

# DEL CONFLICTO A LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL.

## EXPERIENCIA EN IBAGUÉ - COLOMBIA

JENNIFER GUALTEROS PASTRANA  
EMILIA MARZULLO  
SEBASTIÁN GONZÁLEZ VERGARA

*“En países como Colombia, que presentan una gran riqueza y diversidad geográfica, climática y cultural, pero con un alto nivel de desigualdad, corrupción, polarización política, informalidad y poco apego a las normas, pareciera difícil que exista un buen nivel de planificación urbana y ordenamiento del territorio.”*

La planificación de las ciudades y de los asentamientos humanos parece muy distante y de poco interés por cuanto hay otros aspectos que hacen más urgente la focalización de los siempre escasos recursos públicos. La planificación urbana, como un ejercicio democrático de ordenamiento del territorio, parece alejada de la gestión pública en muchos municipios que dependen de transferencias del gobierno nacional para implementar este tipo de políticas y tienen poco interés en este tipo de instrumentos por cuanto no generan beneficios sociales ni réditos a corto plazo. Quizás por ello, muchos municipios en Colombia desistan de este ejercicio ya que cerca de 80% de los Planes de Ordenamiento Territorial se encuentran vencidos<sup>1</sup>.

1. ¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos planes de

Cuando los municipios logran acceder al financiamiento para el ejercicio de planificación, éste se hace insuficiente por cuanto la realidad tiene muchas más complejidades sociales, económicas, políticas y ambientales de las que se pueden abordar en un Plan de Ordenamiento Territorial<sup>2</sup> (POT).

A modo de ejemplo, la configuración de los barrios o la segregación evidenciada en los POT a través de la fijación de estratos socioeconómicos pareciera establecer límites artificiales, distancias y focos de conflicto entre las comunidades que habitan los

---

ordenamiento territorial en Colombia Ernesto Guhl Nannetti. Ingeniero Civil de la Universidad de los Andes de Colombia. Profesor universitario, ex viceministro del Medio Ambiente, miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, Ex director e investigador del instituto Quinaxi, Bogotá, Colombia.

2. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital.

territorios. Esto sumado a la existencia de conjuntos cerrados pareciera exacerbar las distancias para la construcción de una vida en común.

Desde la institucionalidad, se intenta responder a estas dinámicas de manera desarticulada, marcadamente sectorial y sin una visión integral de los territorios lo cual termina alejando aún más a la ciudadanía del Estado por cuanto muchas necesidades terminan insatisfechas.

En Colombia, la población “desconfía y tiene recelos de la democracia, lo cual parece estar asociado especialmente a los resultados que ésta produce en términos de posibilidad de acceso a bienes y servicios básicos y a las condiciones de vida de la población”<sup>3</sup>

En este contexto, la Planificación y Ordenamiento del Territorio debería plantearse como un ejercicio continuo, dinámico, multidisciplinar y multisectorial que integre a los distintos estamentos del estado en la gestión del territorio para construir respuestas más efectivas y acordes a las realidades de los territorios, proyectándolos en coherencia con las distintas agendas urbanas hacia un futuro sostenible.

Sin embargo, la planificación y ordenamiento territorial realizada en oficinas públicas a puertas cerradas, con limitaciones y sesgos técnicos, y sin participación de los actores sociales, económicos y políticos, pierde contexto y termina siendo un ejercicio infructuoso y atemporal para las múltiples dinámicas y complejidades que presentan los territorios que se pretende ordenar o planificar.

### **Más allá de la contextualización tradicional para planificar la ciudad**

En la forma tradicional de planificar y construir las ciudades y territorios, son las autoridades municipales y departamentales quienes guían el proceso a través de los POT. Además de ello, existen diferentes disciplinas, alguna de ellas como el urbanismo, la arquitectura, la administración pública y la ingeniería civil, que son las áreas del conocimiento validadas y dotadas con la responsabilidad de planificar y construir las ciudades de la mano con las autoridades.

Ante ese proceso y con las características técnicas que se requieren, parece quedar fuera la ciudadanía, debido a las “carencias” de conocimiento que enfrentan todos aquellos que están fuera de las disciplinas tradicionales. Entonces, las ciudades y los territorios están siendo diseñados y construidos por unos, para ser habitados por todos.

3. *La democracia en Colombia: Entre los déficits y la insatisfacción de los ciudadanos.* Javier Duque Daza. 2013

Afiche publicitario de difusión de la actividad “Ciclopalcerro” que es una de las actividades del Plan de Acción de la Mesa de Articulación Territorial de la comuna 2.

Sumado a esto, la mayoría de los gobiernos municipales en Colombia asumen la participación ciudadana como un proceso informativo y en algunos pocos casos se ejerce la consulta ciudadana sin ser siempre vinculante, por lo tanto, las ciudades se planifican bajo un modelo de poder tradicional desde las autoridades hacia la ciudadanía, en muchos casos basado en la premisa de que la ciudadanía tiene poco, débil o nulo conocimiento sobre el tema.

### **La ciudad como un espacio de todos y todas**

Las ciudades que habitamos usualmente no generan en la ciudadanía sentidos de responsabilidad, pertinencia y compromiso, por ser lo opuesto al bien privado. Por tanto, son quienes planifican y diseñan las ciudades quienes declaran el discurso del bien común, ante un panorama desolador y de descuido y abandono que se evidencia en los parques, calles, cerros, plazas y centros cívicos.

Las ciudades son un espacio para todos y todas, y en este sentido deberíamos ser capaces, desde la ciudadanía colombiana incluyendo los gobiernos locales, de generar una re-contextualización de la forma en que habitamos, siendo conscientes de acciones destinadas al cambio, fusionando los instrumentos técnicos, la administración pública, las disciplinas socialmente valoradas y el saber de las comunidades.

## **#CICLOPALCERRO**

Una Extensión de la *Ciclovía de la Ciudad* Cr. 5ª / Calle 10 hasta el

### **Parque Pan de Azúcar**



Esta iniciativa piloto se desarrollará los días 28 de abril, 12 de mayo, 2 de junio y 16 de junio, periodo en el que se realizará una evaluación que permita definir su permanencia en el tiempo.



## La experiencia de la Comuna 2 de la ciudad de Ibagué

Desde el 2017, en la ciudad de Ibagué, capital del Departamento del Tolima en la Región Andina, estamos implementando el proyecto “Territorio y Acción Colectiva para la construcción de Convivencia y Paz en Colombia” (TAC-Colombia). Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de los procesos de acción colectiva entre actores comunitarios y gobiernos locales, mediante el fomento de capacidades que disminuyan las desigualdades de género, promuevan la construcción de convivencia y paz y potencien la participación ciudadana para un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Esta intervención comunitaria tiene mayor relevancia en el contexto del Proceso de Paz, ya que el conflicto armado en Colombia tuvo un gran impacto en el Departamento del Tolima con 181.474 víctimas registradas<sup>4</sup>. La ciudad de Ibagué se caracteriza por ser la mayor receptora de población desplazada por el conflicto armado en la Región.

El proyecto se desarrolla en la Comuna 2 de la ciudad de

4. Según Plan de Desarrollo Regional del Tolima “Soluciones que Transforman 2016-2019”.



Ibagué<sup>5</sup>, que se caracteriza por ser heterogénea desde el punto de vista de la composición urbana de sus barrios. Esto debido a los fenómenos de transformación de uso del suelo, la construcción de nuevos edificios en altura y la aparición de asentamientos ilegales, lo cual acarrea consecuencias a nivel social, tal como dificultades para generar integración social que favorezca el desarrollo del sector de manera planificada y participativa.

Durante la implementación del proyecto, los líderes comunitarios problematizaron e identificaron la existencia de varios territorios en conflicto, los cuales están excluidos como espacio de uso comunitario, por ser focos de inseguridad. Uno de los sectores más emblemáticos es el Cerro Pan de Azúcar, ya declarado Zona de Preservación Ambiental y reconocido por la misma comunidad como patrimonio de su territorio.

Sin embargo, el Cerro Pan de Azúcar presenta varias problemáticas ya que representa uno de los sectores más vulnerables y peligrosos de la Comuna 2, por ser lugar de consumo de sustancias psicoactivas, foco de delincuencia y presenta asentamientos ilegales ya consolidadas en sus laderas, que difícilmente pueden ser resueltas durante la duración de una administración municipal. Debido a estas problemáticas, la misma comunidad reconoce que durante los últimos años, se ha dificultado un proceso pertenencia y apropiación del espacio público. Además, los líderes comunitarios no han tenido una visión territorial inclusiva de su Comuna, y han trabajado separadamente con el objetivo de lograr intervenciones de escala barrial.

Durante el proceso de Diagnóstico Participativo con la comunidad, se ha logrado generar una visión compartida de territorio, reconociendo sus potencialidades a partir de los recursos existentes y generando propuestas de soluciones comunes. A través de la activación de procesos de acción colectiva, la comunidad se ha reconocido como actor fundamental para generar iniciativas que mejoraran la calidad de vida en su entorno, constituyendo una Mesa de Articulación Territorial (MAT).

Una de las propuestas más representativas y transversales de la MAT, es la recuperación y activación social del Cerro Pan de Azúcar como un espacio público de valor, mediante la organización

5. En Colombia, la comuna es la unidad administrativa, constituida por un conjunto de barrios, en la cual se subdivide la ciudad. Representa una escala intermedia, entre la escala micro de barrio y la escala macro de ciudad. La Comuna 2 de Ibagué está compuesta por 22 barrios.

En esta página y en la siguiente, imágenes de la actividad “Ciclopalcerro”

Fotos: Omaira Ramos.

de una actividad comunitaria denominada “CICLOPALCERRO”. Su objetivo es conectar la Ciclovía de la ciudad con parte de la Comuna 2, terminando el recorrido en el Cerro, pasando por otros lugares de interés cultural y patrimonial, ubicados en la misma Comuna. La actividad pretende reconectar la periferia de la ciudad con el centro poniendo en valor el potencial ambiental y turístico de lugares que presentan un alto nivel de deterioro. La propuesta surgida desde los líderes territoriales organizados y empoderados ha sido acogida por las autoridades y su implementación se realizará de manera articulada entre la comunidad y las instituciones públicas locales y regionales.

Si bien las problemáticas, conflictos urbanos y complejidades estructurales del Cerro Pan de Azúcar no se resolverán de manera inmediata, se espera que a través del “CICLOPALCERRO”, éstas puedan visibilizarse y plasmarse en un Plan de Regeneración Integral para transformarlo en un Parque Urbano. Del avance de esta iniciativa se consideran algunos aprendizajes que permiten valorizar la participación comunitaria durante los procesos de planificación urbana. En primera instancia, consideramos que la

escala intermedia permite fortalecer el sentido de pertenencia y de identidad hacia un mismo territorio, valorizando sus recursos y el conocimiento local. Por otro lado, la escala intermedia puede ser el tamaño deseable para activar procesos de acción colectiva que permitan llenar de contenido pertinente la planeación urbana y abrir espacios de participación activa y vinculante. Finalmente, se ha observado que, a través de la apropiación del espacio público, se pueden generar procesos de articulación entre actores comunitarios e institucionales que permiten la transformación real y creativa de los territorios considerados conflictivos.

### ***La participación como modelo de cogestión***

Desde esta experiencia de trabajo e investigación en el Departamento del Tolima, es posible identificar algunos aspectos que han sido decisivos en el inicio y motivación para una planificación urbana participativa.

La participación ciudadana debe ir más allá de un proceso informativo; debería ser un escenario de discusión, generación de ideas para la planificación y acción colectiva de las ciudades y territorios. Es decir, un proceso vinculante donde la ciudadanía desarrolle un



modelo de cogestión territorial, entendido como aquel espacio metodológico donde los gobiernos locales y las comunidades analizan los problemas urbanos y plantean metas, cronogramas y acciones conjuntas, generando la inclusión de todos y todas en las decisiones y transformaciones de los espacios públicos.

Se hace necesario que, desde los gobiernos locales, se involucre el conocimiento que tiene la ciudadanía acerca de los conflictos territoriales, en la planificación y gestión de las ciudades, incentivando niveles de apropiación colectiva y por ende compromisos y responsabilidades con los entornos.

Se requiere re-contextualizar el ideal de desarrollo de las ciudades siendo inclusivos, instalando un nuevo imaginario colectivo donde se divulgue que el espacio público es de todos y por ende estamos llamados a planificar y coordinar acciones que permitan pasar de los conflictos urbanos a acciones de transformación

territorial.

Esta experiencia ha permitido demostrar cómo la acción colectiva puede desencadenar procesos de planificación y gestión urbana participativa, que pueden tener una mayor incidencia en la calidad de vida que los procesos de planificación urbana tradicional y que en el corto o mediano plazo pueden generar resultados valiosos para la ciudadanía.

Esta forma de círculo virtuoso, en el cual la ciudadanía aprecia su territorio y se involucra propositivamente para articular soluciones desencadenando un proceso de transformación urbana, puede ser relevante en un momento histórico en el cual Colombia necesita volver a creer en su democracia y sus instituciones e instrumentos, superando los conflictos y explotando toda su riqueza ambiental y cultural para el desarrollo de sus ciudades, sus territorios y sus comunidades.

#### NOTA SOBRE LAS AUTORAS

Jennifer Gualteros Pastrana, Comunicadora Social de la Universidad Nacional Abierta UNAD (Colombia), miembro del Directorio de la ONG Surmaule (Chile), Coordinadora del proyecto TAC- Colombia.

Emilia Marzullo, Politóloga con Mención en Derechos Humanos y Relaciones Internacionales de la Universidad de Padova (Italia). Socia de la ONG Surmaule (Chile). Co-Cordinadora del proyecto TAC- Colombia. Cursa la Maestría en "Local Development" de la Universidad de Padova (Italia).

#### NOTA SOBRE EL AUTOR

Sebastián González Vergara, Arquitecto de la Universidad de Talca, Chile (2007). Socio fundador en T8 Arquitectos LTDA. Asesor de la ONG Surmaule (Chile) en proyecto TAC- Colombia. Cursa el Master "Polis-Maker for the Quality of Life and Sustainable Urban Development" del Politécnico de Milán (Italia).