

ILPES

INSTITUTO  
LATINOAMERICANO DE  
PLANIFICACION  
ECONOMICA Y  
SOCIAL

Santiago, Octubre de 1984

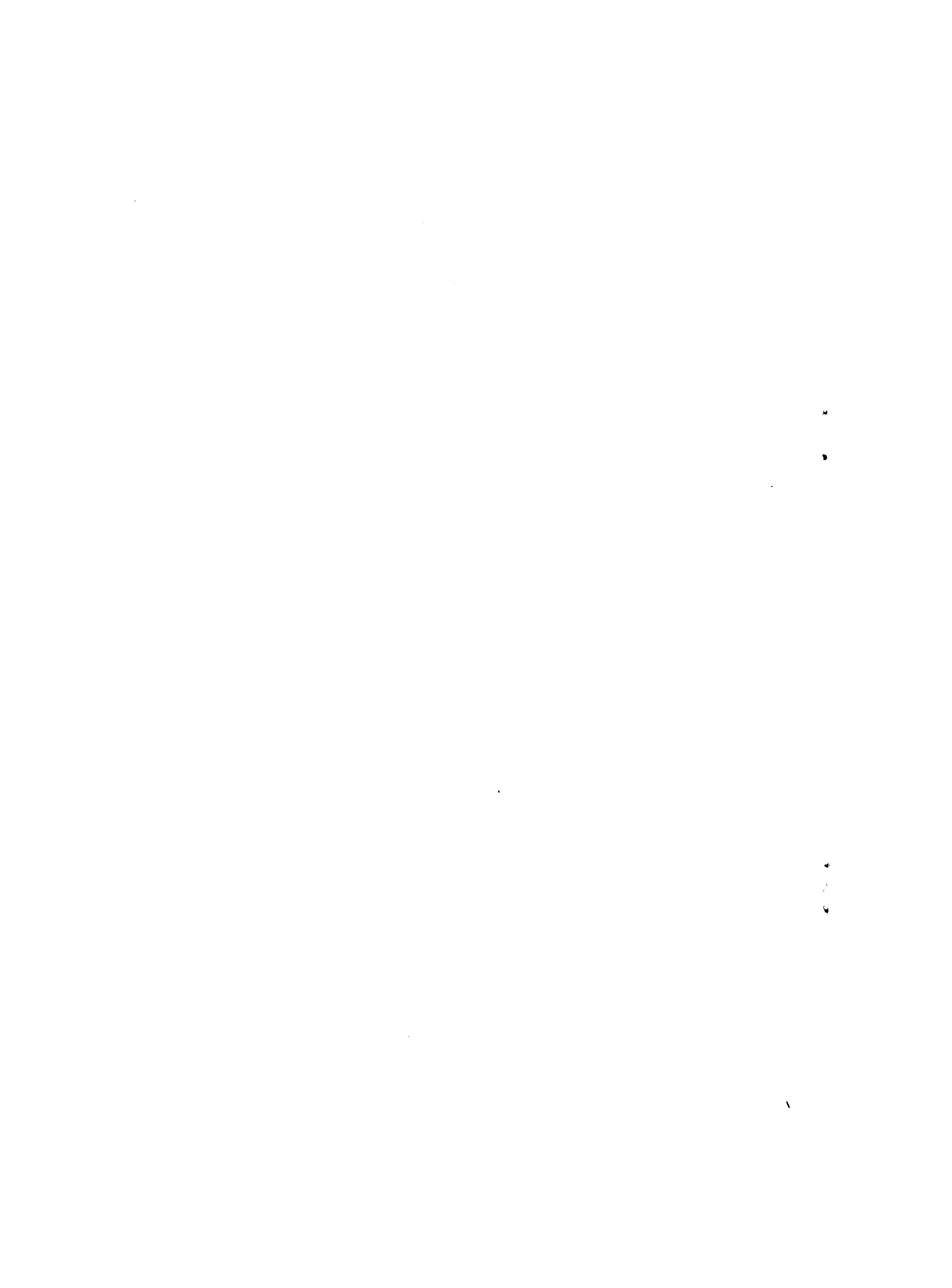


PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL:

NOTAS SOBRE LA EXPERIENCIA PILOTO DE CALI (COLOMBIA)

Jaime Ahumada Pacheco  
Asesoría, ILPES-ONU

84-10-1709



## Introducción

Estas notas sobre desarrollo urbano y metropolitano intentan presentar algunos aspectos de la experiencia piloto de Cali (1980-82) enmarcada en el contexto de la planificación local. En lo más específico, constituye un intento de situar una temática de cuya actualidad y complejidad se tienen ya pocas dudas.

Desarrollar el sistema de ciudades de jerarquía regional o local de una manera programada, participativa e integral tensiona los relacionamientos entre lo urbano y lo rural; entre lo nacional, regional y local; y, consiguientemente, influye en las formas que adopta el estilo de desarrollo, la participación popular y ciudadana y la planificación del desarrollo. A su vez, envuelve una opción que: a) por una parte implica organizar, administrar, gestionar y gobernar a las capitales regionales, áreas metropolitanas o municipios históricos con una perspectiva tradicional, canalizando el crecimiento vegetativo y llegando no más allá de las reformas poco conflictivas; y b) por otra, entender el desarrollo de los gobiernos regionales y locales en perspectiva nacional, insertándolos en el proceso de toda la sociedad e integrándolos a los circuitos estratégicos de las grandes políticas nacionales, sustentadas por el respectivo proyecto político.

La actualidad de los temas regionales y locales en América Latina tiene que ver con tendencias descentralizadoras y desconcentradoras que se manifiestan en las políticas de desarrollo, con la existencia de demandas y factores estructurales que presionan sobre los estilos de desarrollo predominantes, y con la movilización social y contestación política que conmueven a las capitales regionales, áreas metropolitanas y ciudades de rango medio de nuestros países.

Desde los años 60, el crecimiento explosivo de las ciudades de las naciones en desarrollo se ha constituido en preocupación para los políticos, administradores y planificadores por las presiones migratorias y demográficas

JA/sw

(I/41001)

que ésto conlleva; las demandas por servicios de todo tipo; la aglomeración e inseguridad ciudadanas; la creciente inhabitabilidad y deterioro de la calidad de la vida; la lucha sin cuartel por la sobrevivencia y el espacio, la absorción nacional de recursos, financiamiento y decisiones que provoca un tipo de desarrollo anárquico, presionado y, en último término, de emergencia.

En Venezuela, Colombia, Perú, Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Cuba, Paraguay y Ecuador, por citar solamente los países donde la problemática local ha adquirido más status e interés, existen en la actualidad acciones y proyectos que intentan dar solución, en su totalidad o en parte, a problemas de orden nacional reforzando, redefiniendo o transformando sus niveles regionales y locales. Decisiones tan trascendentes como la adopción de estrategias de descentralización estatal versus las tendencias centralizadoras de burocracias públicas y políticas; la definición de las relaciones intergubernamentales necesarias para dinamizar el proceso administrativo-institucional y la gestión del sector público nacional, estadual, municipal; la real evaluación de cuánto gobierna el gobierno local ya sea en la capital nacional, regional, área metropolitana o municipio; en fin, la adecuación de la base y movimiento social a los cambios, reformas y transición sistémica, constituyen hoy problemas que para solucionarse deben partir de los niveles locales, lo que involucra tener una definida actitud frente al saber cómo planificar, modernizar, transformar e implementar políticas, planes y proyectos.

En este contexto de reformas y de cambios, de entender el desarrollo de los gobiernos regionales y locales con mentalidad nacional, se ubica la experiencia piloto de Cali, que mirada en perspectiva crítica y también con la subjetividad que contiene el hecho de haber sido parte de ella, presenta tres momentos o fases que ayudan metodológicamente su presentación y permiten visualizarla dentro de un proceso donde se imbrican desarrollo integral, participación popular y ciudadana, y planificación posible: a) Planes y Reformas Administrativa Local;

JA/sw  
(I/41003)

b) aprobación y puesta en marcha del PIDECA, y c) el Proyecto de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali como mecanismo de realización y materialización del PIDECA.

En el análisis de estos tres momentos se contiene parte considerable de la construcción empírica que ha ido asimilando el ILPES y que dialécticamente va conformando un enfoque del Instituto sobre un tema que adquiere importancia creciente en la medida que se profundizan las crisis a nivel del Estado, de las políticas concentradoras y excluyentes y de aquellos estilos de desarrollo elitistas y sin asidero en las realidades nacionales de la región.

Finalmente, estas notas han sido preparadas especialmente para el "Seminario de Desarrollo Municipal de Buenos Aires", a celebrarse entre el 24 y el 27 de octubre, como parte de la dinámica Programación 1984 del Capítulo Latinoamericano de la IULA y de su Centro de Capacitación para los Gobiernos Locales de América Latina.

1. La experiencia piloto de Cali

A partir de los años 30, en Colombia se dictaron una serie de leyes (89 y 195 de 1936, 63 de 1938, 115 de 1948, el acto legislativo N° 1 de 1968, la reforma constitucional y administrativa de 1968, la reforma administrativa de 1974 y 1975, la ley 61 de 1978, el decreto reglamentario 1306 de 1980 referido a la ley 61, la ley 38 de 1981 y el decreto 1507 de 1981) que le fueron concediendo mayores atribuciones a los Municipios grandes y complejizando la planificación y administración de los entes y gobiernos locales al mismo tiempo que socializaban la idea de la planificación del desarrollo. De alguna forma, también, la década del 30 fue decisiva en el crecimiento de Cali, influyendo en ello la apertura de la vía al mar, la apertura del Canal de Panamá y la llegada del Ferrocarril del Pacífico, la creación de EMCALI, como una empresa independiente de servicios públicos y la elaboración por el urbanista Karl Brunner del primer plano de Cali (1939). Después se crearían EMSIRVA (1966) empresa de servicios varios: limpieza y mantenimiento de calles, construcción y mantenimiento de parques y áreas verdes, recolección de basuras, administración

JA/sw

(I/41003)

del matadero y mercados públicos; e INVICALI (1966) para la renovación urbana y programas de viviendas para familias de bajos y medios ingresos. Estas empresas públicas municipales contribuirían decisivamente en la conformación de un fuerte sector público local que, por lo mismo, cuando se introduce la planificación en Colombia, como instrumento constitucional de gobierno (1945), no tarda en cristalizar con la creación en 1953 de la Oficina del Plan Regulador de Cali.

1.1. Períodos en el proceso de planificación de Cali

El primer período del proceso de planificación de esta importante ciudad se inaugura en los años 40 y se extiende, más o menos, hasta 1969.

En la década de los 40 se esbozan en el país los primeros intentos de planificación, sesgados en los aspectos físicos, como ocurre en los casos de Bogotá, Cali y Medellín. En 1950 se establece el Plan Regulador y el 53 nace la Oficina del Plan para evaluar el plan piloto de los urbanistas Paul Lester Wiener y José Luis Sert que contenía propuestas de zonificación y definía a Cali como una ciudad industrial. La localización posterior de la industria en Jumbo, como producto de las excenciones tributarias decretadas por ese municipio satélite, influye en la transformación de Cali en ciudad terciaria.

En 1959 se crea el Departamento Nacional de Planeación que al extender su orgánica hasta el nivel local, posibilita el surgimiento de la Oficina de Planeación Municipal sobre el esquema de la Oficina del plan regulador. En 1961, la Oficina de Planeación elaboró un reglamento de zonificación basado en el del Estado de Carolina del Norte de los Estados Unidos y, en 1969, el reglamento es aprobado. Este se limitaba a describir los usos y normas atinentes al suelo, a definir el perímetro urbano y a hablar de las zonas de reserva, absteniéndose de orientar la política de crecimiento urbano.

Durante el período, la planificación local se asienta en los planes reguladores, sesgados en los aspectos físicos del desarrollo urbano, dejando de lado las áreas económicas y sociales del espacio urbano y local

JA/sw

(I/41003)

El segundo período del proceso caleño de planificación (1969-1979) se inicia con la reforma administrativa de 1969 y la elaboración del Plan General de Desarrollo de Cali y de su área metropolitana. Este primer gran esfuerzo de planificación interdisciplinaria e integral se frustra por la escasa coordinación con los niveles superiores, el desfinanciamiento y la cuota de poder necesaria para impulsar su despegue. Se suceden otras reformas que afectan al Comité Técnico de la Oficina que se divide en el Comité de Planeamiento y en el de su Aplicación del Desarrollo Urbano, además de las reformas de 1974 y 1975 que refuerzan las funciones de orden administrativo y legal de la oficina, predominando así la burocratización sobre las áreas de trabajo principales ya definidos: la de planeación y la de aplicación.

El estancamiento y virtual colapso del Plan General de Desarrollo favorece las tendencias burocráticas y la inercia operativa que se desarrollan en los años previos al período que sigue.

El tercer período (1979-1983...) se abre con la revisión del Plan General de Desarrollo y la decisión de reestructurar la Oficina de Planeación Municipal, lo que involucraba al conjunto de la Administración Municipal.

Este período coincidió con la formulación nacional de directrices legales destinadas a integrar la planificación en los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Después de 18 años y múltiples proyectos, fue expedida la ley 61 de 1978 "Orgánica del Desarrollo Urbano" que se complementa con su Decreto Reglamentario 1306 de 1980 "sobre planes integrales de desarrollo". Posteriormente, en 1981, se dicta la ley 38 relativa a los planes nacionales de desarrollo y el Decreto 1527 del 13 de junio de 1981, que legisla en torno a los planes de desarrollo departamental (Rafael Machado, "Hacia la Planificación Integrada para Colombia", Revista Interamericana de Planificación, volumen XV, número 59, septiembre de 1981).

JA/sw  
(I/41004)

La segunda reforma de la Administración Municipal se lleva a cabo paralelamente a la reelaboración del plan de desarrollo y la eventual puesta en marcha del PIDECA.

La reforma administrativa de 1979 se orientaba a la creación de condiciones político-institucionales de funcionamiento del nuevo plan integral de desarrollo inserto en el proceso desencadenado por la ley nacional 61 de 1978 de reforma urbana, por la cual el Gobierno dictaba disposiciones legales para la preparación de planes de desarrollo en ciudades de más de 200.000 habitantes. Cali ya había realizado otros esfuerzos en el mismo sentido, siendo el más importante el de 1969 a la luz de la reforma constitucional de 1968.

Entre las nuevas instituciones que crea la reforma de 1979 se destacan: a) el establecimiento del Consejo de Políticas de Desarrollo Municipal (CONPAL), al cual asisten junto a las autoridades de primera línea de la administración local los gerentes de las empresas estatales y descentralizadas; b) el Código Fiscal, por el cual el presupuesto se asignó por programas y no por partidas y se cambió la base del impuesto a la industria y comercio, aumentando en un año en 50% el presupuesto propio y en 40% la inversión; c) se actualizó el estatuto de valorización; d) se transformó en Departamento la Oficina de Planeación; e) se creó la Corporación para la Seguridad (SICALI), de economía mixta, financiada por el 5% del impuesto de industria y comercio, habiéndose transformado en la actualidad en el Fondo de Seguridad; f) se creó la Corporación para la Recreación Popular (RECREAR) para la construcción de parques recreativos con participación mayoritaria del sector privado (70%); g) se instaló la Promotora de Transporte Masivo (PROTRANS); h) la Promotora del Terminal de Carga y Camiones (CENCAI); i) la Empresa Mixta del Matadero Regional; j) la Empresa Mixta para la Utilización de las Basuras y k) la Empresa de Renovación Urbana (ERUCALI) que está desarrollando los primeros proyectos de renovación de la ciudad. En forma paralela y como parte

JA/sw

(I/41004)



integrante de las reformas, la Administración Municipal preparó 45 documentos relativos a población y medio físico de Cali, usos del suelo, finanzas públicas, infraestructura física, equipamiento social, transporte y comercialización de productos básicos, zonas verdes y recreativas, localización del empleo, mercado de la vivienda, valores de la tierra urbana, modelo de demanda de transporte, análisis de migraciones y tarifas de servicios públicos. Estos documentos y el enfoque de planeación participante contribuyeron a darle una característica especial al PIDECA y convertirlo de hecho en plan piloto en su especificidad y género.

Como se sabe, a principios de 1980, al Alcalde de Cali de la época, Sr. Rodrigo Escobar Navia, invitó numerosos especialistas, expertos, administradores, planificadores y políticos a debatir sobre temas de descentralización y problemas metropolitanos. De esas reuniones se extrajeron orientaciones y tendencias generales que le dieron posteriormente al PIDECA una mayor dimensión y viabilidad planificadora y operacional en cuanto al desarrollo de ciertos fenómenos y problemas:

a) el crecimiento de las grandes ciudades ha cambiado la estructura del país y las formas de vida de la sociedad, concentrándose la población (especialmente la llamada "aglomerada") en puntos que ya son verdaderas metrópolis: obviamente Bogotá y las otras grandes de la geografía colombiana como Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga;

b) este crecimiento no ha sido ordenado y se ha carecido de previsión para enfrentar la concentración y aglomeración, afectando la prestación de servicios públicos, la gestión de las ciudades, su desarrollo y planificación. Además, han aparecido problemas donde la intervención de los poderes públicos y las decisiones intergubernamentales son necesarias social y políticamente: la recreación popular; nuevas formas asociativas de desarrollo social; la participación popular y ciudadana; el tránsito interno y racionalización de la red vial; la contaminación y la problemática del medio ambiente y todas aquellas cuestiones que antes se analizaban y

JA/sw

(I/41004)

decidían a nivel de la ciudad y que hoy deben enmarcarse en escenarios más amplios a nivel supra local, interregional, subnacional como por ej. el de la energía eléctrica, las decisiones sobre la implantación de sistemas de transporte masivo (metro, trenes de superficie, etc.), e incluso planes sociales de impacto nacional;

c) el fenómeno del crecimiento de las grandes ciudades se ha vinculado a la excesiva concentración del poder político en Colombia, al mismo desarrollo de las élites regionales y locales relacionadas con los grupos de presión y poder nacional, y consecuentemente a prácticas de clientelismo político y poder de "las cliques". De aquí, entonces que se sostenga que la descentralización es un problema de libertad y voluntad política, lo que implica que los electores elijan libremente sus representantes, que éstos tengan claramente delimitadas sus competencias y atribuciones, y que las entidades locales dispongan de recursos y facultades para llevar adelante los mandatos constitucionales. La introducción de auxilios regionales en el presupuesto nacional, la acción directa del ejecutivo o parlamento a través de las sucursales de las entidades públicas sustituyendo la acción local, metropolitana o regional, introduce elementos distorsionantes de una descentralización que, para ser tal, necesita de soportes institucionales en la base social y local;

d) en el desarrollo de Colombia, la satisfacción de las necesidades y la deliberación local se ha ido sustituyendo por la voluntad corporativa de organismos centrales o por la decisión individual de los distintos niveles de representación. En el caso del Parlamento, la Comisión de Presupuestos de la Cámara acuerda las sumas de que podría disponer discrecionalmente cada representante, la que obtenido el visto bueno del Gobierno se transforma en un pliego de créditos que fija el destino de la partida correspondiente. De esta forma, las autoridades regionales y locales quedan automáticamente sometidas a similares presiones de los centros o del centro de poder de los representantes en el Congreso;

e) en torno a la delegación de funciones en el caso de los gobernadores departamentales, e incluso su elección popular;

JA/sw

(I/41004)

la misma elección popular de los alcaldes; en los problemas que nacen de la tutela administrativa, de la distribución de competencias y de la centralización planificadora, los criterios que juegan en los planteamientos de administradores, planificadores, técnicos y políticos se sesgan y, en el caso de los gobernadores departamentales, se enfatiza de que son al mismo tiempo agentes del gobierno central y jefes de la administración seccional (Constitución 1886), lo que implicaría ejercer las competencias departamentales. En la elección popular de los alcaldes se opta por realizarla para las ciudades importantes, las capitales de los departamentos y aquéllas otras que determine la ley. El peligro que se entrevé es la formación de maquinarias políticas burocráticas, de copamiento de los poderes locales. En cuanto a las tutelas, competencias administrativas y centralización planificadora, la Constitución contiene una serie de disposiciones relativas a la tutela administrativa de la nación sobre los departamentos y sobre los municipios. Finalmente en el área de planificación, se sugiere que en ésta se debe ir de la periferia al centro, sin convertirse en freno a la descentralización.

1. 2. Aprobación y puesta en marcha del PIDECA

1.2.1. Antecedentes previos

A partir de 1978, el Departamento Nacional de Planeación del Gobierno cambia sus énfasis desde el tipo de planificación nacional basado en modelos macroeconómicos agregados al de planificación regional del desarrollo. En este sentido, el Departamento del Valle del Cauca se entrega a la tarea de preparar su plan integral. A fin de implementarlo y determinar las bases de un plan subregional (zona de influencia ampliada de Cali) se firmó un acuerdo entre el Departamento del Valle, el Municipio de Cali, EMCALI y la CVC.

Por otra parte, también durante 1978, el Banco Mundial adelanta el estudio urbano de las ciudades de Cali y Bogotá con el objeto de desarrollar

JA/sw

(I/41004)

métodos de análisis más universales, aplicables a otras ciudades del tercer mundo. En Cali el estudio lo dirige Planeación Departamental en estrecha colaboración con Planeación Municipal y sus conclusiones se constituyen en elementos de gran utilidad para llegar a la formulación de un plan de desarrollo urbano.

Estos antecedentes más los que aportó el Plan General de Desarrollo de Cali de 1969 en lo relativo a experiencia y proyecciones, se constituyeron en los referentes básicos del PIDECA.

#### 1.2.2. Características y problemas de metodología

El Acuerdo-marco del PIDECA aprobado unánimamente el 12 de diciembre de 1979 (Acuerdo N° 26) por el Concejo Municipal, contiene los principios generales que orientaron el proceso de planificación local de la ciudad en el período 1980-1982, a partir de la preparación del diagnóstico urbano, y también de sus definiciones, objetivos, políticas e instrumentos. El PIDECA fué concebido como producto "de un proceso continuo y dinámico de planificación, orientado a coordinar las acciones de los sectores público y privado" en el marco de criterios de equidad social y eficiencia económica. Como elementos constitutivos del Plan se visualizan los objetivos generales y particulares; la estrategia o alternativa de desarrollo de la ciudad y los instrumentos.

Suscintamente, los objetivos generales se definieron como de eficiencia económica (optimización de la asignación de recursos en el espacio urbano), de equidad social (aumentar el bienestar de las familias de menores recursos económicos) y de mejoramiento de la calidad de la vida urbana y protección del medio ambiente. Entre los objetivos particulares se destacan los que tienden a disminuir las diferencias que existen en el nivel y calidad de vida entre los distintos sectores de la ciudad; los que se orientan a utilizar eficientemente recursos subutilizados; los que implican integrar mejor la economía de Cali con la de su área de influencia; los que se dirigen a dotar de servicios públicos esenciales a los barrios y circuitos caleños, y los que apuntan a dinamizar el desarrollo económico y social de la ciudad.

JA/sw

(I/41004)

Las Estrategias de Desarrollo, que aparecen en el Acuerdo-marco son las siguientes: a) Estrategia de Densificación; b) Estrategia de Transporte; c) Estrategia de Vivienda; d) Estrategia de Servicios Públicos Urbanos; e) Estrategia de Empleo; f) Estrategia de Seguridad Integral y de mejoramiento social en general; g) Estrategia de agilización de trámites y mejoramiento de la Administración Pública; h) Estrategia Ecológica; i) Estrategia de Desconcentración; j) Estrategia de Usos del Suelo; k) Estrategia de Catastro; l) Estrategia de Presupuesto, y m) Estrategia de Participación.

Los Instrumentos del Plan, que fueron utilizados para llegar a definir la forma urbana deseada y a través de ésta a los objetivos propuestos, fueron definidos como los siguientes: a) Delimitación de los perímetros urbano y suburbano; b) Delimitación de áreas verdes y recreacionales, y de corredores urbanos; c) Normas y Reglamentos de Usos del Suelo Urbano y Suburbano; d) El Plan Vial y de Desarrollo del Transporte Rápido Masivo; e) El Programa de Inversiones Públicas Municipales 1981-1985; f) Programas de Renovación Urbana y de Vivienda Popular; g) Estímulos al uso eficiente de la Tierra; h) Estructura de Tarifas de Servicios Públicos, dentro de un criterio de equidad social y de eficiencia económica; i) Adaptaciones administrativo-institucionales para agilizar la aplicación del plan; j) Instrumentos legales y recursos financieros que habrán de ser solicitados, dentro de una política nacional de desconcentración, a las Jurisdicciones Nacional y Departamental, con la finalidad de que su administración y manejo eficientes queden bajo el control del Municipio.

En función de este Acuerdo-marco, el PIDECA y el proceso de planificación local de Cali en el período 1980-1982, se han basado en el análisis y comportamiento de las fuerzas sociales y económicas que se ubican en el espacio urbano, tratando de establecer relaciones funcionales entre las principales variables urbanas, necesarias para prospectar a la estructura urbana frente a estrategias alternativas. De aquí, sus

JA/sw  
(I/41004)

características participativas y analíticas, sustentadas en la consulta a la comunidad y el planteamiento de objetivos políticos viables en la perspectiva de democratizar las decisiones relativas a la distribución de costos y beneficios de la planificación del desarrollo. De todas formas, en la preparación del PIDECA se insistió en la diferenciación entre proceso político, planificación urbana y las técnicas de análisis de la economía urbana.

Se tomó a la ciudad como un subsistema que surge y evoluciona como producto de la acción y de las decisiones de los miles o millones de individuos que la habitan y viven. Pero esta misma ciudad forma parte de un sistema urbano-regional más amplio que abarca, en este caso, al conjunto de los centros o asentamientos humanos del Valle del Cauca que, como se sabe, es una región de ciudades intermedias con importante producción agropecuaria y desarrollo de agroindustrias generadoras de empleo e ingresos, lo que influye a desconcentrar la actividad económica y localizarla fuera de la capital regional (como por ej. Jumbo, Jamundí, Candelaria y Palmira, zona de influencia inmediata de Cali).

A través de técnicas econométricas se cuantificaron los parámetros que definen el perfil y comportamiento de los mercados más significativos como son los de la tierra, la vivienda, el transporte y las comunicaciones y los servicios públicos.

### 1.2.3. Organización para el plan y preparación del diagnóstico

#### 1.2.3.1. Organización para el Plan

La Reforma Administrativa local apuntaba a imbricar dinámicamente la concepción del plan integral de desarrollo con las estructuras físicas y políticas-institucionales que deberían implementarlo, dentro de las cuales el nuevo Departamento de Planeación Municipal debería jugar un rol de primera línea.

La nueva organización y atribuciones del Departamento visualizaba el proceso de planificación como un esfuerzo complejo y continuo, ligado a los demás procesos sociales por la participación y el plan, lo que

JA/sw

(I/41004)

implicaba capacidad reproductora en todos los niveles. Además, este tipo de proceso participativo y técnico requería de una comunidad urbana viva, de un orden que le asegurase el mejor uso de los recursos de que se disponían en el sistema y economía urbana y de un gobierno eficaz con capacidad de conducción en el contexto de una Administración Pública local al servicio de una ciudad "llamada a ser modelo para el país", de acuerdo a lo planteado por el Alcalde de la época Rodrigo Escobar.

En lo sustantivo, el Departamento fue concebido sobre tres áreas básicas: a) la Subdirección del Plan encargada de la formulación del Plan de Desarrollo y dedicada al análisis, estudio e investigación permanente de la ciudad en la perspectiva de elaborar directrices, normas y orientaciones para su desarrollo integral. Las principales áreas de trabajo de la Subdirección se diseñaron para: Usos del Suelo, Transporte y Servicios Públicos, Servicios Sociales y Vivienda, Finanzas Públicas, Economía Urbana e Investigación Comunitaria. Además, se le entregó a este organismo del DAPM la elaboración del Programa de Inversiones Públicas y las reglamentaciones generales para el desarrollo físico de la ciudad (principalmente zonificación, urbanización y plan vial);

b) La Subdirección de Aplicación que tiene bajo su jurisdicción el control del desarrollo físico urbano y la aplicación de las normas y reglamentos derivados de él. Esta Subdirección es la encargada de traducir el plan de desarrollo y sus reglamentaciones generales, en normas y reglamentaciones específicas. Se divide en dos grandes unidades de trabajo: la de Reglamentos y Diseño que sirve de puente y de enlace entre el Plan y la aplicación y el control del mismo (tres grupos de trabajo: Reglamentos Urbanos, Cartografía y Diseños Viales, y Proyectos específicos); y la unidad de Control Urbano encargada de la aplicación de las normas y reglamentos que construye Reglamentos y Diseños, y de controlar su ejecución técnica específica (cuatro grupos de trabajo: Licencias, Urbanizaciones, Propiedad Horizontal y Vigilancia Urbana); y

JA/sw

(I/41004)

c) La Subdirección de Coordinación de Inversiones, que controla, hace el seguimiento y evalúa periódicamente el Programa de Inversiones, así como también su coordinación institucional y ajustes propios del cumplimiento de lo programado.

El DAPM cuenta con una Secretaría General dividida funcionalmente en las siguientes dependencias: Asesoría Jurídica, Servicios Administrativos Internos (personal, suministros, archivo general y biblioteca) e Informaciones al público. En el nivel asesor a la Dirección se ubica el Banco de Datos cuya función principal es recopilar y producir las estadísticas requeridas por el proceso de planificación, al mismo tiempo de concluir las e integrarlas con las producidas por otras dependencias del sector público y privado. El Banco de Datos es, por otra parte, el organismo de publicaciones del DAPM. El máximo organismo de regulación del desarrollo integral de Cali es, en todo caso, la Junta de Planeación generada por el Concejo Municipal como órgano legislativo y de representación popular. Existen, por lo demás, diversos organismos consultores y asesores como el Consejo de Políticas de Desarrollo Municipal (CONPAL), entidad coordinadora del más alto nivel (Gobierno y Administración) para el desarrollo urbano, presidida indelegablemente por el Alcalde y cuya Secretaría Técnica la ejerce el Director de Planeación Municipal (forman parte también del CONPAL los Gerentes de los Institutos descentralizados, los Secretarios de Hacienda y Obras Públicas, el Secretario General y los Directores de los Departamentos Administrativos de Valoración y Planeación); el Comité de Aplicación del DABM, asesor para la administración y aplicación de los reglamentos y normas sobre el control del desarrollo físico-urbano; el Consejo Técnico del Plan para todo lo relacionado en la preparación del Plan General de Desarrollo, y, finalmente, se institucionalizó el Comité de Coordinación Interna para coordinar las diversas actividades técnicas y administrativas del Departamento.

En definitiva, la reestructuración de Planeación Municipal la dimensionó como el principal organismo asesor del Gobierno Municipal para formular y decidir sobre estrategias, políticas, planes, programas y

JA/sw  
(I/41004)



acciones conducentes a la promoción del desarrollo integral del municipio, la solidaridad, la seguridad, el bienestar y la realización personal de los habitantes de la ciudad. Para cumplir con estas metas y objetivos, el DAPM formuló el Plan General de Desarrollo, el Programa Quinquenal de Inversiones y reforzó sus lazos, como cabeza del sistema de planificación local, con el resto de la administración municipal y empresas municipales y los niveles superiores de desarrollo y planificación del país.

Tanto el plan general de desarrollo como el programa de inversiones tuvieron como centro de elaboración, análisis, compatibilización e incluso concertación al Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Ambos instrumentos fueron elaborados en coordinación con toda la Administración Municipal y contienen ingredientes de interesantes perfiles participativos tanto hacia la comunidad como al sector privado. En lo concreto, el Programa Quinquenal de Inversiones buscó asignar los recursos para la realización de los programas y determinar las responsabilidades que cada organismo de la Administración deberá cumplir. El Programa se imbrica con el Plan demandando, sobre la comunidad y el área privada, por acciones concretas de implementación de objetivos, instrumentos e inversiones. De esta forma, Planeación y las Empresas Municipales - puede ser por la vía de las instancias consultivas y asesoras, como por ejemplo CONPAL - trabajan en la búsqueda y elaboración de alternativas de desarrollo, crecimiento y evolución de la ciudad. Se puede decir que desde la reforma de la administración del DAPM y Empresas Municipales realizan de conjunto esfuerzos en todos los aspectos de la estructura urbana, programación del crecimiento de la ciudad, alternativas de desarrollo e incluso acerca de la indispensable coordinación intergubernamental para enfrentar estos problemas.

Al respecto, existen en Colombia tres tipos de instancia de planificación (y, también, de desarrollo): a) al nivel nacional muy referido a la planificación de carácter económico; b) el nivel departamental con una entidad territorial relativamente débil y sesgada en los aspectos

JA/sw

(I/41004)

administrativos de la planificación y desarrollo a pesar de existir fuertes corporaciones regionales como la CVC en el Departamento del Valle; y c) el nivel municipal más centrado en los aspectos espaciales y en los sectores de servicios, donde juegan un importante papel los referentes físicos. Los distintos énfasis que se observan en cada uno de los niveles dificulta la fluidez y vinculación entre estas instancias de desarrollo y planificación. Se han ensayado diversas formas de vinculación intergubernamental, como por ej. la Asociación de Municipios como paso intermedio entre lo municipal y departamental, y, en los últimos tiempos, la legislación autorizando la creación de áreas metropolitanas. La debilidad del Departamento y sus limitados recursos conspiran para que éste cumpla con la función de nexo administrativo y regional entre la nación y el municipio, todo lo cual restringe ostensiblemente las posibilidades de desarrollo armónico de los entes locales.

Ahora bien, quizás el mayor obstáculo para que se desarrollen dinámica y eficientemente las relaciones intergubernamentales provenga del nivel nacional. La centralización, la concentración de funciones y servicios, la concentración de ingresos, del crédito y del personal en todos los niveles, constituyen efectos multiplicadores de burocratización y entramamiento administrativo, técnico y político (Castro, 1980).

Las autoridades centrales han venido "penetrando" e "invadiendo" las instancias departamentales y locales, apropiándose de ingresos y haciéndose cargo de funciones y servicios que por naturaleza y definición pertenecen a los escalones inferiores de administración, desarrollo y planificación. A manera de ej. pueden mencionarse los siguientes: a) El Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) encargado de la construcción, dotación y mantención de los locales educacionales; b) el Instituto Nacional de Salud (INAS) que tiene entre sus funciones dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a las comunidades urbanas menor de 5000 habitantes y a las comunidades rurales; c) El Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) que atiende a un gran número de municipios; a la construcción de obras que requieren los servicios de acueductos, alcantarillado, matadero, plazas de mercado y aseo, encargándose directamente

JA/sw

(I/41005)

de su administración, especialmente cuando lo hace por la ley de Organismos Ejecutores (en este caso, el Instituto se reserva la mayoría de la Junta Directiva y el nombramiento de su Gerente); d) El Fondo Nacional de Caminos Vecinales que se encarga de la construcción, el mejoramiento y la mantención de caminos regionales y vecinales y; e) el Instituto de Crédito Territorial (ICT) que ejecuta los principales planes de vivienda urbana para sectores de escasos recursos, urbaniza terrenos, erradica tugurios, construye ciudades vecinales con sus respectivos servicios comunales, etc.

#### 1.2.3.2. Preparación del Diagnóstico y del Plan (PIDECA)

El período de organización inicial duró cuatro meses, dos más de lo programado, debido a desajustes administrativos y adaptación a los nuevos sistemas. A pesar de este retraso, el 1º de noviembre de 1979 se tenía listo para la consideración del Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo-Marco del Plan, el diagnóstico global y sectorial y las alternativas de desarrollo.

En concreto, el Plan de Trabajo para la preparación del PIDECA duró aproximadamente nueve meses y en sus etapas se completó la recopilación de información básica, descripción y análisis del sistema urbano, programas de acción inmediata, diagnóstico, identificación y selección de alternativas, y diseño y adopción de los instrumentos para llevar a cabo el plan.

Los documentos de trabajo preparados para el Plan fueron cerca de 40 y se identifican de la siguiente manera:

a) Documentos básicos orientados a la descripción de los factores condicionantes de la población y del medio físico de Cali y su área metropolitana, y los aspectos metodológicos.

b) Documentos descriptivos de los sectores más importantes como: usos del suelo, finanzas públicas, infraestructura física, equipamiento social, transporte y comercialización de productos básicos.

c) Documentos de análisis donde se establecen las relaciones causa-efecto y el comportamiento de los mercados: localización del empleo, mercado de la vivienda, valores de la tierra urbana, análisis del ingreso y el empleo

JA/sw

(I/41005)

demanda de áreas y áreas de expansión urbana, demanda de transporte, base económica y otros.

d) Documento de resumen y conclusiones que establecen las características determinantes del sistema urbano y se definen las alternativas más viables y los instrumentos necesarios, como por ej: los documentos 41, 42, 43, 45 y 46.

### 1.2.3.3. La comunidad participante

Una de las características que empieza a imponerse en el desarrollo y planificación de la región, ya sea como producto de la crisis del Estado y de la Economía o como respuesta "institucional" a la demanda popular, es la participación de la comunidad en los planes, programas y políticas públicas, especialmente en los niveles regional y local. Más aún existe una búsqueda angustiosa por diseñar y establecer mecanismos no gubernamentales de participación que encuadren la crisis dentro de consensos manejables en el marco de la gobernabilidad de la democracia y, también, paradójicamente de grados de legitimación del autoritarismo. En el caso de Cali, la participación de la Comunidad se produce en el contexto de la preparación y puesta en marcha de un plan impulsado por una administración municipal comprometida con una idea-fuerza de desarrollo. Además, las transformaciones que empuja la Reforma Administrativa posibilitan la conformación de un equipo profesional, técnico y administrativo, a nivel de toda la Administración y especialmente del DAPM, muy sensibilizado con la necesidad de un desarrollo planificado y participativo, abierto y moderno y ello es posible, tanto por ser la capital y el departamento el espacio económico y social y el sistema urbano relativamente más equilibrado, como la economía más diversificada y la sociedad más abierta de cuantos registra el país. También por ser el área de mayor modernización comparativa.

En la perspectiva de aprovechar este tipo de ventajas comparativas, la Administración "lanza" el PIDECA dentro de un contexto eminentemente participativo, a nivel de la consulta popular y tratando de tomar la demanda de la base comunitaria como factor indicativo y muestra del grado de democratización posible de alcanzar. Así se trabajó en dos sectores o áreas de participación y consulta:

JA/sw

(I/41005)

a) El Sector Público: dentro de la Administración y en el Concejo. En el plano de la Administración se invitó a las Secretarías a formar parte del Comité Técnico de Planeación Participante, donde se confrontaron y analizaron las demandas de la comunidad con los programas de las Secretarías y diagnósticos del sector. A su vez, la Comisión del Plan integró a los sectores políticos al estudio y aprobación del marco general, del plan quinquenal de inversiones y de las alternativas de desarrollo;

b) El sector Privado: en el sentido de impulsar la participación de la base popular y la participación de los gremios, institutos y asociaciones profesionales. En el primer escalón participativo se logró trabajar con el 70% de los Barrios de Cali y el 80% de las Veredas a través de Foros y Reuniones que sirvieron para detectar la cantidad e intensidad de las demandas y problemas vis a vis con los diagnósticos de Planeación y de las diversas Secretarías. El segundo escalón, más orgánico e institucionalizado, trabajó con el Comité Técnico de Planeación Participante en la revisión de los diagnósticos y las necesidades planteadas por la comunidad. Se escogieron para este trabajo los sectores donde la inversión del Municipio era más visible: Educación, Salud, Seguridad, Recreación, Vivienda, Aseo, Servicios Públicos, Transporte, Abastecimientos y Promoción Social.

Otro tipo de participación fue la de los órganos municipales en la selección de alternativas. Si en el caso de los organismos seleccionados de los sectores público y privado se trataba de crear canales viables para el diálogo entre los distintos agentes que definen los programas sociales, económicos y de infraestructura, en el caso de los organismos municipales se trata de tomar e implementar la decisión. Así, el Concejo de Desarrollo Municipal de Cali - CONPAL - estructurado de acuerdo al modelo del CONPES a nivel nacional, realizó los primeros análisis y selección de alternativas de desarrollo urbano. El CONPAL implementa esta acción y posteriormente el Concejo Municipal le hace modificaciones y adopta oficialmente el acuerdo. Durante el período Diciembre 1979-Enero 1980 se estructuró un calendario de trabajo para la presentación de los instrumentos descritos en el Acuerdo-marco, distribuyéndolos en cuatro áreas: instrumentos económicos, programa de inversiones públicas, aspectos administrativo-institucionales

JA/sw

(I/41005)

y normas sobre usos del suelo y reglamentos urbanos. Además, se prepararon las bases para el Proyecto de asistencia técnica PNUD-CEPAL-ILPES, firmado inmediatamente después con especial énfasis en la formación del personal local para trabajar con técnicas de programación de inversiones.

En abril de 1980, fueron presentados a los organismos competentes los distintos instrumentos (10) para implementar las Estrategias de Desarrollo (13) de acuerdo a las áreas mencionadas: a) Instrumentos de carácter físico-urbano, que tenían que ver con la estructura espacial y urbana de la ciudad, entre los cuales figuraron como más importantes: la delimitación de los perímetros urbano y sub-urbano, el Plan de Ordenamiento Territorial y su Estatuto de Usos del Suelo, el Plan Vial y Desarrollo del Transporte masivo rápido.

Ahora bien, en cuanto a resultados, en la delimitación de los perímetros, los acuerdos presentados en abril de 1980 fueron aprobados en agosto por el Concejo y sancionados por el Ejecutivo en septiembre. El acuerdo de delimitación del perímetro urbano permitió incorporar a la zona urbana del Municipio cerca de 900 hectáreas, entre terrenos libres y asentados. Esto institucionalizó los asentamientos humanos consolidados y que se encontraban fuera del perímetro, contando con servicios públicos instalados o por instalar en el corto plazo, fuera de garantizar programas de vivienda popular en los nuevos terrenos incorporados a la urbanización. A su vez, el acuerdo sobre delimitación del perímetro suburbano (línea envolvente que delimita la zona urbana, entendida ésta como el área de terreno contigua al perímetro urbano) no sólo cumple con esta función sino que también establece los usos del suelo suburbano, con la mira de reservar zonas para localizar los excedentes de población y definir usos del suelo diferentes al residencial.

En lo que hace al Plan de Ordenamiento Territorial, en agosto de 1980 fue presentado al Concejo Municipal un proyecto de acuerdo por el cual "se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial y el Estatuto de Usos del Suelo para el Municipio de Cali, y se dictan otras disposiciones en materia de Planificación Urbana". Con este instrumento se pretendía racionalizar el desarrollo de Cali, definiendo pautas y normas para la ejecución de

JA/sw

(I/41005)

programas en las áreas urbanas, suburbanas y rural, facilitando la utilización óptima de recursos y mayores niveles de eficiencia de la misma planificación, a través de la descentralización político-administrativa del Municipio y coordinando las funciones de entidades que desarrollan programas de ordenamiento en ese ámbito. Este importante proyecto aún se encuentra para el análisis, discusión y decisión del Consejo Municipal de Cali.

En los aspectos operacionales del Plan Vial y de desarrollo del Transporte Masivo Rápido, se ha establecido una franja de terreno a lo largo de las ferrovías que atraviesan la ciudad, destinada a ser ocupada por el sistema de transporte masivo; asimismo, se creó la Empresa Promotora de Transporte Masivo (PROTRANS) municipal y departamental, destinada a concretar los estudios que definan y contraten la construcción de un sistema de transporte rápido masivo para Cali y su Area Metropolitana; se concluyó la etapa de "Análisis y Diagnóstico" del Plan Vial y de Transporte (PV), lo mismo que la identificación de alternativas y se puso en marcha el Comité Consultivo del Plan Vial.

Otro tipo de participación fue la de los órganos municipales en la selección de alternativas. Si en el caso de los organismos seleccionados de los sectores público y privado se trataba de crear canales viables para el diálogo entre los distintos agentes que definen los programas sociales, económicos y de infraestructura, en el caso de los organismos municipales se trata de tomar e implementar la decisión. Así, el Consejo de Desarrollo Municipal de Cali - CONPAL - estructurado de acuerdo al modelo del CONPES a nivel nacional, realizó los primeros análisis y selección de alternativas de desarrollo urbano. El CONPAL implementa esta acción y posteriormente el Concejo Municipal le hace modificaciones y adopta oficialmente el acuerdo. Durante el período Diciembre 1979-Enero 1980 se estructuró un calendario de trabajo para la presentación de los instrumentos descritos en el Acuerdo-marco, distribuyéndolos en cuatro áreas: instrumentos económicos, programa de inversiones públicas, aspectos administrativo-institucionales y normas sobre usos del suelo y reglamentos urbanos. Además, se prepararon las bases para el Proyecto de asistencia técnica PNUD-CEPAL-ILPES, firmado inmediatamente después con especial énfasis en la formación del personal local para trabajar con técnicas de programación de inversiones.

En Abril de 1980, fueron presentados a los organismos competentes los distintos instrumentos (10) para implementar las Estrategias de Desarrollo (13) de acuerdo a las áreas mencionadas: a) Instrumentos de carácter físico-urbano, que tenían que ver con la estructura espacial y urbana de la ciudad, entre los cuales figuraron como más importantes: la delimitación de los perímetros urbano y sub-urbano, el Plan de Ordenamiento Territorial y su Estatuto de Usos del Suelo, el Plan Vial y Desarrollo del Transporte masivo rápido.

Ahora bien, en cuanto a resultados, en la delimitación de los perímetros, los acuerdos presentados en Abril de 1980 fueron aprobados en Agosto por el Concejo y sancionados por el Ejecutivo en Septiembre. El acuerdo de delimitación

JA/sw

(I/41008)



del perímetro urbano permitió incorporar a la zona urbana del Municipio cerca de 900 hectáreas, entre terrenos libres y asentados. Esto institucionalizó los asentamientos humanos consolidados y que se encontraban fuera del perímetro, contando con servicios públicos instalados o por instalar en el corto plazo, fuera de garantizar programas de vivienda popular en los nuevos terrenos incorporados a la urbanización. A su vez, el acuerdo sobre delimitación del perímetro suburbano (línea envolvente que delimita la zona urbana, entendida ésta como el área de terreno contigua al perímetro urbano) no sólo cumple con esta función sino que también establece los usos del suelo suburbano, con la mira de reservar zonas para localizar los excedentes de población y definir usos del suelo diferentes al residencial.

En lo que hace al Plan de Ordenamiento Territorial, en Agosto de 1980 fue presentado al Concejo Municipal un proyecto de acuerdo por el cual "se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial y el Estatuto de Usos del Suelo para el Municipio de Cali, y se dictan otras disposiciones en materia de Planificación Urbana". Con este instrumento se pretendía racionalizar el desarrollo de Cali, definiendo pautas y normas para la ejecución de programas en las áreas urbanas, suburbana y rural, facilitando la utilización óptima de recursos y mayores niveles de eficiencia de la misma planificación, a través de la descentralización político-administrativa del Municipio y coordinando las funciones de entidades que desarrollan programas de ordenamiento en ese ámbito. Este importante proyecto aún se encuentra para el análisis, discusión y decisión del Concejo Municipal de Cali.

En los aspectos operacionales del Plan Vial y de desarrollo del Transporte Masivo Rápido, se ha establecido una franja de terreno a lo largo de las ferrovías que atraviesan la ciudad, destinada a ser ocupada por el sistema de transporte masivo; asimismo, se creó la Empresa Promotora de Transporte Masivo (PROTRANS) municipal y departamental, destinada a concretar los estudios que definan y contraten la construcción de un sistema de transporte rápido masivo para Cali y su Area Metropolitana; se concluyó la etapa de "Análisis y Diagnóstico" del Plan Vial y de Transporte (PVT), lo mismo que la identificación de alternativas y se puso en marcha el Comité Consultivo del Plan Vial.

JA/sw

(I/41008)

Finalmente, en relación al mismo Plan, La Junta de Planeación Municipal se resolvió favorablemente por el sistema vial básico para las zonas V-2 del Area Suburbana. Se continúa trabajando en el Modelo Matemático de Estructura Urbana que conecte los usos del suelo con el transporte como sistema.

b) Instrumentos de carácter económico: que se refieren a las variables económicas del sistema urbano que se necesitaba afectar en función de las estrategias de desarrollo y cambios en las estructuras tarifarias de los servicios públicos urbanos. En este aspecto, se contabilizan: estímulos al uso eficiente de la tierra; estructura de tarifas de servicios públicos, dentro de un criterio de equidad social y de eficiencia económica; estímulos a la generación del empleo y Banco Municipal de Tierras.

Estímulo al uso eficiente de la tierra: en esta área cristalizaron importantes iniciativas destinadas a mejorar las eficiencias del mercado de la tierra urbana. Desde el mes de Agosto de 1980 se encuentra a consideración del Concejo el Acuerdo por el cual se crea el Banco Municipal de Tierras, habiéndose aprobado distintas iniciativas por las cuales se conceden incentivos a la construcción en los predios urbanizados y no construídos en la área central y parte del área occidental de la ciudad, orientados a densificar el sector central y estimular la construcción de los lotes "de engorde". El sector constructor ha acogido favorablemente estos incentivos y, a noviembre de 1982, se habían otorgado 15 licencias de construcción.

En el mismo sentido, de estimular el uso eficiente de la tierra, se redactó un acuerdo, no aprobado hasta hoy por el Concejo, por medio del cual se declaraban como "Terrenos de Acción Urbana", sujetos a impuesto, aproximadamente 400 lotes de engorde situados en el sector central de la ciudad. Otro tanto se puede decir, pero positivamente en lo que acuerdo del Concejo se refiere, con el fomento a la construcción y operación de edificios de parqueadores en la periferia del área central de la ciudad, destinados a aliviar la congestión vehicular y utilizar eficientemente valiosos terrenos lotes-parqueaderos. Estructura de tarifas de servicios públicos, dentro de un criterio de equidad social y de eficiencia económica:

JA/sw

(I/41008)

se trabajó intensamente con Empresas Municipales, alcanzando importantes avances en el servicio de energía y en el proceso de estratificación socio-económica que permita desligar el esquema tarifario de los avalúos catastrales y construirlo en base a los costos marginales. Lo mismo se ha hecho con EMSIRVA (Empresas de Servicios Varios Municipales) para el cobro del servicio de recolección de basuras.

Estímulo a la generación de empleo: se trabajó un acuerdo por medio del cual se concedían incentivos, fundamentalmente de carácter tributario, para inducir la generación de empleo en algunos sectores deprimidos de la ciudad.

El Banco Municipal de Tierras fue una de las propuestas que provocaron mayor controversia ya que tocaba el mercado de la tierra urbana y sub-urbana. Al respecto, no existían otras experiencias en Colombia e incluso en América Latina, quizás con la sola excepción de Chile en el Gobierno de Presidente Allende. Se intentó crear un ente paraestatal cuyo objetivo se centraba en la adquisición de los predios necesarios para constituir reservas de tierra orientadas a constituirse en base de la ciudad del futuro. Durante varios meses el acuerdo ha estado para el análisis, discusión y aprobación del Concejo.

c) Instrumentos de carácter administrativo-institucional, tales como presupuesto por programas, adaptaciones administrativo-institucionales para agilizar la aplicación del Plan de Desarrollo (reforma administrativa, trámites y procedimientos) e instrumentos legales y recursos financieros solicitados a la Nación y al Departamento.

Presupuesto por programas: con asesoría de expertos de CEPAL, ILPES, PNUD y dentro del marco del Proyecto COL/80/003, se logró montar el sistema de presupuesto por programas a partir de 1980. Asimismo, se avanzó en el campo de la capacitación del personal técnico-profesional de la Administración.

En el área de las adaptaciones administrativo-institucionales para agilizar la aplicación del plan de desarrollo, una de las más importantes acciones fue la referida a la Reforma Administrativa Municipal mediante

JA/sw

(I/41008)

La cual se completó y consolidó el proceso de reestructuración orgánica de toda la Administración, iniciado en 1979. Fuera de todas las medidas dictadas con anterioridad (decretos sobre estructuras administrativas, estatuto del personal, plantas de cargos y prima técnica), en 1982 se dictó la escala Salarial del Municipio.

En cuanto a trámites y procedimientos administrativos, tanto el DAPM como EMCALI realizaron estudios completos sobre sistemas, trámites y procedimientos que permitió, en 1980, publicar el "Manual de Reglamentos y Procedimientos", revisado y actualizado anualmente por el DAPM. En este mismo Departamento Administrativo de Planeación Municipal se aprobaron algunos decretos que amplían los términos de vigencia y de aprobación de los anteproyectos y proyectos urbanísticos, los anteproyectos arquitectónicos y las licencias de construcción; que fijan los trámites para la aprobación de planos de división y reglamentos de propiedad horizontal, y que fijaron plazos máximos para despachar los diferentes trámites que se realizan ante Planeación.

A su vez, EMCALI diseñó medidas para aclarar trámites y mejorar servicios. En 1982, EMCALI publicó la Guía Informativa para el trámite de solicitudes y reclamos en los Servicios Públicos.

El CONPAL, también, aprobó por Decreto N° 0486 del 4 de junio de 1982, la creación del Comité para la Racionalización de la Gestión Pública Municipal, destinado a preparar estudios y propuestas que conduzcan a recortar sustancialmente "el papeleo" en los Servicios y Administración Municipal.

Los instrumentos legales y recursos financieros solicitados a la Nación y al Departamento, han cristalizado en importantes avances en diversos campos, tales como la administración del catastro por el Municipio; modificación de los requisitos y trámites para la contratación de crédito interno (ley 7a. de 1981); dictación del Decreto-Ley N° 3104 que autorizó a Cali para constituir su Area Metropolitana; modificación de las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio al sector financiero y tramitación de una nueva ley que permitirá captar nuevos recursos; aprobación de la

JA/sw

(I/41008)

ley por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de Cali y que generará recursos para financiar obras, y fijación municipal de las rutas de los buses urbanos que manejaba el INTRA.

d) El Programa Quinquenal de Inversiones Públicas 1981-1985, que es quizás el instrumento más importante del PIDECA ya que involucra la coordinación del Presupuesto con la Planificación y muestra las prioridades de inversión durante el período, siendo la base para la elaboración de los presupuestos anuales de todas las secretarías y organismos descentralizados municipales. En este Programa es posible distinguir 5 aspectos fundamentales: a) evaluación de la situación (diagnóstico; b) la definición de sus objetivos y metas; c) la preparación de los programas sectoriales; d) la formulación del programa de trabajo, y e) la confección del presupuesto.

En estos cinco aspectos se trabajó, en un amplio porcentaje, con la metodología de planeación participante que organiza a la comunidad y a los técnicos en la base para que discutan, opinen y propongan a los niveles políticos (decisores) alternativas de decisión. Los principales datos obtenidos en el proceso son decisores de las potencialidades de la metodología en cuanto a detectar problemas y guías para la acción: a) las principales fuentes de ingresos de la Administración Central las constituyen el Impuesto Predial y complementario y el de Industria y Comercio, los que representan las tres cuartas partes de los ingresos por impuestos; b) el Municipio ha invertido en mayores proporciones en las áreas de vías y puentes, y servicios públicos. En 1978, el Municipio participó con el 47% del consolidado de las inversiones públicas realizados en Cali por los tres niveles del Gobierno, siguiendo a continuación la Nación con el 46% (fundamentalmente en vivienda) y el Departamento con el 7% (salud, educación, vías y vivienda).

El proceso institucional-administrativo que ha seguido el programa de inversiones se centralizó en el Departamento Administrativo de Planeación, el cual organiza los mecanismos de participación; trabaja las prioridades con la base, en el Comité de Planeación Participante asigna las primeras, segundas y terceras prioridades y traslada los resultados al CONPAL, donde se coordinan las acciones del Gobierno y del conjunto de la Administración. En él participan todas las Secretarías que hacen inversión directa. Aprobado por el Concejo Municipal, el Plan de Inversiones, se convierte en acuerdo-marco

JA/sw  
(I/41008)

para elaborar los presupuestos anuales de inversiones, que con controladas por el DAPM a través de la Subdirección de Coordinación de Inversiones que hace el seguimiento.

2. El Proyecto de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali como mecanismo de implementación del PIDECA.

El 12 de mayo de 1980, se suscribió en Cali el proyecto inter-agencial COL/80/003, de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali, que involucraba la participación como organismo gubernamental de ejecución del Gobierno Municipal y su Departamento Administrativo de Planeación, y como organismos internacionales de ejecución, asociado y regional de cooperación, del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), respectivamente. De acuerdo al proyecto, su función primaria sería de Desarrollo Institucional y su función secundaria de apoyo directo a la realización y materialización del PIDECA. Los insumos del Gobierno se estipularon en casi \$6.000.000 (en especies) y los insumos del PNUD en US\$150.000, para un período de duración de tres años. 1/

En el Seminario sobre Planificación Integral del Desarrollo Municipal realizado en Cali entre el 18 y el 19 de noviembre de 1982, la Subsede de Bogotá de CEPAL presentó un interesante documento sobre las Conclusiones y Recomendaciones más relevantes que sugerían la implementación del Proyecto.

El documento de la Subsede de Bogotá de CEPAL, tuvo, también, el mérito de contener casi in toto la rica experiencia vivida por la Dirección Internacional del Proyecto a través de las constantes evaluaciones e intercambios de puntos de vista con la contraparte nacional. La acuciosidad y dinamismo de la Dirección Internacional se unieron al pragmatismo sereno y eficiente de una Contraparte Nacional de evidente capacidad técnica y prospectiva interna.

---

1/ El documento del proyecto fue firmado por el Subjefe del Depto. Nacional de Planeación, en nombre del Gobierno de Colombia, el Alcalde de Cali en nombre del Gobierno Municipal; el Representante Coordinador del PNUD; el Director del ILPES; y el Director de la Subsede de la CEPAL en Colombia.

JA/sw

(I/41008)

En síntesis, el proyecto tomó y desarrolló dos grandes temas:

- a) El tema de la Gestión Municipal, principalmente en las áreas de Presupuesto por Programa, como proceso, como instrumento de gestión y desarrollo, y como mecanismo de imbricación planificación-presupuesto; de Finanzas Públicas Municipales, tanto desde la perspectiva de gasto como de los impuestos, transferencias y otros ingresos (préstamos); de la Informaición para la planificación, en la perspectiva de crear un Banco de Datos, base de un sistema más amplio de detección, procesamiento y uso de la información; de la implantación del sistema Graff y Gestión del Desarrollo Institucional Municipal orientada al análisis y evaluación de las actuales estructuras político-institucionales, jurídicas y administrativas del Gobierno Municipal en función del cumplimiento de los objetivos de desarrollo inmediatos, estrategias e instrumentos del PIDECA y del Proyecto de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali; y
- b) El tema del Ordenamiento Territorial, teniendo presente que la planificación regional y local, y la necesidad de la descentralización del desarrollo a través de un adecuado ordenamiento territorial están cobrando especial auge en América Latina durante los últimos años. Así, la problemática de usos del suelo y Banco de Tierras; Transporte Público Masivo y Plan Vial, y la puesta en marcha y desarrollo del Area Metropolitana, se transformaron en sectores claves del proyecto y de su dinámica implementación. La meta de arribar a un Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de aplicación y ejecución de los objetivos, estrategias y políticas definidas en el plan-marco, siempre estuvo presente en el desarrollo de este tema.

En función de las dos grandes temáticas de Gestión Municipal y ordenamiento territorial, el Proyecto COL/80/003 se trazó dos objetivos principales: el primero fue referido a contribuir a los esfuerzos de la Alcaldía Municipal en la materialización de los objetivos, de las estrategias e instrumentos del PIDECA; el segundo se enfocó en el fortalecimiento de la capacidad institucional, organizativa, operacional y técnica de la Administración Local y la consecuente adopción

JA/sw  
(I/41008)

de sistemas, métodos y procedimientos en materias de planificación y gestión municipales procedimientos en materias de planificación y gestión municipales lo que implica (a) administración tributaria municipal; b) presupuesto por programa; c) diseño y normas urbanas; d) formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión locales; e) información para la planificación; f) ecología urbana; g) gestión institucional municipal; y h) organización, funcionamiento y administración de áreas metropolitanas.

En el cumplimiento de estos objetivos, también, se llevó a cabo un extenso programa de capacitación a través de seminarios, cursos y talleres para funcionarios del Gobierno Municipal y de los organismos y empresas públicas del sector descentralizado, centrado en los temas de planificación del desarrollo nacional, regional y municipal, y finanzas públicas municipales. Asimismo, y en la perspectiva de reforzar las áreas de capacitación, investigaciones y cooperación contenidos en el proyecto, se trabajó en la programación y puesta en marcha del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), en cuya creación estaba empeñada la Administración Municipal. Quizás éste sea uno de los pocos objetivos incumplidos del proyecto, por las eventuales proyecciones de política contingente que le atribuyeran los Concejales en su oportunidad.

En sí el proyecto siempre tuvo una visión multiplicadora, nacional y metropolitana en el dimensionamiento de su propia implementación, de tal modo de proyectarse hacia el país (otros municipios y áreas), imbricar racionalmente los esfuerzos internos y externos, servir a la región (principalmente andina) y avanzar resueltamente en la creación de condiciones para organizar el área metropolitana. Las asesorías, seminarios, cursos y acciones de cooperación horizontal (en este caso con Brasil) fueron de alta importancia para el desarrollo del PIDECA, y el entrenamiento, capacitación y perfeccionamiento de funcionarios municipales colombianos, sirvieron de insumos concretos para concretar posteriores que como el suscrito entre el Gobierno de Venezuela y las Naciones Unidas, el proyecto VEN/82/009, de Planificación Integral del Desarrollo Municipal, se enmarcara en lo sustantivo de la experiencia de Cali.

JA/sw  
(I/41008)



Las actividades del Proyecto en las áreas mencionadas se definieron, ejecutaron y coordinaron, en forma conjunta, por la Alcaldía Municipal y su Departamento Administrativo de Planeación, y las Naciones Unidas a través del ILPES, la CEPAL y el PNUD. La Alcaldía proporcionó elementos materiales y humanos de apoyo y la ONU recursos financieros, consultores externos y nacionales contratados y personal técnico de las agencias involucradas de sus oficinas de Santiago y Bogotá (CEPAL, Subsede Bogotá, 1982).

2.1. Acciones y resultados

2.1.1. Acciones y desarrollos en el área de Gestión Municipal

Las acciones estuvieron dirigidas preferentemente al establecimiento del sistema de presupuesto por programas y en la elaboración e implementación de técnicas e instrumentos operativos, los que fueron complementados a través de cursos, seminarios y talleres donde se probaban muchas de las técnicas e instrumentos y se fué evaluando la aplicación del sistema en la gestión del Gobierno Local. En esta área, también se amplió el radio de acción hacia las empresas públicas municipales, ya sea vía el exámen de sus presupuestos o/y de sus vinculaciones con el de la administración central municipal.

El presupuesto por programa es parte importante del proceso de modernización de la administración municipal, ya que implica a) racionalizar y dirigir la gestión propiamente tal a través de la vinculación directa del presupuesto financiero, físico y de recursos humanos con los programas y proyectos de inversión, y b) actuar como instrumento para la ejecución, evaluación y control del plan integral de desarrollo municipal y del programa de inversiones. Es imprescindible que exista una estrecha articulación entre los dos instrumentos mencionados y el presupuesto por programa a fin de mantener la debida coherencia entre metas y requerimientos del plan y del programa de inversiones y los recursos del presupuesto.

En general, de la experiencia de Cali es viable obtener que:

a) La puesta en marcha del Presupuesto por Programa implica simultáneamente una decisión política y técnica. No es suficiente el compromiso formal de aplicar el sistema. Se necesita la voluntad política necesaria para actuar sobre el conjunto de la Administración, a fin de ponerla a punto para asimilar y aplicar los instrumentos y métodos del P x P.

JA/sw

(I/41008)

El aparato administrativo, presupuestario, de planificación y de servicios públicos del municipio deberá modernizarse, dotándolo de recursos, medios técnicos, materiales y humanos capacitados y suficientes para enfrentar las opciones de coordinación interna que se abren así como las relaciones intergubernamentales que se desarrollan con la implementación del P x P. A manera de ejemplo, con respecto a lo anterior, en el caso de Cali es posible anotar el establecimiento del Comité Presupuestario Permanente, como entidad intersectorial Planeación-Hacienda, y las medidas adoptadas para desarrollar la coherencia presupuestaria nacional, departamental, local, adoptando la clasificación institucional, de funciones y del gasto que aplica el gobierno nacional, referida a los requerimientos del gobierno municipal.

b) El P x P, como totalidad conceptual, técnica, práctica y metodológica, debe tomar el conjunto de las actividades que concierne a la Administración Municipal en sus distintas esferas y cubrir, por lo tanto, los aspectos programáticos de las inversiones y del gasto corriente, en cuánto éste representa un porcentaje proporcionalmente alto del presupuesto municipal.

Esta concepción del P x P como totalidad no implica la sustitución de la estructura político-institucional del Gobierno Municipal por la del presupuesto sino que más bien tiende a dar coherencia y armonía interna a los objetivos y metas del Plan Integral de Desarrollo y del Programa de Inversiones;

c) El menor o mayor éxito de la implementación del P x P e incluso la calidad de los obstáculos que encuentre en su aplicación, se relaciona con los sistemas de información que acompañan a las diversas etapas y la capacitación indispensable para su conocimiento en los diversos niveles. Estas acciones no solamente tendrán como núcleo-objetivo a los funcionarios de las ramas de hacienda y planificación sino que abarcarán al resto de la administración central y a las empresas y entes descentralizadas del sector público local; y

JA/sw

(I/41008)

d) El P x P como metodología de análisis y gestión del sector público local es el principal mecanismo de articulación entre las empresas municipales y el Gobierno Local. De manera general, estas entidades elaboraban sus presupuestos en forma independiente y autónoma sin la debida coherencia con el presupuesto de la administración central municipal.

Las empresas públicas locales de Cali aparecían, hasta la implantación del P x P, como entes de gran poder y operabilidad desgajadas del Gobierno Central Municipal lo que conspiraba en la determinación del peso específico del aparato gubernamental. Esta situación cambia con el Programa de Inversiones Públicas de la Administración Municipal "que determina las prioridades de inversión durante el período 1981-1985 y que servirá de base para la elaboración de los presupuestos anuales de todas las Secretarías y organismos descentralizados municipales, y con un programa-marco para la orientación de la Administración".<sup>1/</sup> Al consolidarse la entidad Gobierno Local vía el Programa de Inversiones y los Presupuestos Anuales, se fortalece el sector público local en sus diversos niveles de Gobierno general, Gobierno Central y Empresas y entes descentralizados.

Como parte fundamental de las acciones realizadas en el área de la Gestión del Desarrollo Institucional Municipal, se realizó un importante seminario sobre el tema del que emergieron un conjunto de conclusiones que detectaron disfuncionalidades y problemas en los diversos niveles del Gobierno Municipal de Cali y en el ámbito municipal nacional, como fueron:

a) Urgencia de una reforma general de la actual legislación sobre municipalidades que data de 1913 y que en ningún caso se compadece con la situación que vive hoy el Municipio colombiano, con atribuciones cercenadas por el gobierno central, escaso financiamiento y aislado de los grandes circuitos nacionales de políticas y estrategias así como también de los centros de decisión y planeamiento. Esta reforma para que pueda

---

<sup>1/</sup> Departamento Administrativo de Planeación Municipal: Programa de Inversiones Públicas de la Administración Municipal 1981-1985.

surtir efectos reales, deberá relacionarse estrechamente con similares en los niveles departamental y nacional a través del hilo conductor de la descentralización y la modernización administrativa e institucional;

b) Como complemento de la reforma del régimen de gobierno y de la administración municipal, deberán desarrollarse soportes sociales e institucionales reales para la planificación nacional, fortaleciendo las regiones, las áreas metropolitanas programadas y el sistema de ciudades medianas y menores, a la vez de convertir la planificación del desarrollo en efectivamente imperativa para el sector público;

c) La coordinación institucional intralocal y entre los distintos niveles de gobierno es uno de los factores fundamentales para la marcha del aparato público, ya que no solamente hace fluídas las comunicaciones y relaciones verticales y horizontales facilitando la función de dirección y gobierno, sino que además refuerza los lazos interdepartamentales e interagencias haciendo inviable la compartimentalización administrativa tan típica en la administración pública latinoamericana. En el caso de Cali, se han detectado numerosos ejemplos de descoordinación y compartimentalización, especialmente en las relaciones entre el gobierno central municipal y el sector de Empresas Públicas Municipales, razón por la cual se justifica la creación de un Comité Político-Técnico como instrumento de coordinación y de políticas. Asimismo, en el campo administrativo e institucional de Cali se evidencia una notoria rigidez en las comunicaciones interdepartamentales y en los niveles de relaciones verticales y horizontales. La escasa socialización en el cuerpo administrativo de los mismos contenidos del PIDECA y del proyecto Colombia/80/003 así lo confirman;

d) Las atribuciones legales y reglamentarias y el monto de los recursos de los Municipios colombianos han sido constantemente cercenados por el gobierno central. Este hecho ha distorsionado la gestión y desarrollo de los entes locales, al extremo que hoy se puede hablar de la incapacidad de los Gobiernos Municipales para enfrentar los tremendos desafíos que diariamente se les presentan. Sin atribuciones, sin

JA/sw

(I/41008)

financiamiento y escasa planificación de recursos humanos, el Gobierno local se encuentra en crisis y necesita de urgentes reformas para sobremontarla;

e) La modernización y reformas de la institución municipal es una tarea que ya debe ser emprendida por las autoridades competentes y todos los sectores involucrados (organizaciones sociales y del sector privado, universidades, centros de desarrollo, partidos, sindicatos y gremios), lo que implica originar iniciativas que vayan generando insumos y productos aptos para montar la planificación y el plan de desarrollo institucional en función de las reales condiciones de cada ciudad, municipio y país. Por ejemplo en Cali, donde a través del PIDECA y del Proyecto Col/80/003 se han sentado las bases para empezar a construir el área metropolitana, uno de cuyos problemas básicos es institucional (en sus dimensiones administrativa, jurídica y política), se hace urgente darle atribuciones al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, y dentro de él a la Subdirección del Plan, para iniciar los estudios preliminares del Plan de Desarrollo Institucional Metropolitano, parte de uno más amplio que contempla los aspectos económicos, sociales y culturales; y

f) A nivel propiamente del Gobierno Local se detectaron en el Seminario los siguientes problemas:

- Descoordinación, por ejemplo: Planeación Municipal con Planeación de Empresas Municipales de Cali (EMCALI);
- Excesivo peso de la burocracia local en la implementación de las decisiones ya tomadas, por ejemplo: en el programa de inversiones, donde prioridades dadas por planeación participantes son desestimados y postergados a criterio de los funcionarios;
- Descontinuidad administrativa y cambios en las líneas de gobierno como producto de elecciones y cronogramas políticos. Urge establecer la carrera administrativa, programas continuos de capacitación y reformas en el aparato interinstitucional gubernamental; y
- Disfuncionalidades en los planes, por ejemplo en educación, donde se tiene control en las construcciones de aulas y edificios y no se

JA/sw

(I/41008)

**PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS DE LA  
ADMINISTRACION MUNICIPAL  
1981 - 1985  
CUADRO POR SECTORES  
(Cifras en miles de pesos)**

SECTOR	AÑO					TOTAL
	1981	1982	1983	1984	1985	
Abastecimiento	25.500	3.500	3.500	1.500	1.500	35.500
Salud	13.765	26.185	37.922	62.453	60.828	201.153
Educación	61.262	144.914	165.189	197.998	195.718	765.108
Seguridad	5.748	14.828	26.328	28.828	28.828	104.560
Recreación	178.030	100.523	48.205	50.605	52.905	430.268
Vivienda	65.962	510.165	647.314	647.315	647.315	2.518.071
Aseo	121.750	20.650	25.475	32.637	41.868	242.380
Servicios Públicos	3.707.458	3.806.577	3.955.885	3.224.249	2.239.589	16.933.758
Transporte	1.309.049	886.229	743.957	963.268	746.021	4.648.524
Serv. Comunitarios	14.100	24.780	35.030	52.230	57.730	183.870
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>\$ 5.502.624</b>	<b>5.538.351</b>	<b>5.688.805</b>	<b>5.261.083</b>	<b>4.072.332</b>	<b>26.063.195</b>

**PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS DE LA  
ADMINISTRACION MUNICIPAL  
1981 - 1985  
CUADRO RESUMEN  
(En niveles de pesos)**

ORGANISMOS DEPENDENCIAS	AÑO					TOTAL
	1981	1982	1983	1984	1985	
Administración Central	1.424.940	1.132.841	1.044.631	1.341.382	1.126.060	6.069.854
Organismos Descentralizados	4.077.684	4.405.510	4.644.174	3.919.701	2.946.272	19.993.311
<b>Total Inversión</b>	<b>5.502.624</b>	<b>5.538.351</b>	<b>5.688.805</b>	<b>5.261.083</b>	<b>4.072.332</b>	<b>26.063.195</b>

Fuente: DAP: Programa de Inversiones Públicas de la Administración Municipal  
1981-1985  
JA/sw  
(T/1009)

tiene ingerencia en el sistema educacional. En este sector sería viable, si se contara con recursos del caso, la municipalización de ese servicio social.

#### 2.2. Planificación del ordenamiento urbano y metropolitano

Este es el otro gran tema del proyecto y se concreta en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), concebido como instrumento de aplicación y ejecución de los objetivos, estrategias y políticas definidas en el plan marco. La estrategia del Plan Integral de Desarrollo Municipal de Cali sobre usos y ordenamiento del suelo urbano y suburbano se propuso alcanzar objetivos concretos de utilización plena y mejoramiento de las condiciones de desarrollo territorial, mediante acciones específicas en materias de densificación, urbanización y renovación urbana, vivienda, desconcentración y ecología urbana. Estas acciones para ser tales deben coordinarse estrechamente con las ejecutadas en el área del transporte, mediante la planificación integrada con las actividades económicas y sociales que se realizan en el espacio físico del municipio. El reglamento de usos del suelo o de zonificación constituye, en consecuencia, la herramienta fundamental para llevar a la práctica los propósitos señalados.

La aplicación de esas estrategias y políticas, con el apoyo del Proyecto, ha arrojado valiosas experiencias: a) se ha constatado que el diseño de nuevos instrumentos para la ordenación territorial exige un replanteamiento en profundidad de las metas existentes relacionadas con el desarrollo urbano y suburbano del municipio; y b) que asimismo las alternativas que se presentaron con miras a modificar ese patrón de desarrollo y la localización de esas actividades, deberán estudiarse y formularse en estrecha vinculación con el plan vial y de transportes.

Por otra parte, frente a las nuevas exigencias del desarrollo urbano se pone en evidencia la necesidad de disponer de un instrumento de nivel superior que ordene y jerarquice las distintas

JA/sw

(I/41'008)



actividades que se llevan a cabo en el espacio físico urbano y sub-urbano del municipio, con una visión prospectiva, en un horizonte de tiempo determinado, y en relación directa con los objetivos, estrategias y políticas del plan integral de desarrollo urbano. Este plan de ordenación territorial debiera dar unidad a las distintas estrategias parciales en la materia, señalar precisas metas y políticas en relación con los usos del suelo y fijar los alcances que pueden tener las diferentes medidas destinadas a llevar a la práctica estas políticas. Asimismo, este Plan debiera estar en armonía con el plan vial y con los propósitos señalados por el desarrollo integral urbano, en lo que hace a las actividades que se lleven a cabo en el municipio y sus opciones de localización.

Este proceso supone el esfuerzo de definir y evaluar objetivos, estrategias e instrumentos de planificación territorial en un contexto geográfico dado, donde tienen lugar determinadas actividades o se realizan otras deseables, y con relación a ciertas hipótesis de agregación metropolitana. También requiere de la identificación de los distintos niveles geográficos que intervendrán en dicho proceso y del establecimiento de los objetivos específicos correspondientes a cada uno de esos niveles.

En síntesis, el plan de ordenamiento territorial ofrecerá una visión sistemática de la ciudad y de su entorno y permitirá el análisis del rol de ésta dentro de marcos mayores de planificación subregional, regional, departamental y nacional. De esta manera también podrá establecerse la debida jerarquía entre esos marcos de planificación y los alcances de los instrumentos para el desarrollo correspondientes a los niveles urbano, suburbano, municipal y metropolitano.

Finalmente, la disposición de un instrumento de esta naturaleza y características evita que, en materia de planificación territorial, se tomen acciones parciales o se apliquen criterios que correspondan a condiciones y situaciones distintas a aquéllas de que se trata.

El plan de ordenamiento territorial constituye el instrumento a través del cual se dará cumplimiento, en su área, al plan integral de

JA/sw

(I/41008)

desarrollo local, mediante la creación de una estructura física eficiente; servirá, igualmente, de punto de partida para definir, formular y aplicar los estatutos, normas y reglamentos relacionados con la utilización de ese espacio. Permitirá, además, llevar a cabo un proceso continuado de decisiones sobre el desarrollo urbano.

En líneas generales, el plan territorial podría contener los siguientes elementos, entre otros: determinación del perímetro urbano y suburbano de la ciudad; la división de esos espacios en sectores homogéneos; la clasificación de los tipos de suelos; la zonificación general y sectorial según actividades; los usos del suelo, la estructura urbana y vial.

Las medidas y acciones contenidas en el plan deben ser concretas y directas y su aplicación se hará a través de programas específicos. El horizonte temporal se ajustará al del plan integral de desarrollo. En cuanto a la estructura del plan, pueden concebirse tres niveles: el plan rector, para la totalidad del territorio municipal con señalamiento de los sectores sociales, económicos y físicos que conforman ese espacio; el plan local, que se refiere a circuitos, distritos o zonas, y cuya finalidad es la de aplicar la estrategia y políticas del plan de ordenación territorial referente a los usos del suelo de conformidad con un esquema de zonificación adoptado. Este plan también identificará las áreas destinadas a equipamiento y servicios. Finalmente el plan de detalle, que se referirá a ciertas áreas especiales.

Para la elaboración del plan de ordenamiento territorial se requiere de amplia información sobre aspectos tales como: demografía, cartografía, geología, usos del suelo, normas y reglamentos de urbanización y construcción, economía urbana, vivienda, industrias y otras actividades productivas, equipamiento urbano, estructura y medios institucionales y administrativos, servicios públicos, vialidad, transporte, áreas libres, recreación y organización, participación de la comunidad, etc.

JA/sw

(I/41008)

Además, y con miras a la elaboración de alternativas de estructura urbana y usos del suelo, esos estudios también cubrirán aspectos tales como el análisis y evaluación de la localización industrial y la identificación de nuevas zonas; las áreas destinadas al comercio y servicios; la relocalización de las áreas para vivienda; el proceso de redensificación urbana; el impulso del área suburbana; la regulación de las ocupaciones de hecho; y la creación de nuevos modos de actividad.

En la formulación del plan deben participar todas las entidades públicas involucradas en el tema: el sector privado, los grupos sociales, la clase política y la comunidad. La coordinación y ejecución de todas esas tareas estarán a cargo de la oficina de planificación municipal.

Para la ejecución de esos trabajos es necesario contar con un aparato técnico y administrativo idóneo y eficiente, establecer claras jerarquías operacionales y una precisa coordinación entre las distintas dependencias participantes. Estos mismos criterios deben ponerse en práctica cuando se trate de la ejecución del plan de ordenación territorial.

Deben establecerse, asimismo, medios adecuados para el seguimiento y evaluación del plan, siendo recomendable la creación de una unidad específica a esos fines.

En el proceso hacia la formulación del plan de ordenamiento territorial, en el caso del municipio de Cali, también se estudiaron, en talleres y seminarios ad-hoc, otros aspectos específicos y concretos relacionados con la ocupación y el uso del espacio físico urbano, y de donde se extrajeron enseñanzas muy valiosas. Uno de estos aspectos fue el de los asentamientos humanos ilegales o de hecho \*/, sobre el cual se pudo establecer lo siguiente: entre las principales causas que dan origen a esos asentamientos se encuentra el déficit real de vivienda urbana, a lo que se añade la insuficiente oferta para los estratos socio económicos medios-medios y la prácticamente inexistente para los bajos ingresos.

---

\*/ Bajo esta denominación estarían, entre otras, las invasiones a terrenos de propiedad pública y privada y las urbanizaciones ilegales en terrenos públicos o no aptos para urbanizar.

JA/sw

(I/41008)

Asimismo, la autoconstrucción favorece a esta última situación y fomenta, además, la urbanización irregular o ilegal. El problema de los asentamientos requiere de un análisis global interinstitucional y con participación de diferentes entidades nacionales, regionales y locales. En rigor, los elementos que configuran ese problema no están sólo en la ciudad misma, sino que hay que buscarlos también en las estructuras sociales, económicas y culturales prevalecientes y en el funcionamiento del sistema institucional del país.

Para el problema, se consideraron algunas respuestas prácticas y directas como las siguientes: fijar límites mínimos a la expansión de los asentamientos irregulares y consolidar los existentes; establecer zonas nuevas o rezonificar otras para destinarlas a esos asentamientos y proveerlas de servicios públicos y de infraestructura; estimular la construcción pública y de urbanizadores privados para grupos de bajos ingresos, en condiciones de una oferta igual a la autoconstrucción; ampliación de oferta de soluciones habitacionales; facilitar su acceso mediante la reducción de los trámites para adquirirla; ampliar el financiamiento a los urbanizadores adoptando a estos fines mecanismos de captación del ahorro de los estratos de bajos ingresos; disponer de procedimientos eficaces para adquirir terrenos destinados a vivienda social; racionalizar y agilizar los procedimientos legales y administrativos para la planificación y ejecución de programas de vivienda; y uniformar las normas y procedimientos administrativos relacionados con la vivienda popular.

Otro de los aspectos estudiados fue el de las zonas destinadas a parques y recreación, las áreas degradadas y la reglamentación del espacio suburbano del Municipio de Cali. Con relación a este último, se observó la necesidad de hacer más coherentes las definiciones y criterios sobre perímetro suburbano y zonificación con los objetivos de desarrollo de la ciudad. Una débil relación entre estas materias crea situaciones inconvenientes en cuanto a la oferta de tierra urbanizable

JA/sw

(I/41008)

y propicia, generalmente, un exceso de la destinada para vivienda de altos ingresos; lo cual trae como consecuencia dificultades para la adecuada provisión y prestación de servicios públicos por la administración municipal y lleva a manejos especulativos que afectan los normales valores de los predios.

Por otra parte, cuando los criterios seguidos para la zonificación son muy amplios o imprecisos, se crean expectativas frente al desarrollo de áreas potencialmente urbanizables, aun cuando éstas no sean susceptibles de utilización inmediata o de oportuna y eficiente provisión de servicios públicos e infraestructura.

En cuanto al tratamiento a las zonas de protección, de recreación y degradadas, las soluciones más a la vista serían las de modificar las actuales pautas de ocupación de esas zonas, integrar nuevas, y recuperar las que sufren dicho proceso; además de establecer normas y políticas sobre control de erosión, contaminación y recuperación del ambiente.

JA/sw

(I/41008)

BIBLIOGRAFIA

- ALCALDIA DE CALI (1982)  
ARIZABALETA, María Teresa,  
AHUMADA, Jaime y Carlos  
FUENZALIDA (1980)
- "Santiago de Cali, 450 años de Historia",  
Dirección de Comunicaciones, Cali,  
Colombia.  
"Planeación Participante", Seminario  
Internacional de Planificación Urbana  
y Metropolitana, Municipio de Santiago  
de Cali, CEPAL/ILPES, 18-22 de agosto,  
Cali, Colombia.
- AHUMADA, Jaime (1982)
- "El efecto Gobierno Local en el proceso  
de planificación nacional", Seminario  
de Planificación Integral del Desarrollo  
Municipal de Cali y Encuentro Nacional  
de Alcaldes de Colombia, Municipio de  
Santiago de Cali, CEPAL/ILPES.  
18-19 de noviembre, Cali, Colombia.
- AHUMADA, Jaime (1982)
- "La planificación institucional como  
instrumento de desarrollo y creación  
de políticas públicas", Proyecto COL/80/003  
de Planificación del Desarrollo Urbano  
y Metropolitano de Cali", Departamento  
Administrativo de Planeación, Seminario  
de Gestión del Desarrollo Institucional  
Municipal, Noviembre 22-26, Cali,  
Colombia.
- ARIZABALETA, María Teresa,  
CIFUENTES, Jaime y Julián  
VELASCO (1982)
- "La planificación integral del desarrollo  
urbano de Cali", Seminario sobre Plani-  
ficación Integral del Desarrollo  
Municipal de Cali y Encuentro Nacional  
de Alcaldes de Colombia, Municipio de  
Cali, CEPAL/ILPES, 10-19 de Noviembre,  
Cali, Colombia.
- CIFUENTES, Jaime (1980)
- "Informe de visita a Brasilia y Belo  
Horizonte", Programa de Cooperación  
Horizontal del Proyecto COL/80/003  
de Planificación del Desarrollo Urbano  
y Metropolitano de Cali, Departamento  
Administrativo de Planeación, Septiembre,  
Cali, Colombia.

JA/sw  
(I/41008)

- Departamento Administrativo  
de Planeación Municipal,  
Municipio de Cali (1979-1980)
- EMCALI (1981)
- FRETES, Retórico (1980)
- ISRAEL-RUSSO, Jorge (1981)
- MACHADO, Rafael (1980)
- MUNICIPIO DE CALI (1981)
- RIASCOS, María Eugenia (1982)
- "Documentos 41, 42, 43 sobre Diagnóstico Global y Sectorial" y "Documentos 45 y 46 sobre Alternativas de Desarrollo Urbano e Informe final del PIDECA", Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Santiago de Cali, Noviembre 1979. Enero de 1980, Cali, Colombia.
- "Presupuesto 1981", Junta Directiva EMCALI, Cali, Colombia; "Plan Quinquenal de Inversiones 1981-1985".
- "Sistema de Información Básica para la Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali y la Organización de un Banco de Datos", Proyecto COL/80/003 de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali, Departamento Administrativo de Planeación, Julio, Cali, Colombia.
- "Seminario sobre Presupuestos Municipales por Programas", Proyecto COL/80/003 de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali", Junio, 8-12, Cali, Colombia.
- "Establecimiento, organización y operación del área metropolitana de Cali", Proyecto COL/80/003 de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali, Departamento Administrativo de Planeación, Junio, Cali, Colombia.
- "Programa de Inversiones Públicas de la Administración Municipal 1981-1985", Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Cali, Colombia.
- "Participación y organización popular de Colombia", Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano CIDU-IPU, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

JA/sw  
(I/41008)

