan disminuir los importantes niveles de pobreza multidimensional en las comunas 5, 6 y 7, principalmente.

El crecimiento de Barrancabermeja ha sido completamente desordenado y ha seguido los patrones presentados durante el siglo XX, a pesar de las modernas herramientas de gestión del territorio que tiene el Estado colombiano. Dicho proceso de desarrollo ha estado asociado a las oleadas de migración tanto por los requerimientos de mano de obra de la industria petrolera y su irrigación capilar a los otros sectores como por los fenómenos de violencia y el desplazamiento forzado en la zona del Magdalena Medio. Estos procesos han contribuido de manera importante en los fenómenos de segregación socio espacial presentes en las comunas 5, 6 y 7. Es importante recordar que las actividades de comercio, industrial y de servicios se concentran en las comunas 1, 2 y 3.

Tal y como se mostró en la sección de resultados, los habitantes de las comunas 5, 6 y 7 concentran un número importante de población que ha sido víctimas de hechos violentos tales como desplazamiento forzado, desaparición forzada y homicidios. El patrón se repite en diferentes lugares del país: las víctimas de la violencia se desplazaron hacia las ciudades y centros urbanos más grandes a zonas no urbanizadas, los llamados “cinturones de pobreza”. Durante las entrevistas también fue posible evidenciar la presencia de actores armados en la comuna 7 y cómo en gran medida el objetivo de la Ciudadela Educativa y el Equipo Gestor buscaron arrebatarse los jóvenes a los fenómenos y grupos violentos.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En síntesis, es posible afirmar que la gobernanza no funciona de acuerdo con lo planteado en la amplísima legislación existente. Si bien el objetivo está concentrado en una construcción armónica del territorio que involucre una visión compartida esto no se lleva a cabo porque la participación no es efectiva en todos los casos y porque aún persiste la visión tecnocrática y concentrada en el Estado planificador. Adicional a lo anterior, la ausencia de voluntad política de los gobernantes para la implementación de los planes, programas y proyectos que desarrollen lo incluido en el POT, los hechos de corrupción y la falta de continuidad de las administraciones por problemas judiciales han perjudicado el desarrollo de las comunas más pobres de Barrancabermeja. Se concuerda con Berdegúe (2017) en la necesidad de hacer una armonización normativa que dé más claridad y seguridad a los procesos de ordenamiento. Conjuntamente es imperioso lograr que lo planteado en el POT concuerde efectivamente con lo incluido en los Planes de Desarrollo y se ejecuten las acciones planteadas.

En la construcción del nuevo POT se han invertido más de 25 mil millones de pesos y no se ha logrado la aprobación de este. Adicionalmente ha pasado más de seis años desde su vencimiento y aun actualmente se continúan haciendo ajustes a diferentes componentes del POT para lograr la aprobación por parte de la CAS. La no aprobación del nuevo plan que actualice los lineamientos urbanísticos y las zonas de expansión de la ciudad tiene incidencia importante en la calidad de vida de los habitantes del distrito puesto que permite la continuación de los patrones de segregación y pobreza. No existe un horizonte claro para la aprobación del nuevo POT, lo que refuerza que el proceso es complejo y permite que los municipios gasten importantes cantidades de recursos, especialmente en los diagnósticos y cartografía.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Finalmente, vale la pena hacer un breve análisis sobre el paso de municipio a distrito. Con base en la información encontrada, no es posible afirmar que la figura traerá beneficios a Barrancabermeja. La necesidad de aumentar el recaudo de impuestos territoriales y nuevas fuentes de financiación, diferentes a la deuda, son absolutamente necesarios para poder financiar las localidades y los mayores gastos administrativos del municipio. Si bien es cierto que existen importantes planes que involucran a Barrancabermeja, la consolidación y realización de estos no depende del distrito y pueden tardar muchos años. De manera rápida es posible decir que la categoría de distrito no mejora por sí mismo al territorio. A manera de ejemplo se puede mencionar a Buenaventura: la elevación a distrito no ha mejorado su nivel de desarrollo y al contrario sus habitantes son víctimas de diferentes formas de violencia y olvido estatal. En el mismo sentido, poder competir por mayores ingresos de regalías depende en gran medida de la capacidad institucional, organizacional y operativa del distrito que aún presenta importantes debilidades asociadas a la planeación y la ejecución en aspectos técnicos, financieros, sostenibles y turísticos.

Planeación participativa en la comuna 7 de Barrancabermeja

El caso de la comuna 7 de Barrancabermeja es la excepción que confirma la regla en torno a los procesos participativos en la construcción y consolidación de los POT. Como se relacionó en la sección de resultados, fue el Equipo Gestor, en asocio con la CDPMM y la cooperación internacional quienes lograron consolidar la idea de la Ciudadela Educativa

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

en la comuna al tiempo que lograron la emisión de un Plan Parcial. Estos fueron hitos importantes en el proceso de planeación participativa para el distrito, tanto así que se convirtieron en el referente para la generación de otros planes parciales y para los procesos de construcción colectiva. Se resalta la capacidad de gestión de los líderes y de la comunidad para construir su visión y plasmarla en documentos que fueron tenidos en cuenta para construir el primer POT de Barrancabermeja.

Lo expuesto, adicionalmente, muestra que los escenarios de la gobernanza son diversos y no responden únicamente a lo planteado en el marco normativo. Las instituciones son creadas no solamente por la fuerza de la ley sino también por la voluntad de las comunidades. Para este caso particular, fue el entorno de violencia y segregación lo que generó la necesidad de construir procesos desde la base con una visión de abajo hacia arriba en asocio con otras organizaciones que promovieron la consolidación de instituciones que trasgredieron el arreglo institucional y posicionaron los problemas de la comuna 7 en los instrumentos de planificación.

Iniciativas y proyectos como estos permiten romper con el esquema tecnocrático y oligopólico del Estado planificador habitual. A pesar de que han existido importantes cambios normativos esta tendencia continua presente en los diferentes escenarios de gobernanza y en la orientación misma del sistema. Los diferentes procesos del Equipo Gestor y las demás organizaciones participantes lograron el mapeo y la construcción cartográfica de la comuna 7 a través de procesos participativos y en conjunto con un equipo interdisciplinar de profesionales que realizó intervención en el territorio. La construcción de una visión de desarrollo económico, ambiental, social, productivo y de infraestructura logró

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

poner en el centro de la discusión, y de los instrumentos de planificación, la visión conjunta de territorio de los habitantes de la comuna 7 de Barrancabermeja. Sin embargo, la ejecución y la transformación requieren de acciones decididas que se conviertan en políticas públicas efectivas que logren transformar la vida de las comunidades, situación que no ocurrió en la comuna 7 ni en las demás que sufren problemas similares.

Al hacer una revisión de los documentos de participación ciudadana para la construcción del POT 2019 se observa que estos ejercicios están concentrados principalmente en la elaboración de marcos de análisis que incluyan debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA) para cada uno de los sectores de la ciudad. Si bien este resulta un ejercicio valioso, no logra poner en perspectiva directa las intenciones, necesidades y orientaciones que la comunidad espera para su territorio. Adicional a lo anterior, es necesario mencionar que los documentos no están contruidos de forma que puedan ser apropiados y evaluados fácilmente por la comunidad puesto que son muy extensos y poco amigables en su lectura. Es decir, la construcción de las matrices de DOFA son los máximos elementos de participación y construcción de visión conjunta de territorio, de acuerdo con lo encontrado en los documentos oficiales.

Con base en lo anterior se reafirma lo enunciado por Velásquez y Gonzáles (2003) en relación con la baja incidencia en las políticas públicas locales y en la dirección de los municipios. También se concuerda con estos autores en que el clientelismo y la cooptación de los espacios de participación por parte de los entes Estatales afecta los diferentes instrumentos de planificación.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

En tal sentido uno de los expertos entrevistados mencionó:

La participación en Colombia ha sido un ejercicio más consultivo que de toma de decisión. Es decir, no es un ejercicio prospectivo sobre el dónde hay una mesa hay una coalición y nos ponemos de acuerdo sobre lo que se quiere para un territorio y digamos esa planeación se decide más conjuntamente. Ha sido más es la planeación que se hace a nivel de la entidad territorial y se somete a consideración de un conjunto actores. Entonces yo creo que hay un entendimiento de alguna manera limitada de lo que quiere decir una planeación participativa y es más un ejercicio consultivo. (Entrevistado experto3)

Al analizar los resultados con las categorías de escala de participación con papeles y responsabilidades de Chambers (2006) se encuentran dos escenarios diferentes que confluyen en la comuna 7 y en Barrancabermeja. En la comuna 7 podemos denominar la escala de participación como auto movilizadora puesto que fueron las personas locales quienes impulsaron la transformación del territorio y lograron la inclusión de su visión en los instrumentos de desarrollo, al tiempo que las personas externas se constituyeron en defensores del proceso y lograron la consolidación de la Ciudadela Educativa y la inclusión del Plan Parcial de la comuna en el POT 2002. Es decir, las personas externas apoyaron las acciones espontáneas comunitarias. Así y todo, en Barrancabermeja, a nivel general, se encuentra una escala de participación denominada nominal puesto que las personas externas manipulan a la población local y buscan una legitimación cosmética del proceso mientras que los actores locales se convierten en títeres del esquema.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Al realizar la evaluación a nivel general del distrito se encuentra que, aunque la participación movilizadora de la comuna 7 fue muy importante para su entorno no logró prevalecer sobre los procesos de participación nominales promovidos desde la alcaldía. Si bien la comuna 7 logró poner algunos de los problemas de su entorno las acciones decididas no llegaron y se convirtieron en instrumentos planteados en el POT, pero no ejecutado a través de políticas. La participación nominal de la alcaldía y los agentes políticos no han promovido el cambio institucional necesario para superar las brechas de desigualdad, pobreza y marginalización de las comunas 5, 6 y 7 y utilizan los medios y el ordenamiento legal para legitimar la participación simbólica de la población.

Sistemas Cartográficos en Barrancabermeja.

Es indudable que existe una necesidad de utilizar los SIG en los procesos de planeación participativa modernos, especialmente teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos y las utilidades que prestan estos sistemas. No obstante, la utilización de procesos de cartografía social también es absolutamente necesarios para lograr la vinculación de la comunidad a los procesos, así como para descubrir cómo la comunidad reconoce su entorno. Es cierto, también, que las cartografías modernas están basadas en robustos procesos y herramientas que permiten una mejor toma de decisiones, especialmente en los escenarios de planificación, pero los procesos de cartografía y trabajo con la comunidad no pueden ser abandonados.

El proceso de la comuna 7 muestra cómo los procesos de cartografía social son necesarios, especialmente en escenarios de incertidumbre, como en el caso del POT 2002, y

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

también en procesos participativos auto movilizadores. Fue de esta forma que los habitantes de la comuna 7 lograron incluir aspectos ambientales que no habían sido tenidos en cuenta, así como elementos productivos que tienen relación con el suelo y su entorno. En las imágenes incluidas en la sección de resultados se evidenciaron algunos elementos que fueron preponderantes para la comunidad en los diversos espacios de discusión y que consideraron que debían incluirse en el plan parcial. Esta situación refleja la importancia del trabajo con la comunidad y la interlocución efectiva con ellos para de esta forma lograr una participación real y efectiva de las comunidades.

A pesar de los enormes esfuerzos y los recursos gastados en los procesos cartográficos para la construcción del nuevo POT la navegabilidad, la operabilidad y la facilidad de uso no están presentes en los mapas disponibles en la página web de la alcaldía. Estas imágenes se encuentran en formato PDF y por lo tanto no tienen la capacidad de ser utilizados y exportados a otros sistemas que permitan su manipulación. Como menciona la teoría es necesario que estos mapas y los sistemas cartográficos que incluyen SIG puedan ser apropiados por la sociedad civil para que no quede en el dominio de los oligopolios tecnocráticos. Estos procesos que continúan y se profundizan con el uso de cartografías modernas fomentan los procesos de participación nominal y alejan a la comunidad tanto de las decisiones como de los procesos participativos definidos en el arreglo institucional.

En relación con la discusión, uno de los entrevistados expertos mencionó:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

A mí me parece que la participación de la comunidad es fundamental en la construcción de la información. Lo que pasa es que esa cosa que llama a cartografía social es pura carreta. Lo que se necesita es que los expertos como ustedes, que si saben manejar eso, le digan a la comunidad qué información necesita. Y ustedes como expertos les producen la información que necesitan (Entrevistado experto2).

En la cita anterior se evidencia que el objetivo de muchos técnicos está orientado a mantener el monopolio de la información y entregar solamente la información que le conviene para validar sus teorías en público. Además, refuerza el concepto de participación nominal discutido previamente. Es decir, manifiesta que cree en la participación para la construcción de información, pero invalida y descarta los procesos de construcción social descritos ampliamente en la literatura y en el marco normativo colombiano. Es probable que sus objetivos, o los de las instituciones que defiende, estén orientados hacia una búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida y condiciones de los habitantes, sin embargo, invalidar la construcción colectiva manifiesta claramente la visión del tecnócrata y del Estado planificador prevaleciente en el país.

Con respecto al uso de los SIG uno de los entrevistados anotó:

Entonces, con un buen manejo del sistema de información uno podría saber cuáles es el índice de ocupación y el índice de construcción por lote promedio y un ponderado promedio Y cuál es la tasa de densificación por año, pasando de un piso a dos a tres pisos y cuál es el límite que eso podría llegar a tener y eso cruzado como

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

por ejemplo con espacio público como por ejemplo áreas abiertas, y eso cruzado con índice uso de suelos nos daría una información valiosísima con la que seguramente podríamos construir unas políticas públicas mucho más acertadas que mejoren la calidad de vida de los más necesitados de la ciudad y eso no se hace porque no lo conocemos no tenemos la información y el ArcGIS nos da la información (Entrevistado experto2).

La utilización de SIG resulta valiosa para la planificación del territorio, tal como lo muestra el entrevistado. De igual forma, su utilización depende de la visión de las oficinas y personal adscrito a la planeación. Tal como lo mencionan Perea y Mayor (2014) los procesos individuales de los municipios han generado cartografías desiguales y disparejas que no concuerdan entre ellas y que muchas veces están en plataformas distintas debido a que el Estado central no ha logrado unificar una política de uso de mapas desde el nivel central. Lo anterior en gran medida se ha dado por los costos y además porque esta es una importante fuente para alimentar el clientelismo en los niveles locales. Esto genera problemas en la toma de decisiones con visión regional y afecta de manera importante a las comunidades y recursos ambientales que no quedan cobijados por adecuados esquemas de mapeo.

Finalmente, como resultado de esta investigación se dejará un producto que oriente como texto guía basado en recomendaciones y que será trabajado y ajustado con el Laboratorio de Planeación Participativa de la Universidad.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Conclusiones

Los desarrollos normativos resultantes de la Constitución Política de 1991 han dotado al Estado colombiano y a sus territorios de importantes instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo social, basados principalmente en un esquema de gobernanza horizontal que consulte y permita la participación activa de la sociedad civil en los procesos de construcción conjunta de territorio. No obstante, este proceso ha sido cooptado por los municipios y departamentos para que prevalezca la visión institucional y de los dirigentes en desmedro de la construcción conjunta de objetivos. Estos escenarios están llenos de procesos participativos pasivos en los que únicamente se utiliza a la comunidad como validadora de la información y no como un factor transformador.

Para el caso de la comuna 7 de Barrancabermeja se observan resultados disímiles en la línea de tiempo planteada. Hacia finales de la década de los 90 y principios de 2.000 la comunidad, en compañía de diferentes organizaciones populares y sociales, logró construir mecanismos de participación y auto gestión que los llevaron a consolidar un modelo diferenciado del resto de la ciudad. Para este momento se logró la consolidación de la ciudadela educativa, la aprobación del plan parcial incluido en el POT del año 2.002 y la participación movilizatoria para la construcción de este mismo POT. El segundo escenario se observa para la segunda década de 2.000 cuando la comunidad pierde influencia y capacidad de participación al tiempo que se impone la visión del Distrito sobre los procesos comunitarios.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

El Distrito de Barrancabermeja continúa siendo lugar de confluencia de diferentes grupos poblacionales, asociado a su dinamismo económico y a la provisión de servicios. También, ha perpetuado el modelo de crecimiento y segregación socio espacial evidenciado desde los primeros años del siglo XX: creación de asentamientos informales sobre las periferias, concentración de oferta comercial, industrial e institucional en las comunas 1, 2 y 3 y altos índices de pobreza. A pesar de los objetivos planteados en el POT de 2.002 la ciudad continúa creciendo de forma desordenada y con invasiones en zonas de alto riesgo o de alto valor ecológico.

La tecnocracia, sigue afectando los procesos participativos, como lo es la formulación del POT en Barrancabermeja y que solo evolucionó en la comuna 7, esto refleja la concepción de participación como un ejercicio más consultivo que de toma de decisiones, es decir, no es un ejercicio prospectivo en donde hay una mesa, hay una coalición y se llega a un acuerdo sobre lo que se quiere para un territorio.

Finalmente, el uso de cartografía y de SIG sigue siendo muy limitado y concentrado principalmente en los entes territoriales. Aún no se encuentra una utilización amplia de estas herramientas, a pesar de los requerimientos para aprobación de los POT. En consecuencia, tampoco se observa apropiación y uso por parte de las comunidades. Se requieren importantes esfuerzos que permitan el uso de esta información por parte de la sociedad civil de manera que pueda participar de manera más directa en los espacios de concertación y construcción de los instrumentos de desarrollo. En tal sentido se requieren programas de capacitación y disponibilidad de equipos que permitan entender las herramientas y fomentar su uso.

Es así que los mapas son la mejor herramienta, para que las comunidades se sientan identificadas, ubicadas y localizadas en un espacio físico, con el uso y apropiación de los sistemas de información, se optimiza el procesamiento de datos geográficos, ambientales, sociales, culturales, etc. relevantes para contar con escenarios en prospectiva y poner a la gente en un contexto mucho más concreto de lo que puede ser la realidad en el territorio que habita. Cabe resaltar que estos sistemas deben ser de manejo colectivo, es decir, se debe evitar caer en la centralización del conocimiento, por el contrario, se deben proponer estrategias de apropiación social del conocimiento que permitan a los líderes hacer uso eficiente de estos sistemas en beneficio de la gestión del territorio (con perfiles de acceso claramente definidos por la normatividad), de esta forma anclando la concepción de ordenamiento territorial a los procesos de planeación participativa mediados por los sistemas de información geográfica, se evita el círculo vicioso de la tecnocracia.

Referencias

- Abrego, D., Sánchez, Y. & Medina, J. (2017). Influencia de los sistemas de información en los resultados organizacionales. *Contaduría y Administración*, 303-320.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0186104216300432>
- Aceves, J., Legorreta, G., Hubp, J., Romero, J. & Legorreta, H. (2016). Sistemas de información geográfica y cartografía geomorfológica aplicados al inventario de deslizamientos y cartografía de susceptibilidad en la cuenca del río El Estado, Pico

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

de Orizaba, México. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 43-55.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188461115300157>

Amariz Vasquez, A., Arango Ardila, Y., Palenque Larrota, C. A., Rubiano Ramírez, R. E3. & Sánchez Suárez, Y. (2016). *Abordaje del conflicto armado en Barrancabermeja desde un enfoque psicosocial en las comunas uno y dos*. [Tesis de pregrado de psicología]. Universidad Cooperativa de Colombia.

https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/13747/1/2016_conflicto_victima_psicosocia.pdf

Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Universitas*, 17-42.

<http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n124/n124a02.pdf>.

Arias, F. G. (2017). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*. Arias Odon.

https://www.researchgate.net/publication/27298565_El_Proyecto_de_la_Investigacion_Introduccion_a_la_Metodologia_Cientifica

Asher, K., & Ojeda, D. (2009). Producing nature and making the state: Ordenamiento territorial in the Pacific lowlands of Colombia. *Geoforum*, 292-302.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718508001723>

Barba, R. (julio de 2020). *Las cuentas del POT de Barrancabermeja. Barrancabermeja, Santander, Colombia*. Gestion Eficiente. <https://corrillos.com.co/2020/07/las-cuentas-del-pot-de-barrancabermeja/>

Baron Colmenares, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogo de Saberes*, 133-154.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4718/4026>

Barrera Lobatón, S. (2009). Reflexiones sobre Sistemas de Información Geográfica Participativos (sigp) y cartografía social. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 9-23.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/12798/13395>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

- Bennet, A. & Checkel, J. (2014). *Process tracing: from metaphor to analytical tool*. Cambridge University Press.
<https://www.proquest.com/openview/7feb529eca17b5d84e39b88e4e0315c0/1?pq-origsite=gscholar&cbl=47037>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. Prentice Hall.
<https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%c3%b3n-F.G.-Arias-2012-pdf.pdf>
- Bjørn, S., Bryan, J., Torrado, M., Hale, C. & Barry, D. (2013). Territorialidad, mapeo participativo y política sobre los recursos naturales: la experiencia de América Latina. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 193-209.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-215X2013000200011&script=sci_abstract&tlng=es
- Bril-Mascarenhas, Tomas, Maillet, Antoine, & Mayaux, Pierre-Louis. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(3), 659-684. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Calderon, D. & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, 239-264.
<http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n36/n36a11.pdf>
- Camacho, H., Fernández, Y., Ruiz, J. & Escalona, M. (2015). Enfoque metodológico para la construcción de una Geobase como apoyo a la investigación en agricultura y recursos naturales. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 39-50. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188461115300157>
- Cámara de Comercio de Barrancabermeja. (2020, 27 de marzo). *Barrancabermeja en cifras*. Cámara de Comercio de Barrancabermeja.
<http://barrancabermejaencifras.com/demografia>
- Camelo, A., Solarte, L. & López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y Economía*, 163-180.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

http://praxisfilosofica.univalle.edu.co/index.php/sociedad_y_economia/article/view/3934/6017

Castro, A. (2014). Planificación territorial en la ciudad de Cartagena: Una relación dialéctica entre desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental. *Aglala*, 1-20.

<http://revistas.curn.edu.co/index.php/aglala/article/view/893>

Centro de Estudios Regionales. (2015). *Caracterización de los procesos de investigación Barrancabermeja 2010-2015*. Centro de Estudios Regionales.

<http://www.cer.org.co/lineasdeinvestigacion/caracterizacion.pdf>

Chambers, R. (2006). *El mapeo participativo de los sistemas de información geográfica: ¿De quién son los mapas? ¿Quién se empodera y quién se desempodera? ¿Quien gana y quien pierde?* Instituto de Estudios para el Desarrollo Universidad de Sussex Brighton BN1 9RE.

Chaparro, F. (2003). *Apropiación social del conocimiento, aprendizaje y capital social*.

Simposio Internacional sobre Ciencia y Sociedad, (págs. 1-14). Corporación Colombia Digital. <https://cmapspublic2.ihmc.us/rid=1HP0C7ML6-1BSFXDZ-814L/apropiacion%20social%20chaparro.pdf>

Ciudadela Educativa. (2001). *Plan parcial de ordenamiento territorial y unidad de gestión urbanística ciudadela educativa comuna 7 de Barrancabermeja*. (Volumen II Formulación). Convenio "Ecopetrol- Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - Alcaldía Municipal (Oficina De Planeación Municipal) - Equipo Gestor Ciudadela Educativa - Interconexión Eléctrica-Isa.

<http://186.170.30.3:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/164/DPT-0409%20Plan%20parcial%20y%20unidad%20de%20gesti%C3%B3n%20Ciudadela%20Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). Secretaría de Senado.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Cordepaz. (2015). *Orientaciones para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial del Departamento del Meta*. Universidad Externado de Colombia.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

<https://colombia.unfpa.org/es/publications/orientaciones-para-la-revisi%C3%B3n-y-ajustes-de-los-planos-de-ordenamiento-territorial-del>

Cordero Cueva, J. F. (2016). Autonomías y Desarrollo Territorial y Urbanístico: Memorias del IX. *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, (pág. 351). Universidad de Cuenca.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=696206>

Cuevas, A. (2008). Conocimiento científico, ciudadanía y democracia. *Revista Iberoamericana de Ciencia*, 67-83. <https://www.redalyc.org/pdf/924/92441006.pdf>

Dalla-Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora*, 47-54.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132017000100006&script=sci_abstract&tlng=es

Dennis, S. (2006). Prospects for qualitative GIS at the intersection of youth development and participatory urban planning. *Environment and Planning*, 2039-2054.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/a3861>

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Serie Planes de Ordenamiento Territorial*. Panamericana Formas e Impresiones. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/05/Gu%C2%A1a-Formulaci%C2%A6n-Planes-Ordenamiento.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2016). *Ponencia para concepto COT sobre proyecto conversión de Barrancabermeja Santander en Distrito*. Secretaría Comisión de Ordenamiento Territorial, Departamento Nacional de Planeación.

<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Ponencia%20Distrito%20de%20Barrancabermeja-1.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2021). *Terridata*. Departamento Nacional de Planeación. <https://terridata.dnp.gov.co/>

Díaz, S., Muñoz, S. & Nieto, M. (2010). *Ensamblando la nación: Cartografía y Política en la Historia de Colombia*. Universidad de los Andes.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=M6A7DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=Los+mapas+sugieren+la+idea+de+un+retrato,+una+copia+de+la+realidad+en+la+cual+el+cart%C3%B3grafo+representa+lo+que+existe,+el+mundo+tal+y+como+es%C3%B3sin+embargo,+m%C3%A1s+que+pinturas+fieles+de+lo+que&ots=DGk0z1_x8R&sig=PhWyvS0RBLwFbcrTHbkP88veeiE#v=onepage&q=Los%20mapas%20sugieren%20la%20idea%20de%20un%20retrato%2C%20una%20copia%20de%20la%20realidad%20en%20la%20cual%20el%20cart%C3%B3grafo%20representa%20lo%20que%20existe%2C%20el%20mundo%20tal%20y%20como%20es%C3%B3sin%20embargo%2C%20m%C3%A1s%20que%20pinturas%20fieles%20de%20lo%20que&f=false

Dirección de Desarrollo Territorial. (2004). *Guía Metodológica 1 Información práctica para formulación de PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*.

Panamericana Formas e Impresos. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/05/Gu%C2%A1a-Formulaci%C2%A6n-Planes-Ordenamiento.pdf>

Distrito de Barrancabermeja. (2020a, 31 de octubre). *Diagnóstico POT 2019*. Distrito de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/Cartilla%20Resultados_Fase%20de%20Diagnostico_2018.pdf

Distrito de Barrancabermeja. (2020b, 03 de noviembre). *Plan de desarrollo 2020-2024*. Alcaldía Distrital de Barrancabermeja. file:///C:/Users/maomb/Downloads/3._plan_de_desarrollo_distrital_v4.pdf

Echeverri, D., & Lobo, E. (2019). *Informe de gestión Proceso de Empalme 2016-2019 plan de ordenamiento territorial municipio de barrancabermeja*. Alcaldía Distrital de Barrancabermeja. <https://www.barrancabermeja.gov.co/sites/default/files/opendata/Presentaci%C3%B3n%20Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20Empalme%20POT%20L%C3%8DNEA%20DE%20TIEMPO%202019.pdf>

El Tiempo. (2020, 17 de mayo). *Alcalde en Santander utilizó figuras de pesebre para presentar el POT*. El Tiempo.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

<https://www.eltiempo.com/colombia/santander/alcalde-de-barrancabermeja-presento-el-plan-de-ordenamiento-territorial-con-figuras-de-pesebre-496454#:~:text=Por%20medio%20de%20una%20transmisi%C3%B3n,a%20un%20t%C3%ADpico%20pesebre%20navide%C3%B1o.>

Estupiñán, D. (2013a). *Historia de las alcadías populares en Barrancabermeja (1988-2011)*. Universidad Industrial de Santander.

<http://noesis.uis.edu.co/bitstream/123456789/29853/1/147404.pdf>

Estupiñán, D. (2013b). *Construir territorio: Hacia un proyecto educativo de ciudad en la Comuna 7 de Barrancabermeja*. [Tesis de maestría en Ordenamiento Territorial].

Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/12430>

Fals Borda, O. (1996). Región c Historia. Elementos sobre Ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. *Análisis Político*, 87-88.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74517/67266>

Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), 11-32.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2686501/1.pdf>

Florez, D., & Rodríguez, G. (2016). Ordenamiento territorial en Colombia: violencias, guerra y resistencias. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 37-44.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59300>

Forero, C. (2000). *El Sistema Nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7087?show=full>

Glückler, J., Rehner, J., & Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 5-20. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-34022019000300005&script=sci_arttext)

[34022019000300005&script=sci_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-34022019000300005&script=sci_arttext)

Goodchild, M. F. (2000). *What is Geographic Information Science?* University of California Santa Barbara.

<https://escholarship.org/content/qt5k52c3kc/qt5k52c3kc.pdf?t=nskp6>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Gutiérrez Tamayo, A. L. (2011). Estudios del territorio: potencialidad socio-espacial para los procesos de desarrollo. *Anekumene*, 1(2), 119-135.

[http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3484/1/GutierrezAlberto_estudio
osterritoriopotencialidadsocioespacialprocesosdesarrollo.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3484/1/GutierrezAlberto_estudio%20territoriopotencialidadsocioespacialprocesosdesarrollo.pdf)

Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: un instrumento para el desarrollo sustentable Territorial ordaining and its social construction in Colombia: An instrument for sustainable development.

Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, (19), 97-109.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-
215X2010000100008&lng=en&tlng=es.](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&tlng=es)

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (Sexta edición). McGraw Hill.

[http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-
de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf](http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf)

Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 37-45. <http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/1071>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). *80 hechos que marcaron la historia del IGAC*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [https://igac.gov.co/es/contenido/80-
hechos-que-marcaron-la-historia-del-igac](https://igac.gov.co/es/contenido/80-hechos-que-marcaron-la-historia-del-igac)

Levy, J. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1080/07388940701860318>

Ley 1581 de 2012. *Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. (17 de octubre de 2012). Diario Oficial

48587.<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

#::~:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,el%20art%C3%ADculo%2015%20de%20la

Ley 9 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.* (11 de enero de 1989) Diario Oficial No. 38.650.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* (28 de junio de 2011).

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2011.%20LOOT.pdf>

Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* (24 de julio de 1997). Diario Oficial No. 43.091.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Maldonado, M. M. (1999). Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano. *Territorios*, 23-52. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5650>

Martínez, O. & Luisa, M. (2013). *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque.* CLAD. <https://docplayer.es/16958880-La-planificacion-en-el-siglo-xxi-desafios-institucionales-y-claves-para-un-nuevo-enfoque.html>

Massiris, A. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova*, 741-798.

<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

Massiris Cabeza, A. (2012). *Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia.* Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

<https://biblat.unam.mx/es/revista/perspectiva-geografica/articulo/ordenamiento-territorial-experiencias-internacionales-y-desarrollos-conceptuales-y-legales-realizados-en-colombia>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

- McCall, M. (2011). Mapeando el territorio: Paisaje local, conocimiento local, poder local. *Proceedings CIGA Symposium, Geografía y Ambiente en Latina America* (págs. 221-246). Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.
<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/645/mccall.pdf>
- Molina, A., López, L. & Villegas, G. (2005). Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la planificación municipal. *Revista EIA*, 21-31.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-12372005000200003&lng=en&tlng=es
- Molina López, L. (2008). Comuna 7 de Barrancabermeja: Una propuesta participativa de ordenación territorial en barrios de origen informal. *ACE, Architecture, City and Environment*, (1), 259-270.
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5657/15_LUIS-MOLINA_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Molina-López, L. (2008). Barrancabermeja: Segregación socioespacial y desequilibrios funcionales. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 1(2), 332-347.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5496>
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7277-nuevos-enfoques-teoricos-evolucion-politicas-regionales-impacto-territorial-la>
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 120-136.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838>
- Ordoñez, L. (2019). Sistemas de Información Geográfica aplicados a la planificación urbana. *Memorias del Simposio de Arquitectura y Ciudad* (págs. 1-9). Universidad del Tolima. <http://revistas.ut.edu.co/index.php/B33/article/view/2015>
- Otero Prada, D. (2015). *Historia de la fundación de Barrancabermeja y el papel del petróleo*. Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo, Uniciencia.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

<https://uniciencia.edu.co/images/documentos/Investigacion/publicaciones/1-Historia-de-la-fundacion-de-Barrancabermeja.pdf>

Penagos, Á. (2018). El ordenamiento territorial y la articulación Nación-territorio: muchos intereses y un solo territorio. En A. Molano-Rojas, & otros, *Calidad institucional fundamento del desarrollo económico y el progreso social* (págs. 105-122). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Reflexiones-sobre-Ordenamiento-y-Desarrollo-territorial-en-Colombia.pdf#page=29>

Perea, R., & Mayor, J. C. (2014). La cartografía como instrumento de comunicación en la planificación del espacio geográfico. *Entorno Geográfico*, 180-193.

https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63908808/Articulo_revista_final_Randy20200713-60295-2xzxrb.pdf?1594653027=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLa_cartografia_como_instrumento_de_comun.n.pdf&Expires=1622504275&Signature=CmCHtwQ1dnA6Ffv4G8sE2DU6~FyeHh h~Z7rL9f1MO9-rJL8zZ126~X3imfagDimjkkMnUKBmXSQnEEqyFtZd4WjvvM9Ie9Tiqko00d50~IfChz~~NG0iNLyI6pZP4iHJkgRriZ~hyYoMN9chViG2b~N9GKW40UqMM9IihHqTzXvToimgKzydR83f6H8KqQUAz~O4ciPSB9KcRHedC0XiY~-j1Nlkt9Un81G~GGVsV~AV3AUGKHou93-0VFK5UUV2c4YzhqTvqfhahGLoefKUDQK81RwkPgJI8kB5t1C4kVF31yCqhc7k3XOmhpYW3xtM7URPbLskWJLC7qwZBiUyBA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Ponce, R. (2008). *Los Sistemas de Información Geográfico como una herramienta de apoyo a los procesos de planeación participativo*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. http://estudiosurbanos.uc.cl/images/tesis/2009/MDU_RPonce.pdf

Posada, A. & Berrocal, A. (2015). Reconfiguración regional en el marco del ordenamiento territorial; Francia un ejemplo para Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad y divulgación científica*, 18(1), 271-281.

<https://revistas.udca.edu.co/index.php/ruadc/article/view/475>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

- Rimisp (2017). *Pobreza y Desigualdad. Informe latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás. Síntesis*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, IDCR, CRDI, FIDA. <https://informelatinoamericano.rimisp.org/wp-content/uploads/2018/03/Sintesis-CAST-Rimisp-2017-REFERENCIA.pdf>
- Rizzi, P., & Porebska, A. (2020). Towards a Revised Framework for Participatory Planning in the Context of Risk. *Sustainability*, 12(14), 1-23.
<https://ideas.repec.org/a/gam/jsusta/v12y2020i14p5539-d382286.html>
- Rocha, L. (2017). La gestión de información espacial y la administración del territorio enmarcada en los conceptos de las IDES. *Conferencia y reunión anual comisión 7 FIG* (págs. 1-8). Universidad de los Andes.
https://www.fig.net/resources/proceedings/2017/2017_12_comm7/FIG717_paper_Luz-Angela-Rocha.pdf
- Ruiz, M., & Pinilla, P. (2012). *Proyectos Estratégicos de Ordenamiento Territorial para la Consolidación del Municipio de Marsella como Territorio Sustentable*. Universidad Tecnológica de Pereira. <https://core.ac.uk/download/pdf/71396846.pdf>
- Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional. (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenido básicos*. Secretaría Técnica COT Nacional Comité Especial Interinstitucional.
<https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/lineamientosdelacot.pdf>
- Serrano-Besil, J. (2020). Crecimiento y configuración socioespacial de ciudades petroleras: los casos de Barrancabermeja (Colombia) y Comodoro Rivadavia (Argentina), 1907-1938. *Cuadernos de Historia*, (52), 205-232.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0719-12432020000100205&lng=es&nrm=iso
- Serrano-Besil, R., & Meza, L. (2018). *La participación ciudadana en la administración pública. Un estudio a las administraciones de 2008-2011, 2012-2015, en el municipio de Barrancabermeja*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

- <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/20814/91437286.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Soja, E. (2009). *The City and Spatial Justice*. [Blog]. Relocal. <https://relocal.eu/the-city-and-spatial-justice/>
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Cara Parens. Universidad Rafael Landívar. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2973>
- Toboso, M., & Valencia, G. (2008). Una representación discursiva del espacio-tiempo social. *Estudios sociológicos*, XXVI(76), 119-137. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59826105.pdf>
- Toledo, E., & Ortega, A. (2018). Territorializando el territorio: un debate teórico. *Antropologías desde América Latina y del Caribe*, 1(2), 35-53. <https://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/revistas/index.php/plural/article/view/48>
- Vanguardia. (2019, 13 de junio). *Barrancabermeja fue declarada Distrito Especial, y ¿ahora qué?* Vanguardia. <https://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/barrancabermeja-fue-declarada-distrito-especial-y-ahora-que-GX1473190>
- Velásquez, F. & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. <https://www.academia.edu/download/31126817/social36.pdf>
- Villamil Pérez, M. (2010). El ordenamiento territorial en Colombia a través del tiempo. *Perspectiva Geográfica*, 1(15), 143-156. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1736>
- Zilio, M., Zamponi, A., & Roggiero, M. (2019). Aprender a leer los mapas para aprehender/comprender el territorio: Google Earth Pro como fuente de información: provincias de San Juan y Corrientes. *XXI Jornadas de Geografía de la UNLP* (págs. 1-20). Universidad de la Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/110137>