Proceso de Articulación de los Instrumentos de Planificación del Valle del Cauca: Plan de Ordenamiento Territorial Departamental y Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020 - 2023

Lorena Sofía Velasco Franco

Facultad de Sociología, Universidad Santo Tomas

Maestría en Planeación para el Desarrollo

Mg. Jorge Andrés Pinzón Rueda

Mayo de 2021

Resumen

La presente investigación muestra como los instrumentos de planificación departamental, buscan coordinar las intervenciones en el territorio de forma equitativa y complementaria, apoyados en los principios orientadores de las leyes orgánicas que guían la formulación, implementación y seguimiento de los diferentes planes; además evidencia la experiencia particular de integración entre el primer plan de ordenamiento territorial de nivel departamental del país y el respectivo plan de desarrollo, como herramienta de implementación en el corto plazo de las acciones territoriales que posibilitarán la concreción del Modelo de Ocupación Territorial del Valle del Cauca, y como intervienen las instancias de participación en las diferentes fases de la planificación departamental.

Tabla de Contenido

Introducción 7

Definición del Problema 8

Pregunta de Investigación 11

Objetivos 11

Objetivo General 11

Objetivos Específicos 11

Descentralización en Colombia, Departamentos sin Territorios con Visiones Regionales de Desarrollo desde la Planificación Intermedia 12

Principios que Fortalecen la Descentralización en las Leyes Orgánicas de Planeación para el Desarrollo Económico, Social y Territorial del País 22

Principios en el Proceso de Articulación de los Instrumentos de Planificación del Departamento del Valle del Cauca 30

Experiencias, Retos y Oportunidades 35

El Proceso de Articulación del POTD en la Formulación y Adopción del Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020 – 2023 41

Experiencias, Retos y Oportunidades 43

Análisis de los Principios Orientadores de los Instrumentos de Planificación del Valle del Cauca 45

Contribuciones desde la Integración de Instrumentos de Planificación para el Desarrollo Económico, Social y Territorial 51

Instancias para la Planeación del Desarrollo Económico, Social y Territorial del País. Funciones y Complementariedad en la Formulación e Implementación de los Instrumentos de Planificación 53

Coordinación de Funciones de Control en los Instrumentos de Planificación del Valle del Cauca 59

Conclusiones 61

Referencias 64

Anexos 71

Anexo I. El Proceso de Formulación, Adopción e Implementación del POTD. 71

Anexo II. Proceso Metodológico de la Construcción del Plan de Desarrollo Departamental "Valle Invencible" 2020 - 2023 78

Anexo III. Resultado de la Articulación de las Apuestas Estratégicas del POTD del Valle del Cauca con las Líneas Estratégicas Territoriales del Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020-2023 80

Línea Estratégica Territorial 1. Turismo, Patrimonio Territorial e Identidad Vallecaucana. 80

Línea Estratégica Territorial 2. Valle del Cauca, Territorio de Integración Social para la Paz. 83

Línea Estratégica Territorial 3. Polos de Desarrollo Urbano para Competitividad y la Equidad 85

Línea Estratégica Territorial 4. Valle, Departamento Verde y Sostenible. 88

Línea Estratégica Territorial 5. Gestión Territorial Compartida para una Buena Gobernanza 91

Línea Estratégica Territorial 6. Desarrollo Integral Rural para la Equidad. 93

Listado de Figuras

Figura 1. Entidades Territoriales Definidas en la Constitución y los Instrumentos de Planificación Respectivos 13
Figura 2. Estructura Modelo de Ocupación Territorial del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca 34
Figura 3. Insumos para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca - Valle Invencible 2020 – 2023 42
Figura 4. Articulación de los Insumos para la Formulación del Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca - Valle Invencible 2020 – 2023 en la Cadena de Valor 42
Figura 5. Estructura Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca – Valle Invencible 2020 – 2023 43
Figura 6. Principios de Gobierno Plan Departamental de Desarrollo Valle Invencible 2020 - 2023 46
Figura 7. Articulación de Instrumentos de Planificación de los Diferentes Actores del Departamento del Valle del Cauca 72
Figura 8. Talleres de Consulta Local y Subregional desde la Fase Diagnostica y de Formulación del POTD 75
Figura 9. Ajustes del Proyecto de Ordenanza en Revisión Conjunta con los Diputados del Ponentes 77
Figura 10. Enfoque Metodológico de la Formulación del Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020- 2023 78
Figura 11. Objetivo línea estratégica territorial 1. Turismo, Patrimonio Territorial e Identidad Vallecaucana – Valle Invencible 2020 – 2023 80
Figura 12. Objetivo línea estratégica territorial 2. Valle del Cauca, Territorio de Integración Social para la Paz – Valle Invencible 2020 – 2023 83
Figura 13. Objetivo línea estratégica territorial 3. Polos de Desarrollo Urbano para la Competitividad y la Equidad – Valle Invencible 2020 – 2023 86
Figura 14. Objetivo línea estratégica territorial 4. Valle, Departamento Verde y Sostenible – Valle Invencible 2020 – 2023 89
Figura 15. Objetivo línea estratégica territorial 5. Gestión Territorial Compartida para una Buena Gobernanza – Valle Invencible 2020 – 2023 92
Figura 16. Objetivo línea estratégica territorial 6. Desarrollo Integral de la Rural para la Equidad – Valle Invencible 2020 – 2023 94

Listado de Tablas

Tabla 1. Relación entre los principios de las Leyes Orgánicas de Planeación en Colombia 24
Tabla 2. Relación entre los principios de las Ordenanzas de Planificación del Departamento del Valle del Cauca 48

Introducción

La presente investigación analiza las diferentes variables de orden territorial que inciden en el desarrollo económico y social del departamento del Valle del Cauca, en el que se articulan los principios de la legislación de diferentes escalas territoriales, permitiendo interrelacionar las motivaciones de diversos instrumentos de planificación en Colombia, que influyen directamente en las dinámicas urbano - rurales y culturales del Departamento.

La posibilidad que ofrece pertenecer al equipo de gobierno del departamento del Valle del Cauca como Directora del Departamento Administrativo de Planeación, facilita el acercamiento al objeto de estudio y la generación de conocimiento en concordancia con el historial de instrumentos de planificación prospectiva del territorio y el carácter innovador en el desarrollo de los mismos, motivando una reflexión desde la experiencia teórico-práctica de los procesos de formulación, articulación, adopción e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD) y del Plan de Desarrollo Departamental (PDD), ya que estos por primera vez se armonizan asumiendo las competencias recientemente designadas por la Ley 1454 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), con el fin de contribuir con la materialización de la visión de largo plazo del Departamento del Valle del Cauca.

Las reflexiones de estos procesos de planificación evidencia, como las orientaciones de las diferentes Leyes Orgánicas de Planeación del país y los canales de comunicación entre los diferentes niveles jerárquicos de las entidades territoriales, facilitan y dificultan la formulación e implementación coordinada de los instrumentos de planificación de nivel intermedio, los impactos de esta en los territorios municipales, y a su vez en la perspectiva de la nación.

Este ejercicio de investigación da cuenta para los demás Departamentos del país, que deberán formular los Planes de Ordenamiento Departamental y posteriormente articularlo con los Planes de Desarrollo Departamental, los procesos que sin estar claramente definidos y reglamentados por la ley, el Departamento del Valle del Cauca siguió.

También para las entidades de nivel nacional, como un referente para el desarrollo de la normativa reglamentaria de las diferentes leyes, que no han actualizado los procesos de acuerdo al desarrollo de los instrumentos de planificación de nivel intermedio, y como una pequeña muestra de las capacidades locales de generación de conocimiento acerca del territorio, así como de la importancia de tener en cuenta los diferentes grupos poblacionales e instancias de participación de forma activa.

Definición del Problema

La planificación en Colombia inicia con la asesoría de expertos extranjeros en "las misiones Kemmerer (1930), Currie (1950), Cepal (1954), Lebret (1955) y Cepal (1958) que orientaron los planes de desarrollo económico y social que permitieron la mejor utilización de los recursos de la nación para concretar los propósitos de crecimiento y el desarrollo económico" (Leudo, 2015). Dichas intervenciones trajeron consigo la reforma de la Constitución en 1968, en la cual se definen las competencias de cada una de las ramas de poder público en el país, no obstante como plantea Leudo (2015) fue solo hasta la Constitución de 1991 que dichas reformas pudieron cristalizarse en:

1) La integración de la planeación y la presupuestación

2) La metodología de planeación de abajo arriba, o lo que dio en llamarse "de la periferia hacia el centro", en tema de municipalidades

3) El establecimiento de un sistema de evaluación de la planeación (sinergia)

Los cambios institucionales sucedidos motivaron la sanción de la Ley 152 de 1994 denominada Ley Orgánica de Planeación, que establece la construcción de los Planes de Desarrollo por parte de las diferentes entidades territoriales del país, y de la Ley 388 de 1997, la cual orienta el desarrollo territorial desde los municipios. Sin embargo, la reglamentación de estos instrumentos de planificación, no generó por sí sola los cambios esperados, por el contrario, se acentuaron las diferencias en el desarrollo regional y local.

> Desde que se aceleró el proceso de urbanización hasta el final del siglo XX, la Nación y las administraciones locales de las ciudades no lograron, sino excepcionalmente, concertar una actuación conjunta para atender tanto los problemas del desarrollo urbano, como las potencialidades que el proceso de urbanización proponía; los intentos de articulación entre las políticas nacionales, de corte económico y sectorial, y las políticas urbanas o regionales de corte territorial, no lograron producir los resultados de desarrollo esperados. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012, p. 38).

De acuerdo con lo anterior, los inconvenientes derivados de la implementación de estas leyes se manifestaron, por una parte, en la concentración de la planificación en la escala municipal en especial en las zonas urbanas, dejando de lado la planificación de las zonas rurales que conforman la mayor parte de los municipios, departamentos y del país; y por otra parte, la falta de articulación entre los diferentes instrumentos de planificación, donde el nivel intermedio no ejercía mayor injerencia en el ámbito de la planeación, en tanto los departamentos carecían normativamente de instrumentos en la materia, lo cual entorpecía el desarrollo de proyectos territoriales supramunicipales de largo plazo, entre los diferentes niveles jerárquicos de gobierno.

> En este panorama se genera una alta dependencia financiera de los municipios, cuya capacidad de generación de rentas propias es casi nula, salvo los escasos recursos provenientes de los impuestos predial, sustentado sobre unos avalúos catastrales desactualizados, y de industria y comercio, aplicado a las pocas actividades comerciales y las casi inexistentes actividades industriales que se desarrollan en cada municipalidad. (Delgado & Acero, 2015, p. 216).

El carácter municipalista de la Constitución desplazó a los departamentos, lo que viene a ser subsanado tardíamente con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), sancionada en 2011 mediante la Ley 1454 a pesar de haber sido prevista desde la Constitución. La LOOT permite a los departamentos ordenar parcial o totalmente el territorio, competencia

que fortalecerá la injerencia del nivel intermedio en la planificación territorial y el acompañamiento de los municipios de bajo desempeño fiscal. No obstante, dicha competencia ha sido poco utilizada por las entidades territoriales de este nivel, sobre todo por el desconocimiento de los alcances de la misma y los vacíos jurídicos en su reglamentación.

El Departamento del Valle del Cauca se ha caracterizado históricamente en el país por su desarrollo diferencial, generado en gran parte por la concentración de actividades económicas y de población en Cali, capital del Departamento, y en el sistema de ciudades intermedias (Buenaventura, Palmira, Yumbo, Jamundí, Guadalajara de Buga, Tuluá y Cartago). Sin embargo, este departamento no es ajeno a las desigualdades en el desarrollo de los municipios pequeños, aislados físicamente de las principales infraestructuras de transporte del país y de los centros de producción.

Motivado ante este panorama, el Valle del Cauca emprende las acciones necesarias para afrontar dificultades tanto en la articulación de elementos estructurantes de nivel regional como en la gestión y financiación interinstitucional, es por esto que teniendo en cuenta el desarrollo de conocimiento acerca de las condiciones del territorio, el Departamento se comprometió con formular y adoptar en el marco de la Ley 1454 de 2011, el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento del Valle del Cauca (POTD). Este instrumento se construye participativamente con los diferentes actores del Departamento, y es adoptado por ordenanza en Agosto de 2019, definiendo lineamientos, directrices y orientaciones de acuerdo al Modelo de Ocupación Territorial, con un horizonte a 20 años a partir de su adopción.

El inicio de un nuevo período gubernamental en el país para los municipios y departamentos, posibilitó a la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca articular el Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023 con la vigencia del corto plazo del POTD, en aras de iniciar la implementación de las orientaciones de este último.

La novedad de dicho instrumento de planificación territorial, junto con la articulación del Plan de Desarrollo del Departamento (PDD) a este, supone una oportunidad para analizar la

forma en que se articularon dos instrumentos de planificación de esta naturaleza; documentar los desafíos sectoriales a los que se enfrentó la planificación a corto plazo, que se centraba en intervenciones aisladas de los diferentes actores que concentra el gobierno departamental; evidenciar la aplicación de los principios y objetos de cada una de las leyes orgánicas que reglamentan la planificación del país; y finalmente, retratar el reto de responder de forma conjunta al programa de gobierno que posicionó a la actual gobernante del Departamento.

Lo anterior con el fin de resaltar la necesidad que tienen las entidades territoriales de nivel intermedio como los departamentos, de un instrumento orientador de políticas públicas territoriales, económicas, sociales y ambientales de largo plazo, para disminuir las brechas de desarrollo al interior del territorio departamental y fortalecer la planificación intermedia.

Pregunta de Investigación

¿Cómo evidenciar las dificultades y oportunidades del proceso de articulación de los instrumentos de planificación del Departamento del Valle del Cauca (Plan de Desarrollo Departamental Valle Invencible 2020 - 2023 - Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento – POTD Valle del Cauca) y la influencia de los principios rectores de las leyes orgánicas de planeación del país?

Objetivos

Objetivo General

Analizar el proceso de articulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental – POTD del Valle del Cauca con el Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020 - 2023, como instrumento de mejora en el ámbito social, económico y territorial encaminado al fortalecimiento de la planificación de nivel intermedio en el Departamento del Valle del Cauca.

Objetivos Específicos

1. Identificar cómo el proceso de descentralización en Colombia, impactó en las competencias de ordenamiento territorial en el desarrollo integral de los departamentos.

2. Documentar cómo se articulan los objetivos y principios de las leyes orgánicas de planificación en Colombia, frente a la articulación de los instrumentos de planificación departamental.
3. Identificar los aciertos y dificultades de la incidencia de las instancias de participación de los instrumentos de planificación en el Departamento del Valle del Cauca.

Descentralización en Colombia, Departamentos sin Territorios con Visiones Regionales de Desarrollo desde la Planificación Intermedia

La Constitución Política de 1991 significó un importante paso para estimular el desarrollo integral desde las regiones y una distribución equitativa de los ingresos nacionales, ante las diferentes crisis políticas, administrativas, económicas y sociales por la que atravesó el país en décadas anteriores.

El panorama de la época se caracterizaba por factores como la progresiva y desordenada concentración de los núcleos humanos a nivel urbano, la desigualdad del desarrollo regional, la dificultad del Estado para satisfacer de manera adecuada y oportuna las necesidades básicas de la población y para atender los servicios esenciales de la comunidad, y una organización estatal "obsoleta y paquidérmica"; sumado a esto las guerrillas (Movimiento 19 de Abril M-19, Ejército Popular de Liberación EPL, Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT, Movimiento Armado Quintín Lame y una facción del ELN) tuvieron una fuerte incidencia en la escena política. (Sánchez, 2016, p. 18).

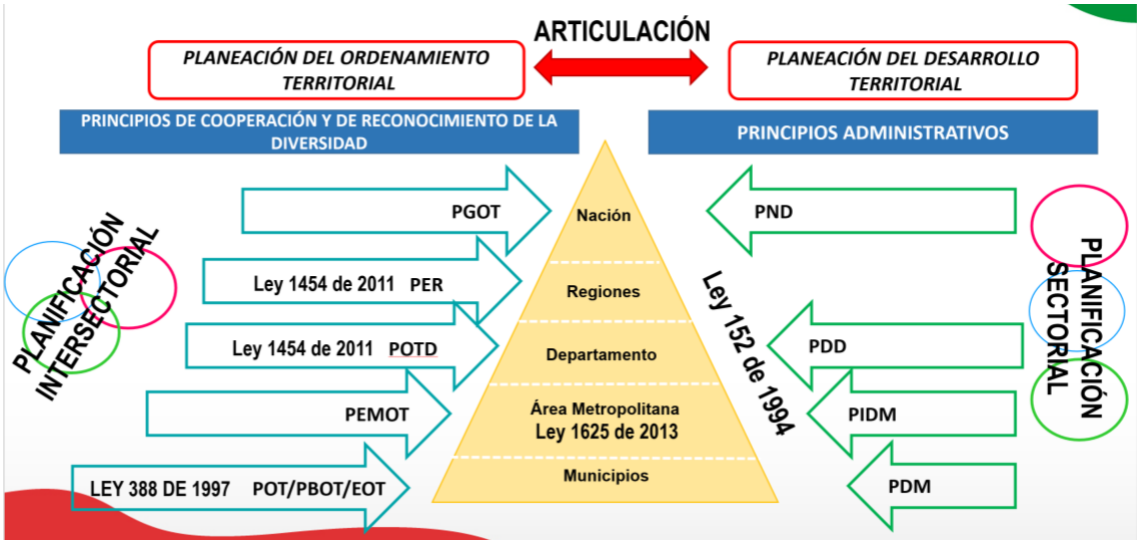
El país mostraba así una división social, económica, política y administrativa, debido a la arbitrariedad con la que se tomaban las decisiones. El malestar ciudadano cobraba fuerza con el pasar de los años, al evidenciar como el desarrollo estaba dirigido por y hacia determinadas clases sociales, concentrando necesidades en los territorios más aislados y aumentando la vulnerabilidad de estos ante las guerrillas conformadas, que en principio luchaban en representación del descontento social, pero que posteriormente se desarmaron o prosiguieron con diferentes ideales, apáticos a las reformas políticas en curso.

La incursión de los modelos económicos extranjeros en el país, los desplazamientos por cambios en las formas de producción y el aumento de la violencia en Colombia, son un efecto de largo plazo generado por la poca presencia del nivel central en los municipios en esos momentos. Hasta la Constitución de 1991, Colombia carecía de instrumentos normativos integrales que respaldaran la diversidad étnica y cultural, la participación ciudadana y la importancia de reconocer y escuchar las demandas particulares de las diferentes regiones, que a pesar de estar ampliamente reconocidas desde tiempo atrás, no contaban con una representación en los espacios de toma de decisiones.

La Constitución de 1991 propone la consolidación de Colombia como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Para el logro de estos propósitos y con la intención de brindar a las entidades territoriales un rol de más importancia en la toma de decisiones y manejo de recursos, la carta magna definió y clasificó los diferentes entes territoriales y sus escalas de gobierno que facilitarían la descentralización en el país.

Figura 1

Entidades Territoriales Definidas en la Constitución y los Instrumentos de Planificación Respectivos



Fuente. Elaboración propia.

El nivel nacional se especializa entonces en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico, y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales, con especial énfasis en la educación y la salud los servicios públicos (DNP, 2002).

Por lo mismo, la Constitución dio paso a la elección democrática de los gobernadores y alcaldes, con lo cual se esperaba fortalecer la autonomía territorial y el mejoramiento de la gestión, al contar con gobernantes comprometidos con sus regiones, y con estabilidad institucional y de recursos para adelantar un programa de gobierno.

De este modo se pone en marcha de la descentralización en Colombia, "definida como un proceso para transferir poder de decisión y responsabilidades desde el nivel central de una organización a unidades alejadas del centro, comprendiendo aspectos administrativos, políticos y fiscales" (DNP, 2002, p. 1); esto con el fin de cumplir dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales, y la democratización de la sociedad al integrar los diferentes grupos poblacionales en la toma decisiones y de poder regional.

Tal como se mencionó, la descentralización comprende varios aspectos temáticos como el espacial, el de mercado, el de política y el administrativo. Este último implica la desconcentración, delegación y devolución, en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central a los gobiernos territoriales, para la provisión de determinados servicios públicos y sociales, y para la realización de obras públicas.

La descentralización en Colombia es principalmente de carácter administrativa, pero de acuerdo con la tipificación, se evidencia la integración de los diferentes aspectos de la descentralización en el sector público, ya que la omisión de alguno de estos obstaculizaría el impulso a la autonomía de las entidades departamentales y municipales, aparte de la imposibilidad del nivel nacional para asumir las funciones mencionadas. Lo anterior además ha permitido la incursión de sectores económicos e institucionales de diferentes niveles

jerárquicos, principalmente entidades internacionales, en la implementación de modelos económicos y políticos en Colombia.

En este sentido se puede argumentar que la descentralización es una reforma política administrativa que no cambia las condiciones económicas y sociales de fondo. Abre oportunidades, permite mejoramientos en el marco de una democracia de tipo capitalista, estimula el surgimiento de mejores administraciones locales, pero no afecta sustancialmente las condiciones materiales que determinan el empleo y el ingreso de la población. Existe la expectativa de que la descentralización pueda contribuir al mejoramiento de las condiciones de ingreso de la población, pero se trata de una expectativa con poco fundamento.

> La descentralización también se aplica a estados socialistas ya que puede ser vista como un instrumento para profundizar la democracia, que busca cambios institucionales que abran espacios importantes para los sectores populares tradicionalmente excluidos (expropiados políticamente) o como un ajuste político para reforzar el control sobre los sectores populares y garantizar mayor legitimidad a un estado en crisis. (DNP, 2002, p. 18).

En Colombia "la descentralización coincidió con las tendencias modernas en favor de la liberalización de los mercados y flexibilización, como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y reducir el tamaño del Estado, cuyo papel se cuestionaba" (Moliona, 2049, p. 170), lo cual está directamente relacionado con las preferencias de las localidades.

Al coincidir la descentralización con la liberación de los mercados se propicia el auge del sector privado, capaz de asumir la prestación de servicios sociales (educación, salud y servicios públicos), que reconocen las diferencias particulares de cada territorio, aprovechando el nuevo modelo de descentralización y la inexperiencia de los gobiernos locales para ofrecer mejores servicios y ser más competitivos que el estado, principalmente en municipios de gran tamaño como las ciudades capitales y distritos donde la demanda de los servicios sociales es superior a

la oferta pública, dejando a los municipios de menor tamaño con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

El proceso de descentralización es concebido como dinámico y cambiante, por ende, desde la Constitución Política de 1991 se evidencia la necesidad de establecer instrumentos de planeación y presupuesto integrado, con el adecuado sistema de evaluación, control y seguimiento, los cuales se definieron con la promulgación de la Ley 152 de 1994, la cual reglamenta y consolida un instrumento de planificación, presupuesto, y un sistema de evaluación que define una serie de indicadores, para identificar la pertinencia y los impactos generados con las decisiones tomadas durante los diferentes mandatos gubernamentales.

Vistos desde la integralidad, estos indicadores clasifican los municipios y entes territoriales de acuerdo al avance en el cumplimiento de los objetivos de la descentralización, evidenciando factores que escapan, en gran medida, al control de los municipios, tales como el apoyo del nivel nacional y departamental, el grado de desarrollo económico, la violencia y otros, que según Delgado & Acero (2015) pueden estar bajo control de las capacidades de manejo del gobierno local y la comunidad, como son, la capacidad de gestión interadministrativa, la gestión fiscal, la corrupción y el clientelismo. Sin embargo, estos últimos son los problemas que más aquejan a las administraciones no solo del nivel municipal, sino nacional y departamental, a pesar de los esfuerzos en la estandarización de procedimientos con respecto al gasto público, y la legislación que soporta la distribución de los ingresos corrientes. En este contexto se puede inferir que:

> La descentralización como parte del proceso de globalización, con el fin de favorecer la libre movilidad del capital internacional e incentivar las demandas sociales, en especial las dirigidas a los gobiernos locales, los cuales, al no disponer de los recursos propios suficientes, deben acudir a un mercado financiero ávido de colocar recursos a tasas de interés elevadas, que son respaldados por ingresos tributarios territoriales, que al ser pignorados limitan la actuación pública en vigencias futuras. Al desaparecer la

> regulación y existir absoluta libertad en los mercados financieros, el endeudamiento permite la renta especulativa a partir de la captura de los ingresos públicos. (Delgado & Acero, 2015, p. 218).

Una vez revisado el proceso de descentralización y los mecanismos por los cuales ha sido posible la inclusión de esta en el ordenamiento administrativo del país, se describe a continuación, el difícil proceso de implementación en los entes territoriales, al adaptarse sin la suficiente preparación interna y colectiva a los procesos, principalmente en la elección de los representantes políticos; en la formulación, implementación y medición de los Planes de Desarrollo; y, en la redistribución del presupuesto nacional.

Transcurridos 30 años del proceso de descentralización en Colombia, el apoyo político dado en 1991 ha perdido fuerza y se ha manifestado en una nueva tendencia centralista, atribuida a la falta de claridad en las normas y a problemas administrativos, ante la incapacidad de muchos gobiernos departamentales y municipales de asumir sus competencias; por su parte el nivel central, tiene un aumento de responsabilidades en materia de gasto y los gobiernos intermedios no tienen autonomía efectiva, ni poder económico para desarrollar las funciones que les corresponde, terminando siempre la nación librando a los departamentos de sus crisis y sus problemas de liquidez (Molina, 2019).

La falta de un diseño institucional específico previo y del fortalecimiento de capacidades ante los cambios derivados, en los diferentes entes territoriales teniendo en cuenta la diversidad institucional y territorial, según Molina (2019) afectó elementos importantes con los que se esperaba robustecer la estructura política, administrativa y financiera del país.

Con el fin de demostrar con más fuerza los impactos que conlleva la descentralización con bajos niveles de implementación, se debe tener presente que los municipios de Colombia difieren no solo en su extensión territorial, población, niveles de productividad y localización de infraestructura, sino también en sus capacidades administrativas y financieras, las cuales guardan una relación directa con los aportes en población y al PIB nacional.

A pesar del carácter municipalista de la Constitución Política[1], a partir de su promulgación las disparidades entre municipios se hacen más evidentes, derivadas del poco reconocimiento del nivel central de las actividades agropecuarias y de conservación ambiental, a partir de las cuales se clasifican con las categorías más bajas a los municipios con estas características, de acuerdo con la Contraloría General de la Nación (2020), situación que intensifica las relaciones de dependencia con las Administraciones de Departamentales, que en ocasiones presentan las mismas condiciones de los municipios, teniendo en cuenta la concentración territorial de municipios de bajas categorías en departamentos específicos.

Los criterios para la clasificación de municipios y departamentos, evidencian la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los municipios de baja categoría, y en los departamentos donde la concentración de estos es considerable, puesto que su condición aumenta la dependencia con el nivel central, desfavoreciendo el rol intermedio de los departamentos y desconociendo las ventajas diferenciales de estos municipios. Bajo esta tendencia, la descentralización pasaría a ser un proceso meramente descrito en las intenciones de la ley, sin evidencia en la práctica, incidiendo en la débil autonomía, la escasez de recursos para la administración, y la poca generación de conocimiento crítico y político de las condiciones de desarrollo del territorio.

El resultado de la pérdida de fuerza política en el proceso de descentralización, fortalece la centralización de funciones en el nivel nacional, que dificulta el cumplimiento de los roles establecidos para cada ente territorial en las diferentes jerarquías, provocando que los municipios y departamento caigan en situación de subsistencia, donde cada cual debe proveerse los recursos para su desarrollo. El contexto político-territorial actual incluye nuevos actores, donde la participación ciudadana exige mayores espacios de decisión, aun cuando el liderazgo

[1]Artículo 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. (Constitución Política de Colombia, [C.P.], 1991, art. 320)

sigue permeado por el clientelismo, y el conflicto armado captura la gestión pública, limitando la profundización del proceso descentralizador.

Es evidente una tendencia hacia la recentralización en la toma de decisiones, tanto así que los Planes de Desarrollo Nacional de los períodos 2002 - 2018, se asumieron sin un análisis de necesidades y capacidades territoriales. De este modo, aumenta la pérdida de identidad por los territorios, como se manifiesta en la baja participación ciudadana, en la desincronización de intereses, y en la falta de control ciudadano. Así mismo se ha visto incrementada la fuerza de los medios de comunicación, creando hegemonías en los imaginarios, las percepciones y las referencias de la recepción de lo social, lo cultural y lo político, quedando relegada la participación, muchas veces como audiencia, avalador sin capacidad de decisión. De seguir adelante con este tipo de políticas, los avances logrados no solo se estancarán, sino que podrán marchitarse por completo en el futuro. (Sanchez, 2016)

Tras identificar las problemáticas mencionadas en los últimos gobiernos nacionales, se promulga tardíamente la Ley 1454 de 2011 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que se tenía prevista como una necesidad desde el Artículo 288 de la Constitución Política de 1991, para orientar la distribución de funciones, y alcanzar el escenario más adecuado de restablecimiento del sistema de planeación en el nivel nacional y territorial; lo anterior con el fin de impedir que el desarrollo responda al programa de gobierno de turno, cada cual con una visión de país marcada por programas electorales, superando la dependencia de la administración de los gobiernos individuales, a través de una estabilidad en materia de Ordenamiento Territorial, “el cual se concibe como una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo” (Molina, 2019, p. 171).

Con la promulgación de la LOOT en 2011, se esperaba que el país cambiara la perspectiva puramente funcionalista, fiscalista, sectorialista y centralista de la planificación, donde al departamento se le asigna la función de coordinar y al municipio la función de ejecutar. Sin embargo, esta situación no se ha revertido a pesar de la dotación de instrumentos jurídicos para apalancar estos cambios desde leyes como la Ley 388 de 1997, ya que persiste el desinterés de los mandatarios locales y de nivel nacional por llevar a cabo y respetar las orientaciones de los planes de ordenamiento territoriales municipales, un vacío normativo en la LOOT acerca de los instrumentos de planificación regional, y la falta de un instrumento guía que oriente el desarrollo a largo plazo en el nivel intermedio. Sumado a lo anterior el desinterés de los gobiernos del nivel nacional, que debían tomar la iniciativa de desarrollar, orientar, promocionar y reglamentar las disposiciones de la ley para cambiar las dinámicas centralistas del país, dificulta la apropiación de la no tan nueva norma y la articulación de esta con los instrumentos de planificación existentes y que deben complementarse.

Al realizar este análisis y recorrer las temporalidades del proceso de descentralización en Colombia, se evidencia la falta del no reconocimiento de las problemática derivadas de la descentralización en las administraciones departamentales, pues al ser entidades administrativas de nivel intermedio, las funciones establecidas han dificultado la distribución equitativa de recursos y asistencia a la totalidad de los municipios, al ser entidades dependientes en gran medida de las orientaciones de nivel nacional para efectuar las intervenciones importantes. En los departamentos de gran tamaño, la centralización en municipios de mayor complejidad, rezaga la necesidad imperante de atender los municipios que al no ser del interés nacional por el poco aporte al desarrollo económico, se ven vulnerables frente a los impactos de la baja capacidad institucional para satisfacer las necesidades básicas de la población, y los efectos del conflicto armado concentrado en estos municipios aislados y abandonados por el estado.

Al día de hoy, no se ha concertado una ley que establezca un régimen jurídico para los Departamentos que, de una manera clara y definida, establezca su rol exclusivo de nivel intermedio en el ordenamiento territorial y, a partir de él, su perfil institucional, si bien desde la Constitución de 1991, se restablecieron las funciones de la Ley 3 de 1986, de intermediar entre el nivel local y nivel nacional, para tramitar las exigencias y demandas de unos y otros; coordinar las acciones del nivel nacional en los municipios y las de estos entre sí y con los propósitos y programas nacionales o supramunicipales; y apoyar, acompañar y prestar asistencia técnica a los municipios que los requieran. (Moreno, 2014).

Con la sanción de la LOOT, se abre a los departamentos la posibilidad para ejercer las funciones territoriales que habían sido delegadas por medio de la Constitución como lo menciona Moreno (2014), pues en el Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, se establecen las funciones para cada entidad territorial en el país, y habilita a los niveles intermedios como los departamentos, asociaciones de municipios y regiones de planificación, para formular planes de ordenamiento del territorio prospectivos que diluyan las problemáticas fronterizas, y orienten desde el nivel regional funcional el desarrollo territorial sin violar la autonomía de los municipios. Estos últimos se reconocen como la pieza clave de la planificación territorial, lo cual permite repensar y categorizar de mejor manera el rol de cada uno de los municipios en los departamentos, y facilitar el desarrollo equitativo, sostenible e inclusivo de los mismos, en un modelo de desarrollo regional que permita articular las potencialidades individuales y compensar los desequilibrios territoriales, con esquemas regionales de cargas y beneficios que permitan mejorar la comunicación entre los entes territoriales, y solucionar problemáticas que parecían individuales pero que se les puede dar solución de manera conjunta.

Principios que Fortalecen la Descentralización en las Leyes Orgánicas de Planeación para el Desarrollo Económico, Social y Territorial del País

Los principios de las leyes orgánicas orientadoras de los instrumentos de planificación para el desarrollo económico y territorial del país, tienen como objetivo integrar las conductas a seguir ante determinadas situaciones o sobre otras normas del ordenamiento jurídico.

La Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el Artículo 12 de la Constitución Política, y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (Ley 1454 de 2011), tiene como propósito enmarcar el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico, relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas; y, establecer las normas generales para la organización territorial.

La correlación entre ambos instrumentos normativos debe orientar el desarrollo integral del país y de las regiones, puesto que en su contenido se dictan las disposiciones a seguir para la formulación de los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, y de los Planes de Ordenamiento Departamentales y de figuras de asociatividad municipal; sumado a estos los instrumentos de la Ley de Desarrollo Territorial, la Ley 388 de 1997 y la Ley de áreas metropolitanas Ley 1625 de 2013. Las mencionadas leyes completan el marco normativo de planificación para el desarrollo socio económico y territorial en cada una de los niveles jerárquicos del país.

La Ley 152 de 1994, se orienta bajo 14 principios entre los que se tiene en cuenta la participación ciudadana, el uso adecuado de los recursos públicos del país, el reconocimiento de

las autonomías de los diferentes niveles jerárquicos de los gobiernos territoriales, y las orientaciones del desarrollo territorial integral y coherente entre las disposiciones del nivel Nacional, Departamental y Municipal. Estos principios hacen referencia principalmente al uso eficiente, responsable, coordinado, participativo y equitativo de los recursos del estado, lo cual evidencia el énfasis administrativo de la norma, dejando de lado el énfasis técnico de la planeación de las dimensiones del desarrollo como su nombre lo indica, lo cual puede incidir en los resultados tardíos que desde la Constitución Política de 1991, se han evidenciado en los niveles de descentralización y desarrollo de los municipios y departamentos del país.

Por su parte la Ley 1454 de 2011, se orienta bajo 17 principios entre los que se tienen en cuenta los principios de la Constitución Política de 1991, en el reconocimiento de las particularidades territoriales, las posibilidades de asociatividad entre las diferentes entidades territoriales para lograr el equilibrio territorial, la contribución en temas como la paz, la sostenibilidad ambiental, la inclusión de grupos sociales y étnicos, y la prospectiva de los instrumentos de planificación de las entidades. A simple vista se puede identificar que la LOOT busca responder de forma articulada a todas las particularidades territoriales del país, reconociendo las demandas y limitaciones que pueden traer consigo los diferentes procesos de planificación y organización territorial en las diferentes escalas.

Después de enunciar los principios que rigen las leyes orgánicas de la planificación en Colombia, se presenta el análisis de la relación entre estos utilizando un cuadro comparativo de relación, que se desarrollará teniendo en cuenta si el principio se repite en cada ley orgánica o si sus descripciones hacen referencia entre si al mismo tema. De los 14 principios que hacen parte de la Ley 152 de 1994 y de los 17 que conforman la Ley 1454 de 2011, se identifican seis relaciones, en las cuáles cada uno de los anteriores principios relacionados no se encuentran descritos de igual manera pues guardan relación con la función de la norma. Sin embargo, este ejercicio permite identificar la complementariedad de los instrumentos de planificación del país basados en los principios.

Tabla 1.

Relación entre los principios de las Leyes Orgánicas de Planeación en Colombia

LEY 152 DE 1994	LEY 1454 DE 2011	ANÁLISIS
Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica.	**Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley	En cuanto al principio de Autonomía, destacado desde la carta magna del país en 1991, la Ley 152 enfatiza en la libertad decisoria sobre la planificación de las entidades territoriales de acuerdo a su nivel jerárquico; por su parte la Ley 1454 hace referencia a la gestión necesaria para llevar a cabo los intereses de la entidad territorial, considerándola un instrumento de planificación para el desarrollo, restringiendo el principio de autonomía a la articulación de actores relacionados con la satisfacción de las necesidades del territorio, descuidando el papel de la planeación a diferencia de la Ley 152. Bajo este principio se observa la complementariedad entre instrumentos normativos, donde uno orienta la planificación del corto plazo y el otro ordena la debida gestión para la consecución del logro de los objetivos puntuales y de visión de largo plazo. Entre los principales cuestionamientos realizados a la Ley 1454, se encuentra la competencia asignada a los Departamentos para ordenar el territorio, en tanto violación de la autonomía municipal sobre la planificación de los usos del suelo. Sin embargo, esta sigue siendo potestad de los municipios, pues la planificación realizada por los departamentos pretende orientar el ordenamiento territorial de los municipios hacia una visión regional, generando espacios de diálogo para la discusión, reflexión y gestión conjunta, articulada y complementaria para abordar dinámicas territoriales que superan la división político administrativa municipal, en temas como funcionalidad y competitividad, gestión ambiental, gestión del riesgo, eficiencia en la prestación de servicios, infraestructura y optimización de la inversión pública (DNP, 2018).

LEY 152 DE 1994	LEY 1454 DE 2011	ANÁLISIS
Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.	**Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.	El principio de coordinación en la Ley 152, hace referencia a la importancia de coordinar los diferentes niveles jerárquicos de las entidades territoriales, para que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que desarrollen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales en lo respectivo con la planificación. El principio de descentralización en la Ley 1454 por su parte, busca la distribución de competencias entre las diferentes entidades territoriales existentes o propuestas, con lo cual se espera promover una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses. El sentido de ambos principios propende hacia la coordinación de las funciones de las diferentes entidades territoriales para el logro de los objetivos planteados, apuntando al fortalecimiento de la descentralización y la complementariedad de funciones entre los diferentes niveles jerárquicos del estado. Sin embargo, en la práctica estos principios son omitidos tanto por las entidades adscritas a la administración Departamental, como por las de nivel municipal y nacional, ya que existe un desconocimiento de las competencias de cada entidad, de los instrumentos de planificación, y de la necesidad de cumplir los objetivos planteados desde la sectorialidad. Lo anterior dificulta la interlocución intersectorial y de los diferentes niveles jerárquicos de las entidades involucradas, limitando la posibilidad de un impacto integral de las acciones en los territorios identificados por las administraciones locales, convirtiéndose estas en proyectos sectoriales aislados que solo resuelven problemas puntuales en problemáticas complejas. Para mejorar la aplicación práctica de estos principios, se hace necesaria la implementación de canales de comunicación más eficientes y el reconocimiento al saber hacer de cada una de las instituciones en su campo de acción.

LEY 152 DE 1994	LEY 1454 DE 2011	ANÁLISIS
Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá se oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas. **Subsidiariedad.** Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo. **Complementariedad.** En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.	**Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado. **Asociatividad.** El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.	Dentro del principio de Consistencia de la Ley 152, se incluyen los principios de Concurrencia, Subsidiariedad y Complementariedad, que refieren a la dimensión económica y de apoyo técnico entre entidades territoriales e instituciones de los diferentes niveles jerárquicos, por lo que se relacionan con los principios de Asociatividad e Integración de la Ley 1454, que buscan fortalecer capacidades a diferentes escalas entre entidades territoriales, para lograr objetivos comunes de manera eficiente y eficaz. A pesar de acciones conjuntas alcanzadas entre administraciones, la variabilidad del tiempo requerido, la voluntad política, o la falta de conocimiento de las condiciones de los territorios, dificultan el logro de estos principios, cuya mejora pasa por las entidades de nivel intermedio que tienen la función de ente articulador, mediante los POD y su orientación en los POT municipales. Sin embargo, en el marco neoliberal de descentralización en el país, Delgado y Acero (2015) plantean que la apertura al sector privado no es adecuada para intervenir en acciones obligatoriedad del estado desde su misionalidad, pues la calidad de los servicios en sectores como la educación y la salud, podría mejorar con mayor inversión, evidenciando que las acciones del estado se encuentran limitadas por intereses diversos. El principio de la subsidiariedad, significa que los bienes y servicios deben ser suministrados por el nivel inferior de gobierno que pueda proveerlo y financiarlo, de manera que aquellos provistos por la nación pasan al nivel intermedio (departamentos o provincias), que a su vez pasan al nivel municipal y de este a las instituciones (colegios, hospitales, empresas de servicios públicos, etc.). Sin embargo, si las instituciones se financian en el mercado, por medio de la venta de bienes y servicios, la intervención estatal sobraría, siendo preferible que tales actividades sean asumidas por completo desde el sector privado. (Delgado & Acero, 2015).

LEY 152 DE 1994	LEY 1454 DE 2011	ANÁLISIS
Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.	**Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.	Conceptualmente la sustentabilidad ambiental, y la sostenibilidad ambiental apuntan a logros diferentes. El desarrollo sustentable busca preservar, conservar y proteger los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, sin considerar las necesidades sociales, políticas y culturales del ser humano actual. Por su parte, el desarrollo sostenible pretende satisfacer las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras (Diario Granma, 2013). No obstante, el principio de sustentabilidad de la Ley 152 busca estimar los costos y beneficios ambientales para definir acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental, mientras la Ley 1454 conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar a la población adecuadas condiciones de vida. En este sentido, ambas legislaciones orientan la planificación para articular la temática ambiental a las demás esferas de desarrollo social y económico, a fin de garantizar los recursos naturales para las generaciones futuras, sin tomar en cuenta las discusiones en diversos espacios internacionales sobre el alcance de cada uno de los enfoques de desarrollo, relacionado probablemente con la fecha de adopción de estas leyes. Existe una fuerte legislación en planificación hacia lo ambiental, desde diferentes instrumentos que respaldan la protección de los recursos naturales y la inclusión de los objetivos de conservación, siendo determinante tanto de ocupación como en el gasto público. Sin embargo, la gobernanza de las áreas de protección natural suscita poco interés político y privado, vista como un obstáculo para lograr el desarrollo tecnológico y económico, desconociendo su importancia y dejando de lado de alternativas productivas y de desarrollo, con la producción de bienes y servicios ambientales.

LEY 152 DE 1994	LEY 1454 DE 2011	ANÁLISIS
Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley.	**Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos. **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.	El principio de Participación, es tal vez el principio con más similitudes entre los enunciados, pues en ambas leyes hace referencia a incluir como parte activa y primordial la participación ciudadana en las discusiones de los planes de desarrollo y en la orientación y organización territorial; además, los principios de Responsabilidad y transparencia, Equidad social y equilibrio territorial, se encuentran fuertemente relacionados pues la participación debe aplicarse en todas las fases del proceso de planificación, promoviendo la validación y satisfacción de los resultados con la atención diferencial tanto en los territorios como en los grupos poblaciones. La continuidad de la comunidad en los procesos de participación genera mayor apropiación de las acciones del estado en los territorios, y reconocer las agendas políticas que adelanten las acciones solicitadas por la población. Adicional a lo anterior, se fortalece el control político y la consolidación de grupos sociales temáticos para la evaluación de proyectos y acciones que puedan afectar o beneficiar las localidades. Las convocatorias, a pesar de contar con diferentes medios de comunicación, siguen siendo el principal desafío para generar procesos participativos más extensivos y transversales.

LEY 152 DE 1994	LEY 1454 DE 2011	ANÁLISIS
Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.	**Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población. **Regionalización.** El Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer; el desarrollo nacional.	Los principios de Desarrollo Armónico de las Regiones, Solidaridad y Equidad Territorial, y Regionalización hacen referencia a la distribución equitativa de las oportunidades en las regiones con el apoyo articulado entre entidades territoriales, para elevar la calidad de vida de la población aprovechando las figuras de asociatividad regional, que posibilitarán una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional. En estos principios radica la importancia de formular instrumentos de planificación intermedia que orienten las acciones en los territorios a largo plazo, y la posibilidad de lograr la articulación de los diferentes instrumentos de planificación, pues estos son la guía para orientar el desarrollo equilibrado del territorio reconociendo las potencialidades y fortaleciendo las debilidades, fomentando la complementariedad tanto al interior de los Departamentos como en las regiones.

Fuente. Elaboración propia.

Los énfasis identificados en el análisis, permiten establecer los niveles de complejidad que se derivan en los instrumentos de planificación que orientan las leyes en las entidades territoriales y la complementariedad entre ellos, pues si bien no comparten la mayoría de los principios y estos a su vez tienen descripciones relativamente diferentes, tienen como objetivo común el desarrollo integral, armónico e incluyente de la población. Sin embargo, la no correlación total de los principios orientadores de las leyes deja en evidencia las dificultades para lograr la articulación de los instrumentos de planificación, sobre todo en el ámbito departamental, pues como se detalló en el apartado anterior, la implementación de nuevas políticas que impactan directamente la percepción de las instituciones de los diferentes niveles jerárquicos, generan resistencia al cambio y afectan directamente la aplicación efectiva de las mismas, retrasando el desarrollo que puedan generar al interior de los territorios.

Principios en el Proceso de Articulación de los Instrumentos de Planificación del Departamento del Valle del Cauca

Los departamentos en Colombia cumplen a nivel intermedio, la importante función de orientar las políticas de desarrollo económico y social. Al respecto, la Constitución Política en el Artículo 298 establece para los Departamentos, “ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios que determinen la Constitución y las leyes” (C.P., 1991). Adicionalmente en el Artículo 300, define a las Asambleas Departamentales como mecanismos para garantizar la intermediación ente lo nacional y lo local, por medio de las ordenanzas encargándolas de “expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de las zonas de frontera” (C.P., 1991). Dichas ordenanzas rigen en todo el territorio Departamental según el Artículo 83 del Código del Régimen Departamental, Decreto 122 de 1986.

En concordancia con estas disposiciones, el Decreto 1188 de 2003 define al departamento como la entidad garante de coordinar políticas nacionales en los municipios de su territorio, y como la primera instancia de transmisión de decisiones entre el gobierno nacional y el municipal; de igual forma, la Gobernación es considerada como la instancia que gestiona con los municipios los proyectos de impacto regional y subregional, articulando las políticas nacionales y sectoriales del país.

No obstante las definiciones establecidas hasta ese entonces, el nivel intermedio en materia de ordenamiento territorial presentaba un vacío normativo, ya que el Artículo 288 de la Carta Magna había delegado esto a la sanción posterior de una ley, estipulando que: "La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley" (C.P., 1991, art. 288).

A pesar del vacío normativo en ordenamiento territorial a nivel intermedio antes del 2011, en el que se sanciona la Ley 1454 de 2011, varios departamentos en Colombia como el Valle del Cauca, formularon instrumentos de planificación subregionales y regionales orientadores del desarrollo territorial dando cumplimiento a sus funciones constitucionales, a pesar de la indefinición de las competencias en ordenamiento territorial, lo que evidencia que algunas administraciones departamentales tenían clara e interiorizada la necesidad de orientar las políticas de nivel regional en el territorio.

Aprovechando la distribución de competencias entre las entidades territoriales que estableció la Ley 1454 de 2011 en el artículo 29 Numeral 2, entre ellas la facultad dada a los departamentos de orientar el ordenamiento parcial o de la totalidad del territorio departamental, el Departamento Administrativo de Planeación formuló el POTD del Valle del Cauca con vigencia a 20 años, adoptado mediante Ordenanza 513 del 6 de agosto de 2019 por la Asamblea Departamental, con el cual se busca fortalecer las funciones del Departamento con los

lineamientos y directrices para orientar el desarrollo económico, social y territorial, producto de la experiencia en trabajos previos de planificación territorial, fortaleciendo el nivel intermedio y favoreciendo el proceso de descentralización. De esta manera el departamento del Valle del Cauca se convirtió en el primer departamento en el país en formular y adoptar un plan de ordenamiento territorial departamental, lo cual evidencia la novedad del instrumento.

El POTD busca reestablecer el equilibrio territorial aprovechando las potencialidades desde una mirada regional y equitativa, mediante el robustecimiento de las capacidades administrativas de los municipios, y orientando las acciones estratégicas que deberán asumir los planes de desarrollo del Valle del Cauca en una visión del largo plazo, en los diferentes períodos de gobierno, durante la vigencias de la hoja de ruta del Departamento.

Articulado con las leyes de base analizadas y en concordancia con lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, el instrumento define así como principios:

1. Multiescalaridad y Concurrencia.
2. Construcción Colectiva.
3. Participación.
4. Autonomía.
5. Coordinación.
6. Armonización.
7. Diversidad.
8. Equidad Social y Equilibrio Territorial.

Los principios del POTD del Valle del Cauca responden a las competencias estipuladas por la ley para las entidades de nivel intermedio, así mismo hacen referencia a la importancia de articular las entidades territoriales, los diferentes sectores económicos, políticos y sociales, como también los diversos grupos poblacionales, para establecer los objetivos en el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) a 20 años (Anexo 1). Su definición parte de la inserción y articulación territorial en las escalas internacional, nacional y macro-regional, que apoyarán la transformación del Departamento y permitirán actuar en el reequilibrio espacial, funcional y ambiental de su territorio.

Las apuestas del MOT tienen como herramienta básica de trabajo la población del Departamento (2015) que correspondía a 4.707.6952 habitantes y la población proyectada a 2037 que alcanzaría 5.771.1153, incorporando estrategias de retorno de las poblaciones al campo, que se sustentarán con el abanico de posibilidades contempladas en el escenario productivo del POTD. Destaca en el sector tradicional: la confitería, la panela, el hortofrutícola, el café, la pesca marina, entre otros; en el sector emergente: los textiles, el turismo, las artesanías, los frutos del pacífico, la maricultura, la piscicultura, los botánicos, la guadua y la madera; y, en el sector de la innovación: la biotecnología, los residuos sólidos, los servicios empresariales y las energías renovables. Las diferentes alternativas evaluadas en el escenario permiten la fijación de la población, la mejora en las condiciones de vida y la progresiva desmarginalización de territorios periféricos del departamento.

Así mismo, el MOT se articula con apuestas territoriales de la Visión Valle 2032, desarrollada por la Gobernación del Valle del Cauca entre 2013 y 2015, la cual se sintetiza de la siguiente manera: “Ser una región líder en el desarrollo humano y sostenible, que se articula a las dinámicas de desarrollo, potenciando la conectividad y complementariedad de su sistema de ciudades, reconocida por la calidad de su buen gobierno, equidad, acceso de la población a la educación, el conocimiento de talla mundial, la infraestructura y diversificación productiva para el desarrollo y la sustentabilidad de su territorio” (Gobernación del Valle del Cauca, 2016b, p. 23).

Las apuestas del Modelo de Ocupación Territorial en el POTD retoman y concretan las propuestas consignadas en la visión de futuro, construida de forma complementaria a la Visión Valle del Cauca. Desde este contexto, sumado al reconocimiento de un desbalance territorial general en el Departamento como evidencia el diagnóstico operativo del territorio, el MOT propone transformar, potenciar y/o consolidar los territorios del Valle del Cauca comprendiendo las lógicas de ocupación del Departamento, a partir de siete apuestas estratégicas transversales: Conectividad ambiental y funcional, Complementariedad funcional y

ambiental, Descentralización, Desconcentración de actividades y nuevos polos de desarrollo, Desarrollo integral de la ruralidad, Gestión territorial compartida, Patrimonio territorial e identidad vallecaucana, y Territorios de paz. Las anteriores se utilizaron como ejes territoriales estratégicos, que definen la estructura del PDD 2020-2023, como se expondrá más adelante.

Las siete apuestas estratégicas que orientan los propósitos del MOT del Valle del Cauca a 20 años, se materializarán espacialmente en los denominados Ejes Territoriales que componen la propuesta del MOT, que a su vez se agrupan en tres tipos de acuerdo con su finalidad específica en el territorio vallecaucano, así: Ejes de la Estructura Territorial (Base Natural para la Sustentabilidad, y Sistemas Funcionales para la Competitividad y el Desarrollo Social), Ejes de la Ocupación del Territorio (Sistema de Asentamientos para el Reequilibrio Territorial y Base Productiva Competitiva, Sustentable y Equitativa), y los Ejes focales (Activos Territoriales Patrimoniales y Territorios Prioritarios para la Implementación de Políticas de Paz).

Figura 2

Estructura Modelo de Ocupación Territorial del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca

Fuente. Presentación General Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2019a). Presentación General Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

Experiencias, Retos y Oportunidades

Experiencias de la Alianza Interinstitucional Estado - Academia.

Desde lo Institucional.

- La creación del Equipo de Proyecto de Aprendizaje en Equipo - PAE – POTD, con funcionarios de las diferentes dependencias sectoriales de la Gobernación, que participaron en la formación del POTD, en busca de prolongar y complementar la educación inicial mediante la generación de conocimiento, y el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional.
- La valoración de la experiencia adquirida sobre el conocimiento del territorio del Departamento por parte de las distintas dependencias, plasmada en la formulación de los diferentes planes de desarrollo departamental, que por medio de los ejercicios de planificación territorial en compañía de la academia, facilitó la articulación para la formulación del POTD.
- El empoderamiento de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Regional con la formulación de un proyecto para el Sistema General de Regalías – SGR, cumpliendo con todos los requisitos y convirtiéndose en un modelo para los demás departamentos.
- La realización de un ejercicio considerado piloto por el nivel nacional, que se apoyó en la innovación, el trabajo en equipo colaborativo, y de investigación interinstitucional entre la academia y el estado, con el acompañamiento activo de la participación ciudadana.
- La gestión y coordinación de manera conjunta con el DNP - Control Social Región Pacífico, lo cual permitió adelantar tres auditorias visibles en las ciudades del Departamento.
- La gestión de equipos técnicos interinstitucionales temáticos especializados y por demanda de grupos poblacionales específicos.
- El seguimiento al avance del proyecto en la plataforma del DNP.

Desde la Academia.

- Es el resultado de un trabajo constante de acompañamiento y asesoría al Departamento en temas de ordenamiento desde la Ley 388 de 1997 que se fortalece con la LOOT, constituyéndose un espacio permanente de investigación sobre la temática en las diferentes escalas de la planificación.
- La satisfacción de cumplir el reto de formular un instrumento de planificación y ordenamiento territorial de nivel departamental.
- La pertinencia de lograr un instrumento de planificación de nivel departamental que permitirá articular, de manera armónica y estratégica, las diferentes decisiones que en materia de ordenamiento toman los municipios sin referentes ni determinantes de mayor jerarquía.
- La posibilidad de explicar que el territorio es uno solo, sobre el se toman decisiones de diferente orden, tipo y jerarquía, generando muchas veces dificultades para alcanzar concesos y acuerdos.
- La complejidad de desarrollar un ejercicio de innovación técnica y metodológica se convierte en uno de los aprendizajes de gran valoración para la trayectoria investigativa de la universidad.
- El avance logrado en nuevo conocimiento en ordenamiento territorial de escala departamental, en sus diferentes componentes, y en la identificación de vacíos jurídicos y de información principalmente, para el avance en lo técnico y específicamente en la definición de instrumentos de gestión.

Desde el trabajo conjunto interinstitucional Estado -Academia.

- La articulación estratégica y coordinada en una secuencia de etapas y resultados que se fueron concatenando para lograr el desarrollo del POTD.
- La oportunidad de experimentar la relación de trabajo conjunto que por su precedencia y experiencia contaban con visiones distintas frente a la temática, lo que se fue articulando

durante el desarrollo del proyecto, dejando lecciones aprendidas como la necesidad de ahondar en la pedagogía utilizada en el aprendizaje colaborativo entre equipos de trabajo con dinámicas diferentes, para poder alcanzar un dialogo equitativo y obtener un conocimiento efectivo en el desarrollo de funciones y competencias asociadas al desarrollo regional.

- La gestión conjunta para la construcción de los talleres con actores representativos del territorio, permitiendo una amplia y diversificada consulta de actores, garantizando así un proceso ordenado, sistemático y de permanente retroalimentación.
- La implementación de la estrategia de fortalecimiento institucional a través del programa de formación sobre Ordenamiento Regional Territorial, orientado a los funcionarios de los 41 municipios y el Distrito de Buenaventura (para el momento Santiago de Cali permanecía en la categoría de municipio) y funcionarios de entidades regionales, siendo un éxito dada la participación, el compromiso y la acogida que tuvo la Gobernación.
- El fortalecimiento de los espacios de discusión y trabajo conjunto en temáticas específicas, gracias a los diferentes medios de comunicación utilizados para consignar acuerdos y recomendaciones acerca de los productos técnicos.

Oportunidades.

- Aportar al nivel nacional y municipal sobre el alcance de las competencias departamentales en materia de ordenamiento territorial, y los procesos de regionalización y subregionalización, y a los municipios y distritos, elementos que faciliten la articulación, coherencia y cohesión necesarias entre ellos con el departamento y la nación.
- La implementación del componente de participación en la estrategia metodológica, la cual logró una consulta colectiva, multinivel y multisectorial amplia.

- La consideración por parte del nivel nacional, como un proyecto piloto referente para el desarrollo legislativo que en materia de ordenamiento territorial de nivel intermedio requiere el país.
- La posibilidad de articular actores de base comunitaria que aportaron desde su conocimiento y vivencia del territorio tanto en la zona Pacífica, como en la zona Andina del Departamento.
- La socialización y divulgación del proceso que contó con varios mecanismos que lo visibilizaron y lo dieron a conocer durante el desarrollo de los talleres.
- El inicio de un proceso por parte del Departamento Administrativo de Planeación para la implementación de un nodo central de recepción, manejo, monitoreo, procesamiento y análisis de información generada en las diferentes las etapas del POTD.
- Las apuestas y directrices del POTD como normas de superior jerarquía para los POT municipales en lo supramunicipal, por lo que la reglamentación de la LOOT deberá fortalecer el principio vinculante entre instrumentos de diferente jerarquía, donde la adopción de los POT sea validada por la entidad territorial departamental respectiva, tal y como quedo consignado en la Ordenanza 513 de 2019.
- Avances en la creación y aplicación del procedimiento de articulación con los instrumentos de planificación municipal, desde la Gobernación del Valle del Cauca dada la necesidad de coadyuvar a los diferentes entes territoriales a actualizar sus POT, por medio de la estrategia de asistencia técnica en ordenamiento territorial a cada uno de los municipios, por parte del Departamento Administrativo de Planeación en compañía de la autoridad ambiental, a fin de asegurar la aplicación de la normatividad vigente acercándola a los municipios.
- Evidenciar frente a las entidades de nivel nacional como el Comité Especial Interinstitucional – CEI de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, realidades

en el territorio que desde la normatividad nacional se desconocen y los impactos que este desconocimiento conlleva para el desarrollo de los municipios.

- La posibilidad de trabajar conjuntamente en la estructuración del Proyecto de Ordenanza y la exposición de motivos entre el equipo técnico del Departamento Administrativo de Planeación, y el equipo de ponentes de la Comisión del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca, posibilitando la apropiación del POTD.
- Argumentar jurídicamente las competencias de la Asamblea Departamental en la sanción del POTD, como instrumento de planificación departamental con fuerza vinculante, que respeta la autonomía territorial de los municipios.
- La disposición del gobierno departamental a respaldar frente a la asamblea la adopción del POTD por medio de ordenanza, a pesar de los detractores políticos presentes en las discusiones.

Retos para la Implementación y el Desarrollo de Otros Procesos de Planificación.

- Retomar el liderazgo del Equipo PAE-POTD en las fases de implementación seguimiento, evaluación y control atendiendo a las necesidades de fortalecimiento institucional para asumir las nuevas competencias de la LOOT y del POTD.
- Emprender acciones de fortalecimiento institucional asociadas a la formación del recurso humano representado en los servidores públicos, y formar capital humano para asegurar la continuidad de los procesos y de los aprendizajes adquiridos.
- La necesidad de una articulación multinivel que defina políticas públicas pertinentes y el relacionamiento eficiente entre entidades que trabajan sobre el mismo territorio.
- La conformación de un equipo técnico de funcionarios de carrera administrativa en las diferentes dependencias, con cualificación técnica y especialización en los diferentes campos del ordenamiento territorial, que acompañe la implementación del POTD.

- Articular los diferentes instrumentos de planificación con los objetivos y apuestas del POTD, contando con el apoyo del nivel directivo y respaldado jurídicamente por el Departamento.
- Incluir en los procesos de planificación mecanismos de apoyo económico a la participación para las comunidades remotas.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación para posicionar el ordenamiento territorial en la agenda de los gobiernos, y para hacerlo visible de manera masiva entre la población y en las instancias regionales, locales y nacionales; la divulgación del POTD va creando apropiación del tema en las comunidades, necesaria para la interlocución con los diferentes actores que son parte activa de la construcción colectiva del plan.
- Fortalecer el proceso de socialización y divulgación al interior de la institucionalidad departamental, para aumentar la apropiación del instrumento de planificación y favorecer la coordinación interinstitucional para la implementación del POTD.
- Lograr la simpatía política de los gobernantes y el gabinete departamental para adelantar y asumir las competencias de la LOOT y lograr la implementación del POTD.
- Articular con los diferentes Planes de Desarrollo Departamental, incluyendo el programa de ejecución, incluidas las propuestas de las distintas entidades, de manera que al hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo se esté dando cuenta paralelamente del avance del POTD.
- Una reforma a la estructura administrativa departamental duradera que de soporte a las nuevas funciones y expectativas sobre el territorio vallecaucano.
- Articular el POTD con los instrumentos de financiación nacional como el Contrato Plan - Pactos Regionales, y el Sistema General de Regalías – SGR, entre otros, con instrumentos de planificación y administración territorial regional como la RAP Pacífico, y la articulación con iniciativas de asociatividad de escala regional, subregional, micro regional para la gestión e implementación del POTD.

- Convertir la oficina de cartografía del Departamento Administrativo de Planeación en nodo central de un sistema de información georreferenciado, con módulos de trabajo en cada dependencia de acuerdo a la temática y en relación con el desarrollo, que permita la actualización permanente de la información.
- Contar con el profesional idóneo y capacidad instalada para cumplir con éxito la estrategia del nodo central del sistema de información geográfica.
- Gestionar la reglamentación del carácter vinculante del POTD, dado que en la LOOT aún no se ha reglamentado.
- Garantizar que el Departamento evidencie las distancias entre la realidad y las políticas y normativas nacionales, como en el caso del litoral Pacífico y territorios inmersos en la Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.

El Proceso de Articulación del POTD en la Formulación y Adopción del Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020 - 2023

La formulación de los Planes de Desarrollo es una obligación de cada mandatario electo, que se debe realizar en el primer semestre del primer año de su período de gobierno, tal y como lo dispone la Ley 152 de 1994.

El Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca – PDD Valle Invencible 2020 - 2023, adoptado mediante la Ordenanza 539 de 2020, se formula tomando como insumo orientador a largo plazo el POTD del Valle del Cauca y la Visión Valle 2032, además de alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo – PND Pacto Por Colombia, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los contenidos del Programa de Gobierno de la Gobernadora Clara Luz Roldan González, y por supuesto recoge parte de los requerimientos expresados por los diferentes grupos poblacionales. La articulación de los insumos que orientaron la construcción del PDD del Valle del Cauca, tuvo en cuenta diferentes enfoques con el fin de construir una metodología que permitiera priorizar y establecer el diálogo entre diversos actores, sin dejar de lado el programa de gobierno.

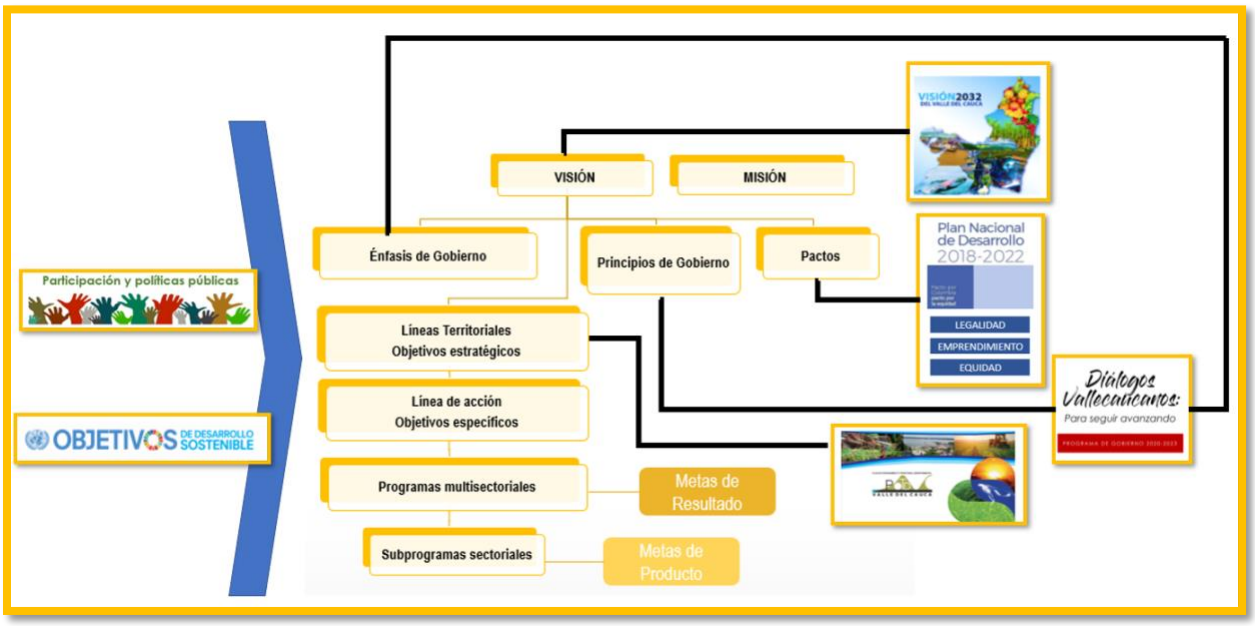
Figura 3

Insumos para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca - Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Presentación Contexto Estratégico, Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 - 2023. Gobernación del Valle del Cauca. (2020b). Presentación Contexto Estratégico. Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 – 2023. Gobernación del Valle del Cauca.

Figura 4

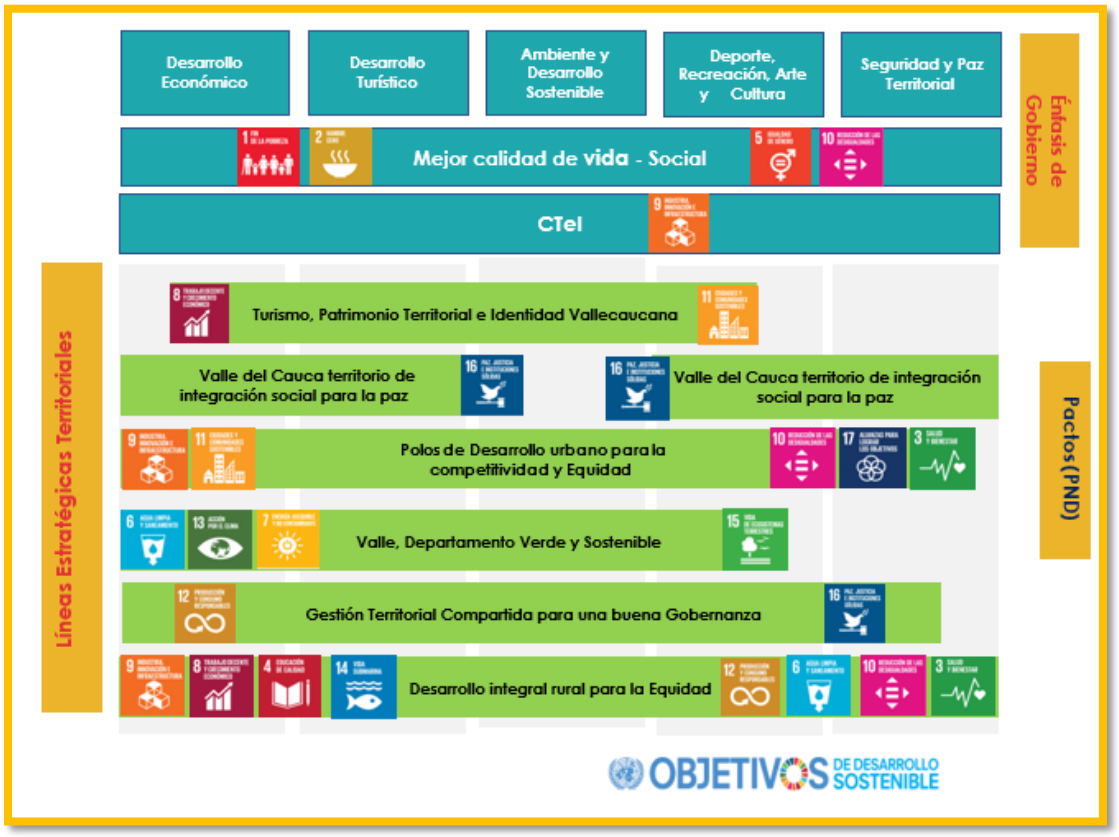
Articulación de los Insumos para la Formulación del Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca - Valle Invencible 2020 - 2023 en la Cadena de Valor



Fuente. Elaboración propia con base en la Presentación Contexto Estratégico, Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 - 2023. Gobernación del Valle del Cauca. (2020b). Presentación Contexto Estratégico. Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 – 2023. Gobernación del Valle del Cauca.

Figura 5

Estructura Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca – Valle Invencible 2020 - 2023



Fuente. Ordenanza 513 de 2019. [Gobernación del Valle del Cauca]. (2019). Por la cual se ordena la publicidad de algunos actos y documentos oficiales y se dictan otras disposiciones. (21 de agosto de 2019). https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/11840/ordenanza/

El PDD Valle Invencible 2020 - 2023 es un instrumento único, pues es el primer plan de desarrollo de nivel departamental en articularse con un plan de ordenamiento territorial departamental en el país. La estructura del PDD, integra en cada uno de los eslabones los diferentes insumos mencionados, tal como se muestra en la Figura 4Figura 4 y Figura 5.

Experiencias, Retos y Oportunidades

Experiencias del Proceso de Formulación.

- Socialización y priorización con la comunidad en las 8 microrregiones del Departamento de las acciones priorizadas por el POTD a corto plazo, articuladas con el programa de gobierno.

- Superar las condiciones de emergencia sanitaria para llevar a cabo la formulación del Plan de Desarrollo Valle Invencible y articularlo paralelamente con las necesidades actuales del Departamento en el escenario de pandemia.
- Formular el primer Plan de Desarrollo Departamental del país articulado con el primer POTD.
- Aprovechar de forma inesperada, pero eficiente, los medios virtuales para solventar las necesidades de comunicación al interior del equipo de trabajo, con las dependencias y los grupos poblacionales.

Oportunidades.

- La continuidad en la alta dirección de planeación que estuvo en la socialización y adopción del POTD, y entiende la importancia de avanzar en la implementación de la Visión Valle 2032, y del modelo apuesta de ocupación territorial, articulando directrices que se deben implementar en el corto plazo, con el primer plan de desarrollo, después de adoptado el POTD.
- Cambiar la percepción sectorial de las diferentes entidades de la gobernación.
- Ser líder en el país en la articulación de instrumentos de planificación e innovación de programas multisectoriales reconociendo que el territorio es dinámico.
- Comunidades activas en participación y en conocimiento del territorio que estuvieron en el proceso de Visión 2032, formulación del POTD y participaron en formulación del Plan de desarrollo.
- Aumentar la efectividad en el cierre de brechas por medio de la multisectorialidad de acciones focalizadas.

Retos del Cambio a Multisectorial de la Planificación Departamental.

- Articular la Ley orgánica de planeación 152/94, que planea de manera sectorial el desarrollo, que compartimenta las respuestas del Estado a las necesidades complejas de

los individuos, con una ley orgánica territorial, que propone formas distintas, incluso antagónicas en el actuar del estado desde la intersectorialidad, que responda a las especificidades del departamento asumiendo el territorio como una construcción social.

- Uno de los mayores retos abordados en el proceso de articulación, de estas dos leyes orgánicas, bajo el esquema de programa de gobierno, fue su armonización con el Plan Nacional de Desarrollo, los ODS y el cierre de brechas, en un escenario de Pandemia, que significó examinar cuidadosamente las variables claves que tenían que movilizarse ante un escenario de retroceso, considerado como el escenario posible para el departamento ante los efectos de la Pandemia, que se asemejaban a los efectos identificados en caso de presentarse la no firma de acuerdo de paz, planteado de igual forma como escenario en el documento de Visión Valle 2032. Este último planteaba estrategias movilizadoras para volver o enrutarse al escenario apuesta de cambio estructural, que es el escenario seleccionado por el departamento, con los cuales se replanteó la parte estratégica del plan de desarrollo.
- Asumir un catálogo único del gasto público, basado en la planeación sectorial y en programas nacionales, desconociendo las especificidades territoriales, lo que dificultó la alineación del PDD al tener programas intersectoriales, con atenciones integrales que se complementan entre sectores, la cual no podía evidenciarse al exigirse la clasificación en un solo sector, que no ofrecen indicadores adecuados, cuando el producto que se ofrece es integral superando intervención sectorial.

Análisis de los Principios Orientadores de los Instrumentos de Planificación del Valle del Cauca

El proceso de articulación de los insumos base para la formulación del PDD, incorporó las visiones compartidas de cada uno de estos, así como de sus principios orientadores, haciendo que el rol de intermediación del Departamento cobre una importancia singular, en

cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 298 y 300 de la Constitución Política de 1991, el Artículo 29 numeral 2 de la LOOT de 2011, y en los Artículos 70 y 75 de la Ordenanza 513 de 2019 del POTD. Estos últimos refieren a la organización institucional de la Gobernación del Valle en la que cada una de las entidades, asume responsabilidades para dar cumplimiento a los diferentes lineamientos del POTD, y a la subsecuente articulación al instrumento de planificación territorial, que los respectivos planes de acción de las dependencias deben realizar en las vigencias de cada período de gobierno.

Los principios de gobierno del PDD Valle Invencible 2020 - 2023, responden a los lineamientos del POTD del corto plazo y a los énfasis de gobierno de la Gobernadora Clara Luz Roldán, dando respuesta tanto a las necesidades del territorio, como a los instrumentos normativos de nivel nacional y Departamental, asumiendo el rol intermedio del Departamento y potenciando el desarrollo económico, social y ahora territorial, al encontrarse alineada la cadena valor por medio de las Líneas Estratégicas Territoriales del PDD con las apuestas estratégicas del POTD, en aras de iniciar el cumplimiento en el presente período de gobierno, de los objetivos planteados en el corto plazo por el instrumento de planificación territorial.

Figura 6

Principios de Gobierno Plan Departamental de Desarrollo Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Elaboración propia, con base en Presentación Contexto Estratégico, Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 - 2023. Gobernación del Valle del Cauca. (2020b). Presentación Contexto Estratégico. Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 – 2023. Gobernación del Valle del Cauca.

El análisis de los principios de las Ordenanzas de Planificación del Departamento del Valle del Cauca (Tabla 2), evidencia la orientación temática específica de los principios de gobierno que espera destacar la Gobernadora actual del Departamento, establecidos en la Ordenanza 539 de 2020, en contraste con los principios de la Ordenanza 513 de 2019, que expresan las acciones necesarias para llevar a cabo los proyectos que materialicen el Modelo de Ocupación Territorial del Departamento, sin hacer que estos principios sean temáticos, ya que se deben cumplir durante la totalidad de la vigencia del POTD.

El relacionamiento de los principios de las Ordenanzas analizadas, permite identificar la articulación que se logró en los objetivos para el corto plazo del Departamento, ampliando las alternativas de solución a cada una de las problemáticas del territorio, y de sus habitantes a través de la coordinación de competencias y la actuación integrada de las entidades centralizadas y descentralizadas de la gobernación, y demás entidades públicas, privadas y comunitarias de los diferentes niveles jerárquicos que se relacionan con el que hacer de la Gobernación del Valle del Cauca.

Sin embargo, la naturaleza temática específica de los principios de gobierno dificultó la articulación de la totalidad de estos, así los principios **Gobierno Conectado, Un Gobierno Responsable en el Uso de los Recursos Públicos y Un Gobierno con Características Diferenciales que Agregue Valor,** no se encontraron relacionados con los del POTD, ya que el primero de ellos se refiere al mejoramiento de la conectividad digital como motor para el desarrollo, y este tema se encuentra al interior del eje territorial Sistemas Funcionales para el Desarrollo Social y la Competitividad del POTD, el segundo principio, al uso adecuado de los recursos del Departamento frente a los desafíos que se presenten como el COVID-19, y el tercero, a la importancia que este gobierno le confiere a darle continuidad a las acciones que potenciaron al Departamento en el anterior período de gobierno.

Tabla 2.

Relación entre los principios de las Ordenanzas de Planificación del Departamento del Valle del Cauca.

<table>
<tr><th>ORDENANZA 513 DE 2019</th><th>ORDENANZA 539 DE 2020</th><th>ARTICULACIÓN</th></tr>
<tr><td>Participación. La política de ordenamiento territorial departamental y el POTD, promueven la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.</td><td rowspan="3">Un Gobierno que Impulsa el Crecimiento Sostenible: enfocado en generar mecanismos de inclusión social, reducción de las desigualdades, erradicación de la pobreza de las poblaciones vulnerables y orientadas al desarrollo sostenible que propenda por la protección y conservación de los ecosistemas del territorio en toda su extensión; con vallecaucanos y vallecaucanas que tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa, a un mercado laboral que promueva el emprendimiento, a mecanismos de promoción social efectivos y a un ambiente saludable.</td><td rowspan="3">La conjunción de estos principios orienta las acciones del Departamento, desde el reconocimiento de las diferencias tanto geográficas y ambientales como de grupos poblacionales, instituciones, sectores productivos y económicos, para hacer intervenciones incluyentes que posibiliten el aprovechamiento de la diversidad del territorio y de su gente, con el fin de generar oportunidades que aprovechen los recursos naturales de manera equitativa y responsable, mejorando la calidad de vida de los vallecaucanos, y abriendo posibilidades al reequilibrio territorial en el Departamento a través diferentes dinámicas de desarrollo de acuerdo a las realidades territoriales.</td></tr>
<tr><td>Diversidad: El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – POTD Valle del Cauca - reconoce y valora las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, culturales y étnicas del Departamento como herramienta clave para fortalecimiento de la vallecaucanidad.</td></tr>
<tr><td>Equidad Social y Equilibrio Territorial: El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – POTD Valle del Cauca - propicia el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio a los bienes y servicios para superar los desbalances e inequidades territoriales que se registran en su jurisdicción.</td></tr>
</table>

ORDENANZA 513 DE 2019	ORDENANZA 539 DE 2020	ARTICULACIÓN
Armonización: El modelo de ordenamiento territorial contemplado en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – POTD Valle del Cauca - se armoniza con las políticas, directrices, planes, determinantes ambientales y modelos de ordenamiento ambiental propuestos por las autoridades ambientales existentes en el departamento, a fin de garantizar la sostenibilidad ambiental, social y económica del territorio de su jurisdicción.	**Un Gobierno Internacional:** que sea reconocido por los resultados positivos en su gestión, por sus experiencias exitosas de buen gobierno y por el mayor posicionamiento del departamento, estrechando lazos de cooperación dentro de la dinámica internacional. **Un Gobierno Colaborativo:** que permita materializar el trabajo conjunto entre los sectores para hacer más efectivas e integrales las intervenciones, estrechando lazos mediante Alianzas Público Privadas (APP) bajo un ejercicio participativo, que permita desarrollar dinámicas cooperativas de trabajo en redes de equipos en la región, con las ciudades, con los sectores económicos y con las comunidades.	Desde la Ordenanza 539 se busca lograr el posicionamiento internacional del Valle del Cauca, reconociendo las jerarquías de las diferentes entidades territoriales del País, por ende la visión del Departamento establece la intención de trabajar coordinadamente para lograr la concurrencia entre dichas, y de esta manera impactar a nivel internacional, lo cual se reflejará en el aumento de capacidades para la atención de las necesidades de la población del Departamento recogidas en las apuestas del POTD, para lo cual se deben armonizar los diferentes instrumentos orientadores de las partes interesadas, a fin de focalizar los esfuerzos realizados colaborativamente en aspectos relevantes para la competitividad y desarrollo social del Departamento, dando cumplimiento con las metas planteadas con la inclusión de la dinámica internacional en el territorio departamental.
Coordinación: El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – POTD Valle del Cauca - se concierta y ejecuta de manera coordinada con los municipios, los distritos, los territorios étnicos, las subregiones, los esquemas asociativos, los grupos étnicos, las autoridades ambientales y las autoridades marítimas existentes en el territorio del Valle del Cauca, así como con los departamentos circunvecinos. Igualmente se establecerá una coordinación entre el POTD y los municipios para los procesos de revisión de los POT municipales.		
Construcción Colectiva: El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – POTD Valle del Cauca - es un instrumento de planificación y de gestión que orienta el proceso de ordenamiento territorial del Valle del Cauca, entendido éste como la construcción colectiva del Departamento, que se realiza de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial.		
Multiescalaridad y Concurrencia: Con fundamento en la facultad que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, para la organización		

ORDENANZA 513 DE 2019	ORDENANZA 539 DE 2020	ARTICULACIÓN
del territorio, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones se definen los principios rectores del ejercicio de competencias: Coordinación, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad, todo lo cual constituye el marco articulador vinculante con las competencias de los entes territoriales en la jurisdicción del Departamento del Valle del Cauca.		
Autonomía. Los 42 entes territoriales y los territorios indígenas del departamento, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Toda acción del Departamento relacionada con el Ordenamiento Territorial Departamental, respeta este principio constitucional.	**Un Gobierno Territorial:** que permita ofertar bienes y servicios de manera diferencial a cada una de las subregiones del departamento y que mantenga las estrategias de acercar los servicios del Gobierno a los ciudadanos en los municipios del departamento.	La inclusión del principio de Autonomía clarifica los alcances de las directrices y orientaciones del instrumento de planificación territorial intermedio, relacionándose así con el principio de gobierno, pues el reconocimiento de las dinámicas territoriales del Departamento permite la identificación de capacidades y debilidades de las entidades territoriales. En ese orden, este gobierno busca descentralizar y desconcentrar funciones localizadas en Cali que favorecen principalmente el desarrollo de las subregiones Sur y Pacífico, perpetuando un desequilibrio territorial frente a las zonas de ladera del Departamento y las subregiones Centro y Norte.

Fuente. Elaboración propia.

La articulación de los instrumentos de planificación alcanzada, permite el logro de objetivos con estrategias integrales de forma intersectorial para el desarrollo del Departamento, logrando superar la tradicional planificación sectorial, abriendo la posibilidad de coordinar el ordenamiento y desarrollo del territorio de manera estratégica, así como la gestión de recursos, la coordinación de actividades, las acciones de cooperación, y la transferencia de conocimiento, aspectos cuyos propósitos colectivos apuntan a generar un impacto positivo y eficacia en la implementación de cada instrumento.

Contribuciones desde la Integración de Instrumentos de Planificación para el Desarrollo Económico, Social y Territorial

Al no contar con referentes de articulación entre instrumentos de planificación intermedia, se tomaron como referencia los aciertos y las dificultades para la articulación entre instrumentos de planificación de escala municipal, razón por la cual represento un desafío la implementación del PDD del presente gobierno departamental del Valle del Cauca, teniendo en cuenta la carencia de directrices y lineamientos para relacionar los contenidos y programas de ejecución entre instrumentos del nivel departamental, y de este con los instrumentos de nivel municipal e intersectoriales que confluyen en el Departamento, para lo cual las afinidades políticas, tal y como se mencionó, podrían generar dificultades en la consecución de los objetivos del MOT, además de la necesidad de asegurar que este esfuerzo se mantenga durante cuatro períodos de gobierno más.

Para revertir esta dinámica en la articulación de instrumentos de planificación para el sistema de ciudades, tal como lo expone Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2012), es preciso que la planeación tenga capacidad y flexibilidad para abordar los temas del desarrollo adecuados para fortalecer el Departamento e incorporar los componentes que una política de esta naturaleza le solicita. Por lo tanto, es necesario introducir un cambio en el esquema “dual” de planeación departamental que se viene ejerciendo en Colombia a nivel municipal, que enfatiza por una parte el programa de gobierno de corto plazo de una administración a través

del plan de desarrollo y, por otro, la regulación de la construcción privada en los territorios a través de los planes de ordenamiento territorial departamental, por un esquema más amplio que incorpore las exigencias económicas, sociales y culturales que fortalezca las dinámicas territoriales.

Con el fin de lograr este esquema dual de planificación, la articulación del POTD del Valle del Cauca con el PDD Valle Invencible realizada por medio de las Líneas Estratégicas Territoriales, que se caracterizan por la integración multisectorial desde el marco estratégico y la correlación de los principios más relevantes de cada una de las ordenanzas, impulsa el relacionamiento entre entidades de la Gobernación del Valle del Cauca, para realizar intervenciones en el Departamento de forma integral y focalizada, respondiendo a las necesidades del territorio desde la coordinación de las acciones tanto territoriales como socioeconómicas.

Al integrar los principios de las ordenanzas con los objetivos misionales de cada una de las entidades que conforman la administración departamental, para intervenir el territorio de acuerdo a las lógicas de ocupación generadoras del desbalance territorial, se busca revertir el Modelo de Ocupación actual haciendo especial énfasis en los aspectos más relevantes, identificados en el diagnóstico del POTD, por medio de las apuestas estratégicas transversales. Para lo anterior, se alinearon los objetivos generales recogidos en los insumos presentados en el anexo 2, para definir los objetivos de cada Línea Estratégica Territorial del PDD Valle Invencible 2020 - 2023, respondiendo en esta medida a las necesidades identificadas en el Programa de Gobierno y talleres de participación ciudadana, así como al avance en la gestión e implementación de las directrices del corto plazo del POTD, articuladas directamente a ejes territoriales y apuestas estratégicas.

Tras el análisis de la articulación de los elementos estratégicos guías en los instrumentos de planificación del Departamento, cabe concluir que los resultados de la “planificación urbana articulada al desarrollo de la economía orienta la construcción de un territorio que impulsa y

facilita el desarrollo de las empresas y es atractivo para nuevos desarrollos, potencia economías de escala y la disminución de las des-economías, interviene en el manejo adecuado de los temas y problemas de movilidad, logística y precios del suelo, actuando coordinadamente en diferentes escalas: a nivel territorial asegura una adecuada y funcional distribución de actividades y eficientes sistemas de interconexión entre éstas; a nivel zonal y vecinal un fortalecimiento del diseño urbano que se concreta en un espacio urbano de gran calidad; a nivel predial el despliegue de tipologías arquitectónicas que permiten la sinergia entre el público y lo privado" (DNP, 2012, p. 78).

La finalidad de la articulación de los instrumentos de planificación es sentar las bases para dar inicio a la implementación del MOT, buscando la consolidación de la credibilidad de las instituciones (públicas y privadas), como entidades estables y comprometidas, base de una sólida promoción del desarrollo y una clara integración espacial de los factores esenciales del desarrollo; por ello el énfasis de la intersectorialidad en cada una de las líneas territoriales y la importancia de una gestión territorial compartida, en la que se encuentren involucrados tanto el sector privado como el público.

Instancias para la Planeación del Desarrollo Económico, Social y Territorial del País. Funciones y Complementariedad en la Formulación e Implementación de los Instrumentos de Planificación

Partiendo de los principios de "Participación" y "Responsabilidad y Transparencia, Diversidad, Multietnicidad y Un gobierno que impulsa el desarrollo sostenible" de las Leyes 152 de 1994 y 1454 de 2011 respectivamente, se observa el propósito de la legislación orientadora de la planificación en involucrar la opinión de la ciudadanía en la formulación, evaluación y control de los instrumentos de planificación, que inicia en el proceso de descentralización, el cual "también se manifiesta mediante el fomento de la participación ciudadana, empoderando a las comunidades para que se vinculen a la determinación de algunas políticas a nivel territorial, así

como para exigir a sus gobernantes la rendición de cuentas sobre su gestión" (Delgado & Acero, 2015, p. 218).

En Colombia la necesidad de participación ciudadana se reconoce a partir de la Constitución Política de 1991, a través de diferentes artículos que aluden a la importancia de involucrar a la población en la toma de decisiones. En el Artículo 1 se define la República como una entidad "participativa y pluralista", que se complementa en otros apartes de igual importancia, como el Artículo 270 que establece que "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados" (C.P., 1991, art. 270), y el Artículo 103, Capítulo 1, Título 4, que define:

> Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (C.P., 1991, art. 103).

Para llegar a este reconocimiento y posibilidad de organización de los mecanismos de participación, la población se vio obligada a reclamar dicho derecho en primera instancia, lo que luego le permitió "dejar de esperar a que se decretara el progreso desde fuera. Para tratar de solucionar sus problemas más inmediatos (construcción de una obra, prestación de un servicio público) acudía a la capital del departamento o de la República. Con el nuevo régimen puede apropiarse directa o indirectamente de estos asuntos" (Bernal, 2009, p. 16).

En este sentido, el país ingresa en un modelo de democracia participativa la cual está conformada por los mecanismos de participación mencionados en el Artículo 103 los cuales fueron reglamentados en un inicio por la Ley 134 de 1994[2] y la Ley 1757 de 2015[3] de esta manera:

> El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan". (Amar Amar & Echeverría, 2008, p. 137)

De tal forma, la Ley 152 de 1994 dispone la inclusión de los diferentes sectores económicos, sociales, culturales y ambientales, para la elaboración de los planes de desarrollo en los diferentes niveles jerárquicos, a través de los mecanismos de participación e instancias de participación establecidos desde la Constitución en el Artículo 340, a saber, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y el Consejo Nacional de Planeación.

Los CTP son instancias de participación que reúnen la representación de diferentes grupos poblacionales, con los que se busca orientar la planeación para el desarrollo de forma integral e incluyente, esto a pesar de que la selección de los miembros es realizada por las autoridades de gobierno de acuerdo al nivel territorial correspondiente.

---

[2] La Ley 134 de 1994 establece los mecanismos de participación de la ciudadanía. Regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, la revocatoria del mandato. el plebiscito y el cabildo abierto. Asimismo, establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

[3] El objeto de la Ley 1757 de 2015 es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. Regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

La inclusión de las perspectivas poblacionales con intereses y cosmovisiones diversas permite ampliar el espectro del impacto social, económico, cultural, ambiental y territorial de los proyectos de los planes de desarrollo. Sin embargo, estas intervenciones en departamentos de gran extensión territorial como el Valle del Cauca, evidencian la relación entre la concentración poblacional en el valle geográfico del río Cauca y la periferia metropolitana, con la priorización de proyectos sociales y económicos en las principales ciudades, rezagando las poblaciones localizadas en zonas de ladera.

Ahora bien, el Artículo 34 de la Ley 152 de 1994, hace referencia a la articulación de la planeación departamental y municipal, abriendo la posibilidad de participación de los representantes municipales, lo cual aporta una visión más territorializada a las decisiones que se puedan tomar en esta instancia de participación. Lo anterior, aumenta los intereses particulares en el grupo consultivo, generando la posibilidad de tomar decisiones en consenso de forma integral, en articulación con los procesos de planificación municipal, no obstante, esto no asegura la focalización de municipios donde la representatividad de los diferentes grupos poblacionales o grupos de interés cultural o ambiental es menor.

Merece atención la dependencia económica y de conformación de los CTP, puesto que las funciones para las cuales es conformado el consejo, son orientadas por el gobierno, lo cual puede inferir en las recomendaciones dadas por los miembros de la instancia, teniendo en cuenta que de acuerdo a la celeridad u oportunidad de los resultados, el mandatario podrá dar continuidad a las actividades de la instancia o usar este espacio únicamente para las funciones que le sean de su interés.

El CTP, no solo cumple funciones relacionadas con los Planes de Desarrollo, pero si es la única instancia de planificación en la que se concentran líderes de los diferentes grupos representativos del territorio con funciones específicas en la formulación, implementación, control y evaluación de los de Planes de Desarrollo, por lo tanto el fortalecimiento de los integrantes del CTP como espacio incluyente, deberá propender por la equidad y transparencia

en la orientación de la toma de decisiones, que solventen las demandas de poblaciones con necesidades específicas en la totalidad del departamento o municipio.

En el ordenamiento territorial la inclusión del CTP está relacionado en la Ley 388 de 1997, Artículo 24 así, “en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes”. Lo anterior se realizará en las etapas de concertación definidas para la aprobación de los instrumentos de planificación territorial, además en el Artículo 22, se hace referencia al acompañamiento de la población de las comunas, barrios, veredas y corregimientos de los municipios en el proceso de formulación del plan y control en la ejecución del mismo. Adicionalmente la misma ley en el Artículo 29, define la necesidad de un Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial para municipios con población mayor a 30.000 habitantes, conformado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano y los curadores, órgano del que también pueden hacer parte los miembros del CTP.

Por otra parte, la Ley 1454 de 2011, en el Artículo 5 establece la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, compuesta por miembros de las entidades de nivel nacional, y el Artículo 8 la conformación de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT), que tendrán como funciones principales orientar las acciones en la materia y participar en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

De acuerdo con lo expuesto acerca de las instancias de participación en el Ordenamiento Territorial, de conformidad con la legislación orientadora para la inclusión de las diferentes percepciones del territorio, se aprecian diversas situaciones especiales en cuanto a la importancia de cada instancia de participación, y los procedimientos para tener en cuenta las

demandas de la población en los diferentes instrumentos de planificación territorial, como se desarrolla a continuación:

- La Ley 388 de 1997, basada en la visión municipalista de la Constitución Política de 1991, dispone la participación de múltiples actores por medio de diferentes instancias y momentos, en la formulación de los POT municipales, permitiendo la apropiación integral de diversas percepciones de los grupos poblacionales, espacios comunitarios barriales y comunales, y expertos, tendientes a orientar el Modelo de Ocupación Territorial del municipio, respondiendo a las diferentes escalas de la planificación desde el ámbito territorial municipal.
- El rol del CTP en la construcción de los POTs y los POD (Planes de Ordenamiento Departamentales), es diferente, ya que partiendo de las orientaciones de la Ley 388 de 1997, se asume que los POD deben contar con el aval del CTP. Sin embargo, en la descripción del proceso de adopción para los instrumentos de planificación Departamental, reglamentado por el Acuerdo 10 de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT Nacional, no específica los momentos y tiempos para la pronunciación sobre los contenidos de los POD, lo cual deja abierta la posibilidad de acudir a las instancias de participación y entidades técnicas, para evaluar la pertinencia de los contenidos de los Planes de Ordenamiento Departamentales.
- La función de las COT departamentales y municipales, se orientan hacia la cualificación de los contenidos que deben abordar los planes de ordenamiento de nivel departamental y la mirada supramunicipal de los POT municipales, pues de acuerdo con la Ley 1454 de 2011, las COT orientarán el proyecto estratégico regional.
- Los vacíos en la Ley 1454 de 2011 y el Acuerdo 10 de la COT Nacional, en cuanto a los momentos de consulta de los contenidos de los POD, genera dificultades en los procesos de adopción y apropiación de la visión territorial de los departamentos, pues la ausencia de reglamentación de estos procedimientos genera pérdida de credibilidad de los

instrumentos de planificación tanto en la comunidad, como en los grupos poblacionales y en los miembros de la Asamblea Departamental.

Coordinación de Funciones de Control en los Instrumentos de Planificación del Valle del Cauca

A pesar de la falta de reglamentación de las instancias de participación en las etapas de formulación de los PODs, el POTD del Valle del Cauca desarrollo un proceso participativo en cada una de las microrregiones y subregiones del Departamento de acuerdo a los procesos establecidos para la formulación y adopción de los POTs municipales. De esta manera se integran a los documentos técnicos y la ordenanza del POTD del Valle del Cauca, las evidencias de las visitas subregionales en las diferentes etapas del Proceso del POTD, el concepto del CTP y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca – CVC, y el aval de la CROT Valle, organismo puesto en funcionamiento en el marco del proceso, cuyo acto administrativo de conformación, se incluye de igual manera en la documentación del POTD.

De esta manera el POTD del Valle del Cauca como instrumento innovador en el país, cumplió con la articulación de diferentes miradas del territorio avaladas por las instancias de participación ciudadana y órganos técnicos, dando credibilidad y veracidad a los contenidos del MOT del Valle del Cauca a 20 años.

Por su parte para la formulación del PDD Valle Invencible 2020 - 2023, con el fin de validar los objetivos del POTD del Valle del Cauca para el corto plazo, y los lineamientos del programa de gobierno, e incluir las nuevas perspectivas del territorio desde el punto de vista de la ciudadanía, realizó recorridos micro regionales reafirmando los contenidos del POTD por parte de la población, y la expectativa por la materialización de los mismos.

A pesar de la situación extraordinaria por la que se encuentra atravesando el mundo en la actualidad, se realizaron esfuerzos por incluir las opiniones de cada uno de los grupos poblacionales y de los ciudadanos de todo el Departamento, habilitando canales virtuales para la

retroalimentación del proceso realizado en campo, y para la articulación con las entidades centralizadas y descentralizadas de la Gobernación.

Por otra parte el PDD Valle Invencible 2020 - 2023 integró las diferentes miradas del Departamento, a través de una serie de pactos poblacionales construidos con cada uno de los grupos poblacionales y de interés, en articulación a las líneas estratégicas territoriales, programas y subprogramas, y que se incluyen de manera integral en la ordenanza de adopción del PDD. Lo anterior, con el fin de reconocer la existencia de los diferentes grupos poblacionales que por sus condiciones y características étnicas, trascurrir vital, género, orientaciones sexuales e identidades de género, discapacidad o por ser víctimas del conflicto armado, son más vulnerables y requieren un abordaje ajustado a sus necesidades y particularidades, para disminuir situaciones de inequidad que dificultan el goce efectivo de sus derechos fundamentales, buscando lograr la equidad en el derecho a la diferencia.

De acuerdo con lo anterior, el CTP y la Corporación Autónoma otorgan concepto de viabilidad favorable y el Plan de Desarrollo es adoptado el 05 de junio de 2020.

Sin embargo, a pesar de contar con las instancias de participación del Departamento activas y con conocimiento de los instrumentos de planificación, tanto el CTP como la CROT, carecen de herramientas técnicas para el adecuado control de los contenidos de los planes, ya que a pesar de encontrarse activos los tiempos, las sesiones convocadas responden a temas específicos aislados de los instrumentos, o se desenvuelven sobre temas puntuales acerca de una meta en particular. En este sentido, el desconocimiento de las funciones establecidas por la ley para cada uno de los instrumentos de planificación por parte de los miembros, hace que el nivel de actividad de estas instancias no sea la esperada, y por lo tanto no cumplan a cabalidad sus funciones. De tal forma, las instituciones y grupos poblacionales han demostrado desinterés al momento de enviar delegados para participar en los procesos de evaluación y control de los instrumentos de planificación.

Para el caso específico de la CROT, teniendo en cuenta la novedad de la reglamentación de dicha instancia, la mayoría de los municipios del Valle del Cauca no cuenta con dicho organismo, y en el nivel Departamental no se tienen actividades específicas que articulen las funciones de los diferentes niveles jerárquicos de los entes territoriales, dificultando a su vez la identificación externa de los énfasis que se deben realizar en la implementación del POTD del Valle del Cauca.

Las leyes de planificación y de participación orientan el proceso de articulación entre instrumentos, unificando indirectamente los medios por los cuales las instancias de participación se deben pronunciar acerca de los contenidos de los planes. Sin embargo, para fortalecer este proceso es necesario la apropiación de la visión territorial del Departamento, y el fortalecimiento de las capacidades de los miembros de los diferentes organismos, en las funciones que deben cumplir para realizar el control apropiado en la implementación de los instrumentos de planificación.

La apropiación de las funciones, el aumento de las actividades técnicas y la articulación del CTP y la CROT departamental, fortalecerían la ejecución de proyectos y el control sobre los instrumentos de planificación, desde los representantes de la sociedad civil y de las instituciones relacionadas con el desarrollo territorial, lo cual enriquecería los procesos posteriores a las adopción, en tanto desde la formulación se generaría un mayor sentido de pertenencia y responsabilidad por parte de los vallecaucanos en la materialización del Modelo de Ocupación del Departamento.

Conclusiones

La experiencia documentada evidencia diversos elementos que se deben reconocer como necesidades a fortalecer, o bien como aciertos de los diferentes procesos analizados, desde los impactos de la descentralización, la antigüedad de la Ley 152 de 1994, los principios desarticulados de los programas de gobierno de los dirigentes, las oportunidades y dificultades de los departamentos para incidir en la planificación territorial y de esta en la planificación

tradicional del desarrollo, y la verdadera importancia de las instancias de participación en todos los procesos mencionados.

De esta manera se desarrollan a continuación, las conclusiones y recomendaciones finales, resultado de la investigación realizada:

- La descentralización es un proceso que debía, debe y deberá estar impulsado por los mandatarios presidenciales electos sin distinción de las orientaciones políticas. Las debilidades institucionales de las entidades de menor jerarquía, están directamente relacionadas con las demoras y pequeños e incipientes adelantos en la liberación de competencias, y fortalecimiento de capacidades que el nivel nacional concentra.
- El actual desconocimiento de las realidades territoriales, las cuales fueron motivantes de las reforma constitucional de 1991, siguen siendo el motor del desarrollo diferencial del territorio. La planificación tradicional de orientación centralista, sesga las posibilidades de innovación de los territorios, y desincentiva el interés por la conservación de los renglones económicos tradicionales característicos de grandes potenciales, pero de poco interés para el nivel nacional, el cual se enfoca en aprovechar el territorio para potenciar el desarrollo de las regiones consolidadas.
- El tratamiento unificado de las directrices para la formulación de los instrumentos de planificación para el desarrollo de la nación, departamentos y municipios, limita la posibilidad de integrar las diferentes características territoriales y de composición poblacional, restringiendo las capacidades de respuesta de cada entidad a los sectores tradicionales del desarrollo, lo cual genera el crecimiento de la brecha entre municipios y departamentos, incitando el aumento de inconformidades en los territorios aislados y la falta de credibilidad del estado en sus diferentes jerarquías.
- Las formas de ocupación en los territorios no concuerdan con la legislación sancionada en el nivel nacional, por lo que las restricciones establecidas con el fin de preservar zonas que históricamente han estado ocupadas, pero que en el nivel central desconoce,

dificulta la posibilidad tanto de los municipios, como de los departamentos y corporaciones de establecer normas acordes con la realidad.

- Las orientaciones ambiciosas para la formulación de los PDD, desde el nivel nacional limita la posibilidad de implementar una planificación multisectorial, y entorpece el desarrollo de proyectos que impactan de forma integral los territorios, en tanto los indicadores y las entidades de nivel nacional operan de forma sectorial y dispersos.
- El desconocimiento de los mandatarios electos de la importancia de conocer los instrumentos de planificación a largo plazo y la necesidad de su articulación, así como el bajo conocimiento acerca de los procedimientos y tiempos de formulación de los planes de desarrollo, genera la desarticulación de los equipos de trabajo al interior de las instituciones, minimizando los resultados de las metas a cumplir en el período de gobierno, al no incidir de la forma esperada en las metas de largo plazo, para mejorar las condiciones de habitabilidad y recuperación de los recursos naturales en el Departamento y los territorios.
- El poco interés de los grupos poblacionales e instituciones miembros de las instancias de participación por mantener activos estos espacios, facilita acciones irregulares por parte de la clase gobernante, y el bajo desarrollo de intervenciones integrales que mejoren las condiciones de vida de la población.

Referencias

Agudelo, L.C. (2005). *Sobre la Noción del Territorio en la Planificación*. Universidad Nacional de Colombia. *Gestión y Ambiente*, 8(2), 39-48. https://www.redalyc.org/pdf/1694/169421174003.pdf

Amar Amar, J. & Echeverría, J. (2008). *Participación Comunitaria para el Control Ciudadano de los Servicios Públicos Domiciliarios.* Universidad del Norte, Revista De Derecho, *29*(29). 129-152. https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2686/1798.

Bernal, S. B. (2009). *La descentralización crea espacios para la participación*. [Tesis de pregrado de Politología]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. https://core.ac.uk/download/pdf/86440319.pdf

Boisier, S. (2006). *Imagenes en el Espejo. Aportes a la Discusión sobre el Crecimiento y el Desarrollo Territorial.* Puerto Palos. http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/215312/restricted-resource?bitstreamId=275313

Chiarella, R. (2010). Planificación del Desarrollo Territorial. Algunas Precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 77-102. http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356/5354

Comisión Económica para America Latina y el Caribe [CEPAL]. (2014). *Metodos y Aplicaciones de la Planificación de la Planificación Regional y Local en América Latina.* Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina

Constitución Política de Colombia. [C.P.] (1991). Secretaria de Senado. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Contraloría General de la Nación, [CGN]. (2020). *Manual de Cálculo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Límite de Gastos Ley 617 de 2000.* Contraloría General de la Nación. https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452346/Manual+de+Manual+c%C3%A1lculo+de+los+Ingresos+Corrientes+de+Libre+Destinaci%C3%B3n-ICLD+y+l%C3%ADmites+de+gasto+Ley+61700.pdf/5e80ab9e-596a-4708-87e4-6762e0888ef2

Contraloría General de la Nación, [CGN]. (2020). *Proceso de categorización de departamentos, distritos y municipios*. Circular externa No. 002. Contraloría General de la Nación. https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/38126/CIRCULAR+EXTERNA+No.+002+DE+2020+-+Categorizaci%C3%B3n.pdf/7e76f7f7-cb9d-e741-d747-f35fc867c400

Davila, J. M. (1991). La Ordenación Urbanistica durante la primera mitad del siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos. *Investigaciones Geograficas*, 9, 101 - 113. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/544/1/Davila%20Linares-Ordenacion%20urbanistica.pdf

Decreto 122 de 1986. *Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.* (14 de mayo de 1986). Diario Oficial No. 37.498. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1222_1986.html

Decreto 1188 de 2003. Por medio del cual se establecen procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial. (14 de mayo de 2003). Diario Oficial No. 45.187. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1188_2003.htm

Delgado, S. T., & Acero, L. E. (2015). Analisis de la Dependencia Fiscal de los municipios de Sexta Categoria del Departamento de Boyaca, durante el periodo 1996 - 2012. *Apuntes del CENES*, 34, 215 - 246. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3780/3320

Del Romero, L. (2009). Planificación Territorial en Regiones Industriales Maduras: El Caso del Ruhr (Alemania). *Investigaciones Geograficas*, 48, 77 - 96 . https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/15324/1/IG_48_03.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2002). *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una decada.* Imprenta Nacional. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012). *Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, Instrumentos de Planificación.* Departamento Nacional de Planeación. https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/Instrumentos_de_Planificacin.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Elementos para la Formulación de la Politica Nacional de Ordenamiento Territorial y Alcances de las Directrices Departamentales.* Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20PNOT-LOOT.%20DDTS%20-%20SODT.%2011%20junio%20013.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Evaluación, Levantamiento de una Linea de Base del Programa de POT Modernos*. United State Agency Inetrnational Development USAID; Management System International MSI, Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_POT_Modern o_Informe_Bases_Recomendaciones.pdf.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018). *Proyectos Tipo, Plan de Ordenamiento Departamental*. Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/pod/PT-POD.pdf

Diario Granma. (2013, 30 de abril) *¿Qué diferencia existe entre el desarrollo sostenible y el desarrollo sustentable?* Diario Granma. http://www.granma.cu/granmad/2013/04/30/nacional/artic04.html

Gobernación del Valle del Cauca. (2016a). *Sintesis del Proceso*. Editorial Bonaventuriana.

Gobernación del Valle del Cauca. (2016b). *Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca, Cartilla Sintesis*. Editorial Bonaventuriana.

Gobernación del Valle del Cauca. (2016c). *Documento Tecnico de Soporte. P6. Contenidos Tecnicos Formulación Versión Final*. Gobernación del Valle del Cauca y Universidad San Buenaventura Cali.

Gobernación del Valle del Cauca. (2019a). *Presentación General Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca*. Gobernación del Valle del Cauca.

Gobernación del Valle del Cauca. *Plan de Ordenamiento Territorial Departamental POTD Valle del Cauca*. Ordenanza 513. (2019b). Gobernación del Valle del Cauca.

Gobernación del Valle del Cauca. (2020a). *Plan de Desarrollo Departamental Valle Invencible 2020- 2023*. Gobernación del Valle del Cauca.

Gobernación del Valle del Cauca. (2020b). *Presentación Contexto Estratégico. Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020 – 2023*. Gobernación del Valle del Cauca.

Gobernación del Valle del Cauca. (2021). *Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca*. Gobernación del Valle del Cauca.

Leudo, J. E. (2015). *¿Hacia donde va la Planificación del Desarrollo en Colombia?*. Universidad San Buenaventura*, Gestión y Desarrollo,* 8, 9 - 13. https://revistas.usb.edu.co/index.php/GD/article/view/1820/1576

Ley 2 de 1959. *Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables*. (17 de enero de 1959). Diario Oficial No. 28.861. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.s. (31 de mayo de 1994). Diario Oficial No. 41.373. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Ley 152 de 1994. P*or la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. (19 de julio de 1994). Diario Oficial No. 51.657. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

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*. (18 de julio de 1997). *Diario Oficial No. 43.127.* http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. (28 de junio de 2011). Diario Oficial No. 48.115. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 1625 de 2013. *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. (29 de abril de 2013). Diario Oficial No. 48.776. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Ley 1756 de 2015. *Por medio de la cual se reconoce como patrimonio cultural e inmaterial de la nación el festival nacional de gaitas francisco lllrene del municipio de ovejas departamento de sucre y se vincula a la celebración de los 30 años del festival. (*29 de abril de 2013).

http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201756%20DEL%2002%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf

Matus, C. (1983). *Planeación Normativa y Planeación Situacional. El Trimestre Económico*, 50, 1720 - 1780. https://docplayer.es/23001405-Planeacion-normativa-y-planeacion-situacional-carlos-matus.html

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio [MVCT], (2017). *20 Años de Ordenamiento Territorial en Colombia, Experiencias, Desafios y Herramientas para los Actores Territoriales* . Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/libro-20-anos-ord-territorial-en-colombia-dic-2017.pdf

Molina, Y. M. (2019). *Descentralización Territorial: Crisis y Retos que exige la posmodernidad en el estado Colombiano*.Universidad Libre, *Advocatus*, 16, 169 - 178. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/5529/5125

Moreno, C. (2014). *Descentralización En-Clave de Paz*. Opciones Graficas Editores. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=49f07711-a3cd-03f6-53c7-8b4e95a1bb67&groupId=252038

Ordenanza 513 de 2019. [Gobernación del Valle del Cauca]. (2019). *Por la cual se ordena la publicidad de algunos actos y documentos oficiales y se dictan otras disposiciones*. (21 de agosto de 2019). https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/11840/ordenanza/

Ordenanza 539 de 2020. [Gobernación del Valle del Cauca]. (2019). *Plan de desarrollo "Valle invencible" 2020 - 2023. (*24 de septiembre de 2020). https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/12303/plan-de-desarrollo-2020-2023/

Ornés, S. (2009). El Urbanismo, la planificación urbana y el ordnamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. Universidad Central de Venezuela,

Politeia, 42(32), 197 - 225.

https://www.redalyc.org/pdf/1700/170014942008.pdf

Rodríguez, J. C. (2021, 25 de mayo). Planificación Territorial y Urbanismo. Pasado, Presente y Futuro del Planeamiento Urbanístico. *Instrumentos y Tecnicas de Intervención*, 1 - 15. Planeación para el Desarrollo Sustentable S.C. PLADESU.

http://www.geografia.us.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/PLANIFICACION_TERRITORIAL_Y_URBANISMO.pdf

Sanchez, A. (2016). *Revisión histórica del proceso de descentralización administrativa y sus retos en Colombia, desde 1985 hasta 2016*. [Tesis de Maestria en Planeación para el Desarrollo]. Universidad Santo Tomás.

https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2554/S%C3%A1nchezarnulfo2017.pdf?sequence=1

Sotelo, J. A. (2008). Medio ambiente y desarrollo local, algo más que dos estereotipos. *Observatorio Medio Ambiental*, 11, 77-105.

https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17682/SOTELO-_Medio_ambiente_y_desarrollo_local_mas_que_estereotipos_2008.pdf

Anexos

Anexo I. El Proceso de Formulación, Adopción e Implementación del POTD.

El Valle del Cauca ha sido referente de ordenamiento regional a nivel nacional e internacional, desarrollando diferentes instrumentos de planificación de escala regional, a la par prácticamente, de la implementación de la Ley 388 de 1997, evidenciado en el hecho de ser el primer plan de ordenamiento territorial departamental en el país.

Tras describir brevemente los contenidos del POTD del Valle del Cauca y los principios rectores, en este aparte se profundiza en el proceso metodológico que siguió la Gobernación del Valle del Cauca para su formulación, acompañada por la Universidad San Buenaventura de Cali y la Universidad Nacional Sede Medellín.

El POTD nació como iniciativa de los funcionarios de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Regional del Departamento de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca, respaldados por la academia y diferentes documentos previos que marcaban el desarrollo de instrumentos de planificación para la totalidad del Departamento.

El proyecto fue formulado en el marco de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación, al ser un proyecto de investigación que lo ubica en un nivel de rigurosidad científica, cuyos resultados son productos de nuevo conocimiento a transmitir en las entidades territoriales del país, que encuentren en el ejercicio de formulación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD), además de brindar bases para la construcción de procesos similares.

Al contar con el apoyo de la Universidad San Buenaventura de Cali – USB, durante el desarrollo de los diferentes insumos del plan, la cooperación interinstitucional y alianza estratégica Estado - Universidad, se convierten entonces en una condición especial para llevar a feliz término el proyecto, por medio de la conformación del equipo técnico investigativo de la USB, el equipo PAE – POTD conformado por funcionarios de la Gobernación de diferentes dependencias, garantes del proceso de fortalecimiento institucional y continuidad de la

implementación del plan, y finalmente el equipo técnico interventor de la Universidad Nacional sede Medellín, que actuó como par evaluador del proceso.

Otra condición especial del proceso, fue la interacción permanente con actores de los diferentes niveles, todos importantes dado que se integrarían las políticas sectoriales de las escalas pertinentes en el territorio departamental, para la construcción, validación y viabilización del plan.

Figura 7

Articulación de Instrumentos de Planificación de los Diferentes Actores del Departamento del Valle del Cauca

Fuente. Gobernación del Valle del Cauca. (2016b). Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca, Cartilla Sintesis. Editorial Bonaventuriana.

El proyecto se desarrolló por medio una metodología de cinco componentes que se dieron de forma paralela a lo largo del proceso, como se describe a continuación, según información cartilla síntesis del Proceso del POTD Valle del Cauca (Gobernación del Valle & Universidad San Buenaventura, 2016), tomada textualmente para la presente exposición.

El **componente técnico** que desarrollo los contenidos temáticos propios del plan, este a su vez está compuesto por 6 etapas:

Etapa Diagnostico Operativo, partiendo del estudio de diagnósticos previos estableciendo los distintos temas que requerían profundización analítica y búsqueda de complementaria de información. Se construyo una valoración jurídica, un contexto regional y socioeconómico y la evaluación de variables de la estructura territorial y ocupación del territorio vallecaucano estableciendo los impactos y lógicas que ha construido el Departamento. De forma paralela se evaluaron los POT municipales homologando sus contenidos para evaluar su actuación supramunicipal y las problemáticas de la primera generación de los POT. De igual manera se evaluó la institucionalidad para asumir las competencias de la LOOT, incluyendo las dinámicas de asociatividad aplicables y promovidas en el Departamento. Los temas fueron retroalimentados por los actores que participaron en los talleres subregionales y durante la fase de formulación, fueron socializados los resultados en los municipios para su retroalimentación en la escala local, lo que permitió actualizar indicadores y contenidos durante el proceso de elaboración en las etapas posteriores.

Etapa de Modelo de Ocupación, Se partió de la evaluación de determinantes y condicionantes del MOT que, sumadas a las conclusiones del diagnóstico y la proyección de escenarios territoriales de la Visión Valle 2032, permitieron la formulación de la propuesta inicial del Modelo de Ordenamiento Territorial – MOT. Tal propuesta fue sometida a procesos de discusión y retroalimentación con distintos actores técnicos, gremiales, comunitarios, de los diferentes ámbitos municipal, departamental, y nacional que aportaron elementos de retroalimentación y propuestas de modificación con las que se adelantaron los ajustes y consolidación del MOT que se incluye como contenido orientador principal del POTD del Valle del Cauca.

Etapa de desarrollo técnico de los ejes territoriales, el MOT fue sometido a un proceso de verificación y viabilidad a partir de la proyección de los Ejes Territoriales que concretan las apuestas territoriales estratégicas, mediante el desarrollo técnico y la

construcción de indicadores de soporte. Los contenidos técnicos inicialmente desplegados fueron sometidos a discusión y retroalimentación para su concreción final, que se complementa con las simulaciones y proyección de escenarios de los distintos ejes territoriales a 20 años, permitiendo un momento final de ajuste y consolidación de los contenidos técnicos del POTD del Valle del Cauca.

Etapa de diseño de instrumentos de gestión, financiación y monitoreo, permite la concreción de las apuestas estratégicas y de los contenidos técnicos de los ejes en una valoración pormenorizada de programas y proyectos por ejes que concretan las acciones del POTD, la valoración de fuentes de financiación, las alternativas de reparto de cargas y beneficios a escala regional derivados del POTD, las herramientas institucionales para la gestión y los instrumentos para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control del POTD.

Etapa de elaboración del proyecto de Ordenanza, esta etapa permite la concreción normativa del POTD a partir de la elaboración de un documento borrador o proyecto de Ordenanza con los contenidos normativos del MOT, los lineamientos y directrices de los Ejes territoriales, los instrumentos para la gestión y financiación del POTD y el primer programa de ejecución del POTD correspondiente al primer periodo de gobierno. El proyecto de Ordenanza se acompaña de cartografía normativa específica que permite referenciar especialmente las decisiones que en función de las competencias departamentales pueden ser orientadas desde el POTD.

Etapa síntesis, es el documento final de elaboración de ajustes de los distintos contenidos, documentos, cartografía y anexos del POTD y la elaboración de un documento resumen con los distintos contenidos.

El **componente de Participación** que permitió una construcción con los actores del territorio en sus diferentes ámbitos de influencia, adicionalmente se incluyó el componente de participación de nivel Departamental, el control social con la asesoría

directa de la Oficina de Control Social del Departamento Nacional de Planeación – Sede Pacífico.

Figura 8

Talleres de Consulta Local y Subregional desde la Fase Diagnostica y de Formulación del POTD

Fuente. Gobernación del Valle del Cauca. (2016b). Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca, Cartilla Sintesis. Editorial Bonaventuriana.

El **Componente de Capacitación** enfocado al fortalecimiento institucional tanto de nivel municipal como del nivel regional para mejorar la gobernanza del territorio y ofrecer sostenibilidad al proceso.

El **componente de sistematización** orientado a facilitar la consulta, uso y actualización de la información a través del Sistema de Información Geográfica – SIG y el componente de comunicación y divulgación, que ofreció las estrategias y los medios para una permanente interacción entre los actores en general y el proceso mismo.

Posterior a la entrega de los productos del proyecto del POTD del Valle del Cauca, dando cumplimiento a las obligaciones del convenio interadministrativo en diciembre de 2016, la Gobernación del Valle del Cauca en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación,

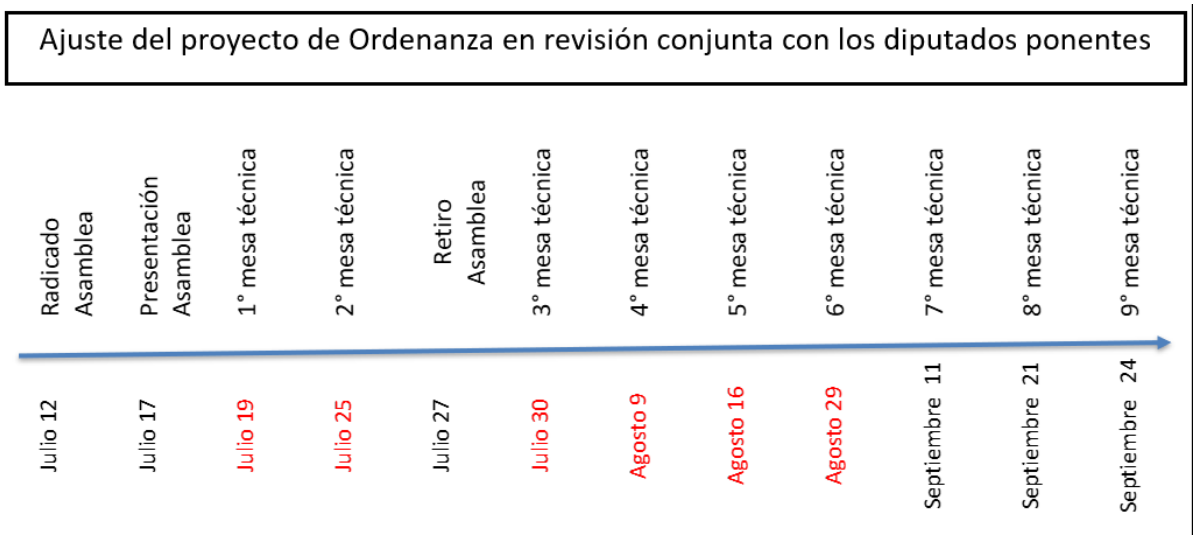
revisó detalladamente durante el 2017, los productos compuestos por los documentos técnicos de soporte tanto de la formulación como de los instrumentos de gestión y financiación, con sus respectivos anexos e información cartográfica en formato shape e imágenes, las memorias del proceso de formulación, y el proyecto de ordenanza.

En 2018 se llevó a cabo la socialización subregional del POTD de los productos entregados, con el fin de dar a conocer el proceso de culminado en compañía de la USB Cali. El Departamento Administrativo de Planeación realizó cuatro talleres subregionales, convocando los mismos actores que participaron en la formulación, para socializar los resultados consignados en los documentos técnicos, además se realizaron mesas especiales con las comunidades étnicas del Departamento, el CTP, la COT Valle, la Corporación Autónoma, los diputados del Valle y los alcaldes.

Finalizado el proceso de socialización y reconociendo la necesidad del aval político por parte de la Gobernadora en funciones, se realizó la radicación del proyecto de Ordenanza del POTD en dos ocasiones en el año 2018 y principio de 2019, previas a la adopción, siendo retirado por motivos políticos, entre ellos la necesidad de sancionar ordenanzas consideradas de mayor importancia. Sin embargo, lo anterior permitió un estudio minucioso de los documentos técnicos, del proyecto de ordenanza que se reestructuró de acuerdo a las orientaciones de los asesores de los diputados y la experiencia de los funcionarios públicos, la preparación de la exposición de motivos, y la ponencia del primer debate de Legalidad y Conveniencia, en compañía de los miembros de la Comisión del Plan de Desarrollo, quienes evidenciaron la necesidad de una preparación conjunta, teniendo en cuenta la novedad de este tipo de instrumentos y competencias del Departamento, sumado a la reticencia de diputados de la oposición, a quienes debía demostrárseles la pertinencia y alcances tanto legales como técnicos del instrumento.

Figura 9

Ajustes del Proyecto de Ordenanza en Revisión Conjunta con los Diputados del Ponentes



Fuente. Gobernación del Valle del Cauca. (2019a). Presentación General Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

Los debates del Proyecto de Ordenanza del POTD, se dieron en las sesiones ordinarias del mes de julio de cumpliendo a cabalidad los procesos establecidos en el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental, que se dieron después de diferentes jornadas especiales de trabajo, pues a pesar del estudio realizado por los miembros de la comisión, la revisión del proyecto de una ordenanza de contenidos técnicos en un espacio político multidisciplinar generó la necesidad de solventar diferentes dudas y hacer claridades en los temas específicos, lo cual aumentó la demanda de tiempo y esfuerzos por parte de los diferentes equipos de trabajo. Tras culminar las jornadas de revisión y participación ciudadana, se dio como resultado en agosto 06 de 2019 la adopción por medio de la Ordenanza 513 el POTD del Valle del Cauca, aprobado por voto nominal, ya que la totalidad de los diputados de la Asamblea del Valle no estuvieron dispuestos a sancionar el instrumento de planificación del Departamento.

Anexo II. Proceso Metodológico de la Construcción del Plan de Desarrollo Departamental "Valle Invencible" 2020 - 2023

El enfoque metodológico utilizado para la formulación del PDD incluyó un componente técnico, un componente de retroalimentación sectorial, y un componente de participación como se muestra en la siguiente figura.

Figura 10

Enfoque Metodológico de la Formulación del Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020- 2023

Fuente. Gobernación del Valle del Cauca. (2020a). Plan de Desarrollo Departamental Valle Invencible 2020- 2023. Gobernación del Valle del Cauca.

El Componente Técnico fue encabezado por la Directora del Departamento Administrativo de Planeación, la coordinadora del PDD y los asesores de Planeación de la Gobernadora, junto con el personal de planta y contratista de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Regional en cabeza del Subdirector de la dependencia, quienes posibilitaron la construcción metodológica de todo el proceso de formulación en el que se articularon las estrategias, programas, ideas de proyectos, y orientaciones del POTD de manera transversal, con el fin de incluir tanto los insumos técnicos, como las orientaciones de los diferentes profesionales sectoriales, y de los diferentes grupos poblaciones que robustecen y diversifican el alcance de este tipo de proyectos de planificación para el desarrollo económico y social del

Departamento. Este componente se desarrolló paralelamente a los demás, y el equipo de trabajo consolidó y editó el plan que finalmente se presentó a la Asamblea Departamental.

En el componente de Participación, inicialmente se tenía planteado realizar dos rondas de talleres micro regionales, es decir 16 talleres, de los cuales solo se pudieron realizar los primeros ocho, antes de iniciar el período de restricciones debido a la pandemia. Sin embargo, en estos talleres se pudo decantar los proyectos y programas del POTD, articulados al programa de gobierno, mediante la priorización realizada por los participantes, la cual sirvió de base para la formulación de los programas y la recolección de información con las dependencias. Para la segunda ronda de talleres micro regionales, se procedió a realizar transmisiones por medios digitales de forma sectorial, con el fin de retroalimentar el proceso de formulación en compañía de cada uno de los secretarios vinculados en las líneas territoriales estratégicas.

En el componente de Retroalimentación Intersectorial, al igual que el anterior componente, se esperaba realizar diferentes talleres por línea territorial estratégica, no obstante, solo se realizó una serie talleres intersectoriales, en los que se evaluaron los programas y proyectos priorizados en los talleres micro regionales, orientando las capacidades institucionales de cada dependencia en torno a los insumos del PDD, dando como resultado la definición de los programas, subprogramas y en algunas dependencias metas de producto.

Para la concreción de las metas de producto, metas de resultado e indicadores, se realizó acompañamiento permanente por medios virtuales con los articuladores de cada una de las dependencias, con el fin de solventar dudas técnicas acerca de la construcción de estos componentes, y articular el presupuesto definido para el período de gobierno.

El Componente de Comunicación y Divulgación, tuvo gran importancia en la construcción del plan dada la situación mundial, y la necesidad de convocar, informar y hacer partícipe a la comunidad y los miembros del gabinete departamental, razón por la cual se activaron nuevos perfiles del DAP y demás dependencias de la Gobernación, para mejorar las interacciones y capturar la mayor e información posible.

Anexo III. Resultado de la Articulación de las Apuestas Estratégicas del POTD del Valle del Cauca con las Líneas Estratégicas Territoriales del Plan de Desarrollo Valle Invencible 2020 - 2023

Línea Estratégica Territorial 1. Turismo, Patrimonio Territorial e Identidad Vallecaucana.

Objetivo. Consolidar el posicionamiento del Valle del Cauca, como destino turístico, aprovechando la riqueza patrimonial, cultural, ambiental, paisajística, deportiva e industrial como herramienta clave hacia el desarrollo humano integral desde la identidad territorial, la dinamización de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida.

Figura 11

Objetivo línea estratégica territorial 1. Turismo, Patrimonio Territorial e Identidad Vallecaucana – Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 - 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2021). Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

Esta línea se compone por 3 líneas de acción, 8 programas, 19 subprogramas y 89 metas de producto, además incluye los sectores educación, recreación y deporte, desarrollo

comunitario, grupos poblacionales, defensa, seguridad y convivencia, empleo y desarrollo económico, desarrollo comercial, desarrollo turístico, comunicaciones, infraestructura y equipamientos.

Esta línea estratégica territorial busca aumentar la apropiación del patrimonio del Departamento por medio del reconocimiento de la diversidad cultural, gestionando el entramado de elementos que constituyen las diferentes tipologías de patrimonio y expresiones culturales características del Departamento.

La articulación de la apuesta estratégica **Patrimonio Territorial e Identidad Vallecaucana** con el eje territorial focal (ejes que permiten cualificar de los demás ejes territoriales a través de la integración de los programas y proyectos focalizados, en potenciar los activos patrimoniales y focalización de acciones en los territorios prioritarios para políticas de paz) **Activos Patrimoniales para la puesta en Valor de la Identidad Vallecaucana** y los enfoques de gobierno **Desarrollo Turístico, Deporte, Arte y Cultura** y los enfoques transversales **Mejor Calidad de Vida – Social y CTEL**, proporcionan la posibilidad de generar acciones integrales que potencien el turismo, el deporte, el arte y la cultura del Departamento, integrando los objetivos misionales de cada una de las dependencias que intervienen en estos sectores, orientándolos a lograr los objetivos comunes identificados en el eje territorial, forzando la interlocución intersectorial para el logro de objetivos del corto plazo en torno al fortalecimiento y creación de nuevas oportunidades de desarrollo social, económico, cultural y étnico, relacionadas con el desarrollo de proyectos territoriales.

La visión intersectorial característica de este plan de desarrollo, busca en esta línea estratégica territorial, relacionar las potencialidades existentes identificadas en el inventario de los tres tipos de patrimonio del POTD, mediante las intervenciones en infraestructura vial, en equipamientos colectivos de carácter regional, subregional y micro regional relacionados con el arte, la cultura y el deporte, en la restauración y mantenimiento del mobiliario patrimonial mueble e inmueble, estudios de capacidad de carga de los destinos naturales y paisajísticos

integrados en los planes de manejo de las diferentes figuras de protección del SINAP – SIDAP – SIMAP, el mejoramiento de las cabeceras municipales y centros poblados con arquitectura característica de la región; todas estas intervenciones tal y como se presentan, hacen parte de los proyectos sectoriales de cada uno de los diferentes ejes de la estructura y ocupación que en conjunto soportan las actividades culturales y turísticas, que se esperan alcanzar en el corto plazo de la vigencia del POTD de la mano del PDD.

De la mano con estas acciones territoriales mencionadas, se busca fortalecer los servicios hoteleros de los nodos identificados como de integración turística, donde se espera se agrupe y distribuya el público interesado en los atractivos turísticos, los cuales se buscan enriquecer con el fomento de actividades económicas relacionadas con las expresiones culturales y la gastronomía, apoyados en las vocaciones productivas características de cada una de las micro regiones del Departamento. Para esto se propone capacitar como promotores y guías turísticos especializados en los atractivos turísticos locales y en bilingüismo, a miembros de las comunidades presentes en estos asentamientos, esperando mejorar los servicios turísticos, ofrecer nuevas oportunidades de empleo, conocimiento y de negocio, en territorios con pocas oportunidades de empleo, pero con una oferta cultural y turística que se encuentra rezagada.

Adicionalmente para conservar el estatus que ha caracterizado la ciudad de Cali como epicentro de eventos deportivos, así como la calidad de los deportistas de alto rendimiento y la cultura deportiva característica del Valle del Cauca, se busca fomentar eventos deportivos en los municipios con infraestructura deportiva de escala micro regional, subregional, regional, nacional e internacional con el fin de incentivar la cultura deportiva en la población, y promocionar además de Cali el Departamento como epicentro de eventos deportivos en el país, generando nuevas ofertas turísticas y mejoramiento de infraestructuras deportivas.

De esta manera con la intervención articulada de las metas de producto correspondientes a las diferentes entidades, comienza la materialización de los objetivos del Modelo de Ocupación Territorial del Valle del Cauca y la consolidación de las apuestas

productivas relacionadas con el Deporte, la Cultura, el Turismo y la Recreación, evidenciando la articulación de los instrumentos de planificación del desarrollo de proyectos del POTD, con la inclusión de estos en las metas del plan de inversión del PDD.

Línea Estratégica Territorial 2. Valle del Cauca, Territorio de Integración Social para la Paz.

Objetivo. Orientar la articulación de las políticas de paz, con acciones concretas en territorios urbanos y rurales afectados por el conflicto armado que incluyan presencia estatal, seguridad, programas socioeconómicos y de infraestructura, con enfoques Territorial, Diferencial, Género y con participación activa de la ciudadanía.

Figura 12

Objetivo línea estratégica territorial 2. Valle del Cauca, Territorio de Integración Social para la Paz – Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 - 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2021). Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

Esta línea se compone por 5 líneas de acción, 13 programas, 35 subprogramas y 127 metas de producto, además incluye los sectores educación, salud, recreación y deporte, empleo,

turismo, servicios públicos, defensa y seguridad, derechos humanos, arte y cultura, agua potable y saneamiento básico vivienda, desarrollo comunitario, grupos poblacionales, trabajo y seguridad social, desarrollo económico, agropecuario, comunicaciones, infraestructura vial, ambiente y desarrollo sostenible, gobierno, planeación y desarrollo institucional, prevención y atención de desastres, equipamientos, ciencia y tecnología.

Esta línea estratégica territorial busca la desmarginalización de los espacios del Departamento históricamente reconocidos como afectados por el conflicto armado, pero más que los territorios a las personas que han estado vinculadas como víctimas o activos dentro del conflicto en el país, y que al día de hoy merecen garantías desde todas las miradas del desarrollo en el marco de los procesos de paz.

La articulación de la apuesta estratégica **Territorios de Paz** con el eje territorial focal **Territorios Prioritarios para Políticas de Paz** (eje que permite cualificar los demás ejes territoriales, a través de la integración de los programas y proyectos focalizados en potenciar los activos patrimoniales y focalización de acciones en los territorios prioritarios para políticas de paz), y los enfoques de gobierno **Seguridad y Paz Territorial** y los enfoques transversales **Mejor Calidad de Vida – Social y CTEL**, posibilitan la intervención de espacios específicos en el Departamento, con la oferta institucional que deriva de la legislación nacional para la atención con enfoque diferencial, que con la articulación de los ejes territoriales del POTD, permite la focalización territorial de estas acciones que exige el nivel nacional a los entes territoriales de nivel intermedio y local.

La priorización que tradicionalmente se ha hecho para la implementación de políticas públicas en Colombia, parte de indicadores municipales que suelen incluir o excluir territorios de los municipios que no siempre cumplen con los parámetros principales; por ello para huir de las generalizaciones de los indicadores municipales, uno de los propósitos principales del POTD del Valle del Cauca fue la espacialización territorial, rural, urbana y urbano – rural, que permitieran acotar y focalizar las incidencias del conflicto armado en el Departamento.

Con este reconocimiento de particularidades y con la inclusión de estos territorios focalizados en los objetivos de la línea estratégica territorial, las metas de producto de las dependencias relacionadas con el fortalecimiento de la infraestructura vial, servicios públicos, vivienda, sectores productivos, económicos, sociales, educativos, de salud, recreación y deporte, confluyen de forma coordinada, multisectorial y estratégica para la reconstrucción prioritaria del tejido social, en el establecimiento del arraigo cultural y acompañamiento progresivo del estado en todos los aspectos necesarios para que la población y los territorios recuperen la paz, tranquilidad y oportunidades de desarrollo.

De esta manera con la intervención articulada de las metas de producto correspondientes a las diferentes entidades relacionadas con la reconciliación, la participación ciudadana, el enfoque diferencial, la atención a víctimas del conflicto armado, los reinsertados y las comunidades étnicas del Departamento, comienza la materialización de los objetivos del MOT del Valle del Cauca, y la consolidación de las apuestas productivas relacionadas con el énfasis integral de actuaciones en territorios reconocidos por encontrarse flagelados por el conflicto, que con la articulación de los instrumentos de planificación, y el desarrollo de proyectos del POTD con la inclusión de estos en las metas del plan de inversión del PDD, intervienen positivamente en el aumento de oportunidades de desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida.

Línea Estratégica Territorial 3. Polos de Desarrollo Urbano para Competitividad y la Equidad.

Objetivo. Impulsar la productividad de los polos de desarrollo, desconcentrando y descentralizando actividades en las ciudades intermedias, menores y centros urbano-rurales para recuperar su importancia económica y social, mediante el trabajo conjunto de la comunidad, los sectores privados, académicos y de gobierno, como espacios integrales generadores de desarrollo con ofertas diferenciadas que le permitan ganar competitividad y equidad.

Esta línea se compone por 4 líneas de acción, 12 programas, 25 subprogramas y 103 metas de producto, además incluye los sectores desarrollo industrial, desarrollo comercial, empleo y desarrollo económico, desarrollo turístico, planeación y promoción del desarrollo ciencia, tecnología e innovación, agua potable y saneamiento básico, infraestructura, medio ambiente, prevención y atención de desastres, salud, educación, vivienda, desarrollo comunitario, defensa, seguridad y convivencia, eléctrico, equipamientos, atención a grupos vulnerables – promoción social, recreación y deportes, arte y cultura, desarrollo comunitario, equipamiento, comunicaciones y transporte.

Figura 13

Objetivo línea estratégica territorial 3. Polos de Desarrollo Urbano para la Competitividad y la Equidad – Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 - 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2021). Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

Esta línea estratégica territorial, busca el posicionamiento las ciudades intermedias, cabeceras municipales y centros poblados con características polarizantes del desarrollo del Departamento, con el fin de desconcentrar las centralidades, infraestructuras y concentración

productiva y de servicios de Cali, mejorando las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales.

La apuesta estratégica **Descentralización, Desconcentración de Actividades y Nuevos Polos de Desarrollo** se articula con los ejes territoriales de la estructura **Sistemas Funcionales para la Competitividad y el Desarrollo Social** y de Ocupación **Sistema de Asentamientos para el Reequilibrio Territorial** y la **Base Productiva, Competitiva, Sustentable y Equitativa** y los enfoques de gobierno **Seguridad y Paz Territorial, Desarrollo Turístico, Deporte, Arte y Cultura, Desarrollo Económico, y Ambiente y Desarrollo Sostenible** y los enfoques transversales **Mejor Calidad de Vida – Social y CTEL**. Como se puede evidenciar esta línea territorial es mucho más compleja comparada con las anteriores, pues en esta confluyen todos los enfoques de gobierno del programa de gobierno de la gobernadora y los ejes territoriales de la estructura artificial del territorio y de ocupación, lo cual es equivalente con las demandas relacionadas a los niveles de concentración de población en los grandes centros urbanos del Departamento.

Las intervenciones intersectoriales de la mayoría de las entidades de la gobernación del Valle del Cauca en esta línea estratégica, se enfocan en mejorar la calidad de vida de los habitantes urbanos y maximizar las oportunidades de desarrollo económico y competitividad del sistemas de ciudades, articulando las vocaciones productivas del sector primario en las zonas rurales y las posibilidades de transformación, comercialización y distribución que se localizan en las ciudades, definidas mediante los roles funcionales del sistema se asentamientos, como estrategia clave para la complementariedad de funciones establecidos en los nodos productivos especializados y municipios con vocación turística.

Para el logro de estos objetivos, es necesaria la interrelación de acciones que doten de infraestructura vial entre los centros de producción primaria, los centros de transformación, embalaje y transformación con los centros logístico y puertos, además de la dotación de equipamientos que fortalezcan las vocaciones de cada una de las ciudades intermedias, menores

y centros urbano – rurales, que satisfagan las demandas de servicios de salud, educación, cultura y deporte, la dotación de servicios públicos de calidad y de suelo habilitado para viviendas, todo esto acompañado de estrategias que garanticen el uso racional de los recursos naturales y minimicen los impactos del desarrollo de los centros urbanos sobre la estructura natural.

En esta línea territorial las intervenciones sociales son de gran importancia, pues como se mencionó, la mayor parte de la población se concentra en los centros urbanos del Departamento, lo cual significa que la demanda de servicios del estado es más amplia y requiere el enfoque diferencial para responder de forma acertada a las necesidades sociales, económicas y culturales de cada grupo poblacional, orientando estas atenciones con el fin de consolidar y potencializar las vocaciones productivas locales, aumentando la especialidad de la población en cada territorio, forjando territorios con capacidades diferenciales y de mayor competitividad.

De esta manera con la intervención articulada de las metas de producto correspondientes a las diferentes entidades, comienza la materialización de los objetivos del MOOT del Valle del Cauca y la consolidación de las apuestas productivas relacionadas con la desconcentración de actividades económicas, sociales y de servicios localizadas en Cali y los municipios de la periferia metropolitana, evidenciando con la articulación de los instrumentos de planificación, el desarrollo de proyectos del POTD con la inclusión de estos en las metas del plan de inversión del PDD, logrando diversificar las posibilidades de desarrollo de cada uno los asentamientos de acuerdo a los roles funcionales, y favoreciendo la complementariedad entre estos en pro de mejorar la competitividad del Departamento del Valle del Cauca.

Línea Estratégica Territorial 4. Valle, Departamento Verde y Sostenible.

Objetivo. Ser líder en el trabajo intersectorial para el desarrollo de acciones innovadoras de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de la riqueza ambiental del Valle del Cauca, reconocida como soporte del desarrollo económico, social, ecoturístico y cultural para contribuir al bienestar de los vallecaucanos.

Esta línea se compone por 4 líneas de acción, 8 programas, 16 subprogramas y 53 metas de producto, además incluye los sectores medio ambiente, agua potable y saneamiento básico, eléctrico, educación, vivienda, desarrollo, turístico, agropecuario, minero, prevención y atención de desastres, empleo y desarrollo económico, ciencia y tecnología, desarrollo comunitario y salud.

Esta línea estratégica territorial busca fortalecer la Estructura Ecológica Principal – EEP del Departamento identificada y categorizada para su uso y protección en el POTD con el propósito tener un territorio protegido y a la vez productivo.

Figura 14

Objetivo línea estratégica territorial 4. Valle, Departamento Verde y Sostenible – Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 - 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2021). Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

La articulación de la apuesta estratégica **Conectividad Ambiental y Funcional y Complementariedad Ambiental y Funcional** con el eje territorial de la **estructura Base Natural para la Sustentabilidad** y los enfoques de gobierno **Desarrollo Turístico,**

Deporte, Arte y Cultura, Desarrollo Económico y Ambiente y Desarrollo Sostenible y los enfoques transversales **Mejor Calidad de Vida – Social y CTEL,** articula los elementos estratégicos de los diferentes instrumentos de planificación del Departamento enfocados en la temática ambiental, gestión del riesgo y el cambio climático, que orientan las intervenciones no solo hacia la protección, conservación y recuperación de los ecosistemas estratégicos del Departamento, sino hacia el uso y disfrute de las amenidades que estos espacios brindan a las comunidades allí asentadas para el desarrollo económico y social.

Esta línea estratégica territorial, es la más sectorizada pues en ella confluyen el menor número de entidades y en su mayoría tienen objetivos misionales interrelacionados desde su concepción, en este sentido se espera que la articulación para el logro de objetivos comunes sea mucho más eficiente comparado con las demás líneas.

Las metas de producto de esta línea, buscan la consolidación de las estrategias de manejo de los elementos de la Base Natural con el fin de potencializar los sistemas productivos a pesar de las restricciones de uso y aprovechamiento relacionadas con las declaratorias de tipo ambiental, reconociendo los usos y ocupación actual del territorio; en este sentido, desde las zonificaciones del POTD, apoyados en los planes de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, busca promover la implementación de sistemas de producción primaria sostenibles, que permitan a los pobladores diversificar los productos y maximizar los beneficios de localización dentro de las figuras de protección y conservación, incursionando en el ecoturismo y en los sistemas de pagos por servicios ambientales.

Adicional a esto, esta línea busca asegurar la oferta del recurso hídrico de las diferentes cuencas del Departamento, por medio de la adquisición de predios en zonas de importancia estratégica por la producción de agua, generando además estrategias de educación ambiental que desarrollen la cultura del cuidado y uso eficiente del recurso.

La gestión del riesgo y el cambio climático juegan un papel muy importante como determinantes de ocupación y uso de los recursos naturales, por esto se promueven programas

de conocimiento, reducción y atención de desastres en línea directa con las recomendaciones y orientaciones que se incluyen transversalmente en cada uno de las propuestas de los ejes territoriales.

Teniendo en cuenta la situación de emergencia sanitaria y de salubridad por la que se encuentra atravesando el mundo actualmente la Gobernación del Valle del Cauca, incluyó en esta línea estratégica las intervenciones para atender oportunamente las situaciones derivadas de la pandemia por el COVID-19 en los aspectos económicos, de seguridad ciudadana, de los sistemas de salud, de abastecimiento de alimentos entre otros.

De esta manera con la intervención articulada de las metas de producto correspondientes a las diferentes entidades, comienza la materialización de los objetivos del MOT del Valle del Cauca y la consolidación de las apuestas productivas relacionadas la protección y uso racional de los recursos naturales de la Estructura Ecológica Principal definida en la Base Natural, evidenciando la articulación de los instrumentos de planificación, y el desarrollo de proyectos del POTD con la inclusión de estos en las metas del plan de inversión del PDD, logrando focalizar las intervenciones en los espacios estratégicos para aumenta la oferta de recursos naturales del Departamento.

Línea Estratégica Territorial 5. Gestión Territorial Compartida para una Buena Gobernanza.

Objetivo. Aportar elementos eficientes de gestión conjunta desde los territorios a nivel nacional, las administraciones municipales, distritales, comunidad, sector productivo y academia, entre otros, transformando el modelo de desarrollo del departamento para generar equidad, competitividad, sostenibilidad, participación ciudadana y transparencia.

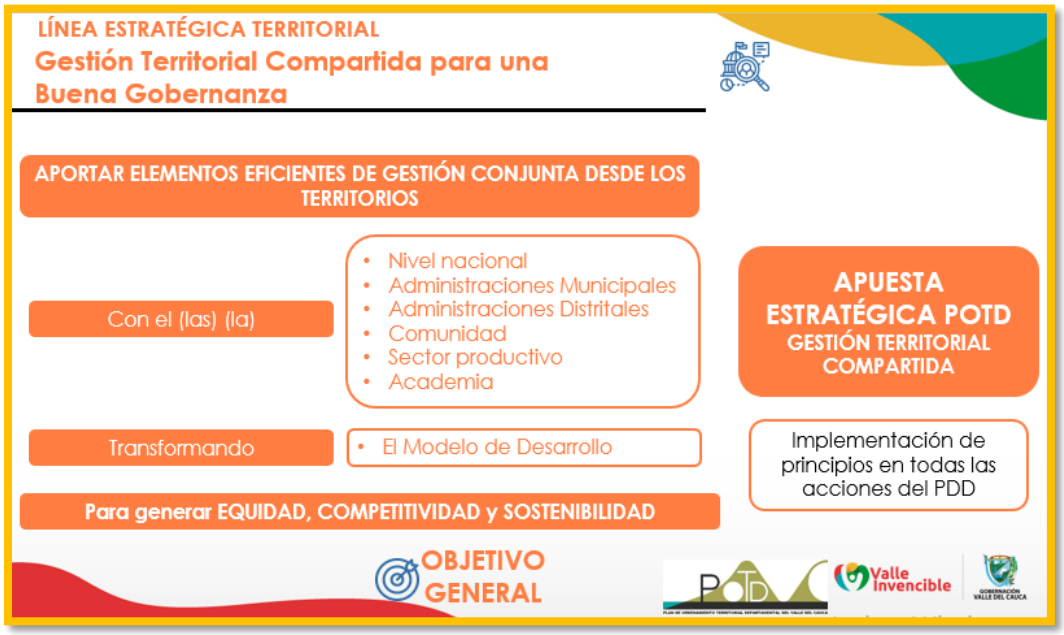
Esta línea se compone por 5 líneas de acción, 17 programas, 41 subprogramas y 218 metas de producto, además incluye los sectores salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, arte y cultura, desarrollo comunitario, defensa, seguridad y convivencia, justicia,

desarrollo comercial, desarrollo turístico, comunicaciones, planeación y promoción del desarrollo, ciencia y tecnología, participación ciudadana y fortalecimiento institucional.

Esta línea busca fortalecer la gobernanza desde los diferentes niveles del Departamento y la articulación intersectorial desde las diferentes dependencias; en esta línea estratégica territorial confluyen la mayoría de las Dependencias Centralizadas y Descentralizadas, pues se busca fortalecer la institucionalidad desde las entidades encargadas de asegurar los servicios de calidad y optimo manejo de los recursos dentro de la administración, con el fin de mejorar la del servicio al público.

Figura 15

Objetivo línea estratégica territorial 5. Gestión Territorial Compartida para una Buena Gobernanza – Valle Invencible 2020 - 2023



Fuente. Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 - 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2021). Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

La articulación de la apuesta estratégica **Gestión Territorial Compartida** con la totalidad de los ejes territoriales y al igual que los enfoques de gobierno, demuestra la complejidad de la línea estratégica territorial como se evidencia en el número de metas de

producto, ya que confluyen todas las dependencias de la gobernación del Valle del Cauca, con lo cual se puede deducir que el modelo institucional tradicional, con el que los planes de desarrollo intervenían tanto en los servicios prestado a la población y los territorios, como la organización institucional al interior de la gobernación, tuvo un cambio con el fin de fortalecer el bajo liderazgo por la falta de objetivos concretos a largo plazo, lo cual influía en la falta de coordinación técnica, la inseguridad jurídica y la debilidad en la gestión compartida e insuficiente seguimiento a las metas regionales.

La articulación intersectorial ampliamente evidenciada en esta línea estratégica territorial, pretende no solo influir en las entidades a cargo de la Gobernación, sino incluir coordinada y organizadamente las demás instituciones que intervienen en el territorio sea de nivel nacional, internacional, municipal, públicas o privadas.

El fortalecimiento de las entidades que conforman la Gobernación y la interrelación contante y articulación con demás actores que intervienen en el territorio vallecaucano, constituyen un pilar fundamental para la transformación territorial requerida, pues precisa una gestión conjunta y direccionada desde todos los niveles territoriales, facilitando la concurrencia de los diferentes sectores logrando el impacto social, económico, ambiental cultural y turístico que desde el MOT se espera, para revertir el modelo Centro Periferia que caracteriza el territorio, disminuyendo las brechas históricas evidenciadas entre las poblaciones localizadas en el valle geográfico, con respecto a los de las laderas y el Pacifico.

Línea Estratégica Territorial 6. Desarrollo Integral Rural para la Equidad.

Objetivo. Generar un desarrollo integral rural con equilibrio entre el progreso económico, sociocultural, ambiental y de ciencia, tecnología e innovación, fundamentado en el reconocimiento de las diferentes oportunidades, vocaciones y particularidades micro regionales del Departamento y la capacidad de los pobladores, para lograr un balance complementario entre territorios rurales y polos de desarrollo urbano en el Valle del Cauca.

Figura 16

Objetivo línea estratégica territorial 6. Desarrollo Integral de la Rural para la Equidad – Valle Invencible 2020 - 2023

Fuente. Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 - 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca. (2021). Presentación líneas estratégicas territoriales del PDD Valle Invencible 2020 – 2023 articulados a los contenidos del POTD Valle del Cauca. Gobernación del Valle del Cauca.

Esta línea se compone por 5 líneas de acción, 14 programas, 31 subprogramas y 91 metas de producto, además incluye los sectores desarrollo comunitario, empleo y desarrollo económico, agropecuario, desarrollo industrial, desarrollo comercial, desarrollo turístico, infraestructura, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, recreación y deportes, arte y cultura, comunicaciones, eléctrico, petróleo y gas, salud, equipamiento, atención a grupos vulnerables, promoción social, derechos humanos, ciencia, tecnología e innovación, participación ciudadana, planeación y promoción del desarrollo, seguridad y justicia.

Esta línea estratégica busca la atención de las políticas integrales rurales en el Valle del Cauca con el fin de disminuir las brechas sociales y económicas latentes en el país, por medio de la intervención articulada y focalizadas de acuerdo a las vocaciones y potencialidades identificadas en el territorio rural.

La apuesta estratégica **Desarrollo Integral de la Ruralidad** se articula con los ejes territoriales de la Estructura, **Base Natural para la Sustentabilidad** y **Sistemas Funcionales para la Competitividad y el Desarrollo Social** y de Ocupación **Sistema de Asentamientos para el Reequilibrio Territorial** y la **Base Productiva, Competitiva, Sustentable y Equitativa** y la totalidad de los enfoques de gobierno. La complejidad de esta línea estratégica territorial reconoce la importancia de la ruralidad en el Departamento a pesar de la concentración poblacional en las ciudades, siendo la base de la economía Valle del Cauca que se encuentra en el sector primario.

Las intervenciones de esta línea se centran en aprovechar las diversidades territoriales que permiten una amplia gama de productos, y las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social para las comunidades rurales. Las apuestas productivas incluidas en esta línea, se interrelacionan estrechamente con las líneas 3 y 4, pues busca la articulación de los sectores productivos especializados localizados en el sistema de ciudades intermedio, que a su vez se articulan con los asentamientos priorizados para el apoyo de actividades derivadas del campo y fortalecer cadenas de valor comunitarias.

La relación intrínseca entre las áreas con vocación agropecuaria y forestal con las de protección y conservación ambiental, coaccionan la necesidad de fijar alternativas que favorezcan el cuidado de los recursos naturales y maximicen la productividad del campo, de acuerdo con las zonificaciones de las zonas estratégicas para fortalecer la conectividad ambiental ecosistémica, favoreciendo las condiciones de producción al implementar sistemas agroforestales y silvopastoriles, además del aprovechamiento de los frutos del bosque.

Junto con la dotación de infraestructura básica para mejorar los medios de comercialización y transformación primaria, la especialización educativa para aumentar el conocimiento de las potencialidades específicas de los territorios urbano - rurales homogéneos, y el fortalecimiento de los servicios de salud, cultura y recreación, las condiciones de la población rural se mejorarán propiciando un Valle del Cauca más equitativo y competitivo.