

Enfoques alternativos de desarrollo en los instrumentos de planeación del Distrito de Barranquilla¹

Alternative development approaches in the planning instruments of the District of Barranquilla

Autores:

Clay Said Sotelo Aragón²

Victoria Sofía Wilches Luna³

Yamid Enrique Cotrina Gulfo⁴

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto un análisis de aplicación en los enfoques alternativos de desarrollo formulados en los instrumentos de planeación del distrito de Barranquilla: Plan Distrital de Desarrollo 2016 – 2019 y Plan de Ordenamiento Territorial 2012 – 2032, asumidos desde la visión de desarrollo y de ciudad, respectivamente. Al comprender el territorio como el ámbito de espacialidad del Desarrollo, este último puede tomarse como el resultado de un proceso de

¹ Resultado parcial del proyecto de investigación: “Planeación participativa como estrategia de desarrollo socioeconómico en los instrumentos de planeación del distrito de Barranquilla”, desarrollado bajo la línea de investigación “Orden, sociedad y conflicto” del Grupo de Investigación INVIUS, categoría A COLCIENCIAS.

² Estudiante de X semestre del Programa de Derecho de la Universidad del Atlántico. Representante de semilleros de investigación del Centro de Investigaciones Sociojurídicas “Luis Eduardo Nieto Arteta”, miembro del semillero de investigación KALO, adscrito al Grupo INVIUS Categoría A COLCIENCIAS. Diplomado en Gestión de Paz y Posconflicto de la Corporación Universitaria de la Costa (CUC). Estudios avanzados en Liderazgo político y gobierno. Par evaluador REDCOLSI. Investigador avalado en desarrollo, territorio, ambiente y análisis político, DIP, DDHH. Teléfono celular: + 57 3002259613. Correo electrónico: claysotelo96@outlook.com

³ Estudiante de II Semestre del programa de Derecho de la Universidad del Atlántico, miembro del Semillero de Investigación “KALO”, adscrito al Grupo INVIUS Categoría A COLCIENCIAS. Comunicadora Social y Periodista con Especialización en Responsabilidad Social Empresarial de la Universidad del Norte. Profesional de Apoyo Técnico Pedagógico para Convenios de Ampliación de Cobertura del SENA Regional Atlántico. Teléfono celular: +57 3014575519. Correo electrónico: victoriawilches@gmail.com

⁴ Maestrante en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, Abogado de la Universidad del Atlántico, miembro del semillero de investigación “KALO”, adscrito al Grupo INVIUS Categoría A Colciencias. Teléfono celular +57 3015462600. Correo electrónico: yaecog@hotmail.com

participación que tiene como finalidad la superación de conflictos, por tanto, el desarrollo tiende a ser polémico, polisémico y dinámico, partiendo del progreso económico y social deseado.

Palabras clave:

Visión de Desarrollo, Enfoques Alternativos de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo, Planeación Participativa.

ABSTRACT

The objective of this article is apply alternative approaches of development on the formulation of planning instruments for in Barranquilla: District Development Plan 2016 - 2019 and territorial arrangement planning 2012 - 2032, being assumed as the vision of development and vision of city respectively. Understanding the territory as the spatial scope of development, the latter is the result of a process of participation aimed at overcoming conflicts, therefore development involves being controversial, polysemic and dynamic, starting from the desired economic and social progress.

Keywords:

Development Vision, Alternative Development Approaches, Territorial Arrangement Planning, Development Plan, Participatory Planning.

Introducción

El desarrollo puede ser definido como una construcción social, condición necesaria para alcanzar el progreso deseado de las comunidades. Su componente dialéctico surge del devenir histórico, que a su vez produce una segmentación entre los países en desarrollo y en vías de desarrollo. Este proceso de reproducción de imaginarios ha generado la definición lineal de desarrollo como progreso, por tanto se entiende polisémico, toda vez que no puede ser definido universalmente de manera satisfactoria (Brundtland, 1987). Por tanto, el desarrollo es una construcción social, histórica y cultural respecto al progreso deseado, su significado varía según el imaginario colectivo que se tiene del mismo, adquiriendo así una connotación subjetiva y dinámica respecto a su transformación.

Todo proceso de planeación genera conflictos, en la medida en que la visión de desarrollo enmarcada en el paradigma socio-cultural de la población no obedece a ser uniforme, dada la pluralidad de actores que componen los sujetos políticos participantes en la formulación de los instrumentos de planeación. En estas herramientas deben verse representados todos los actores económicos, sociales, culturales y sus intereses, sin sobreponerse unos a otros y así evitar generar una visión ambigua de desarrollo de ciudad. En este punto el desarrollo se torna polémico, dada la necesidad de conciliar tales intereses en la conformación de visión de ciudad.

Desde el paradigma positivista de desarrollo, la teoría liberal centra su objeto de estudio en la sociedad, el mercado y el Estado, desde una visión meramente vigilante, donde se articulan actores estatales y particulares mediante la ejecución de capital para el avance tecnológico de la sociedad, apuntando a la liberalización total de la economía de mercado. Se retoman principios del liberalismo clásico (La mano invisible: dejar hacer – dejar pasar), tomando como factor de desarrollo el dinamismo de las empresas y la modernización de sus unidades locativas, la producción masiva y mayores flujos financieros (divisas).

La privatización hace al Estado cada vez más pequeño, tomando un papel más deliberante que decisorio en la economía. Siempre abogando por un arbitraje en favor de los ingresos de capital y por consiguiente, un aumento del Producto Interno Bruto. Otorga prelación a los indicadores económicos respecto a los índices de progreso social. De lo anterior surge la fórmula: desarrollo = modernización = industrialización (Carvajal, 2006). El desarrollo es orientado exclusivamente al comportamiento económico, donde el mercado asume la dirección de la economía y el Gobierno la gestiona.

Los instrumentos de planeación del distrito de Barranquilla evidencian dos enfoques alternativos que adquieren prevalencia: El primero es el *desarrollo local*:

entendido como una organización que se construye mediante la información suministrada por diversos actores (públicos, privados y comunitarios), cuyos aportes generan una dinámica común en el proyecto territorial desde su visión de desarrollo (Werner, 1999, pág. 459). Este enfoque otorga un mayor valor al recurso humano derivado de los actores intervinientes, propicia la negociación de intereses y el diálogo como estrategia para la superación de conflictos desde los centros de decisiones económicas, sociales y políticas (instancias y autoridades).

El segundo enfoque proyectado es el *desarrollo endógeno*, que realiza una aproximación territorial al desarrollo, adaptándolo a los cambios desde el fenómeno de la globalización. Se plantea un desarrollo desde adentro, en el que los miembros de las comunidades adquieren un rol fundamental para la satisfacción de sus necesidades. Contrario al enfoque positivista propio del modelo de desarrollo económico, este adquiere un modo sistémico de aplicación mediante la convergencia de diversos actores para la conformación de la visión de desarrollo desde sus necesidades básicas.

Entender los enfoques alternativos de desarrollo requiere de escenarios donde los procesos de planeación y gestión pública se visibilicen a través del conglomerado que habita el territorio, por medio de prácticas de participación y convivencia ciudadana (Henaó & Villegas, 1997), como una estrategia para la superación de conflictos, enfocadas al escenario en el que se construye la visión de desarrollo, mediante la confluencia de diversos actores que conforman las comunidades desde una perspectiva endógena.

Dentro de los enfoques relacionados es importante el autorreconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derecho que poseen propuestas e iniciativas de desarrollo local basadas en la visión que poseen del mismo. En ese sentido, la planeación participativa como una estrategia para la formación de identidad proyecta el fortalecimiento de las interrelaciones, las solidaridades y el consenso

de varios sectores para el desarrollo, reconociendo la existencia de realidades diversas y castra la perspectiva de consolidar imaginarios culturales e identitarios propios (Obando, 2003).

La planeación como herramienta por excelencia del Desarrollo establece un proceso mediante el cual se contienen, desde lo general a lo más específico, instrumentos que según la pertinencia del caso son aplicados. Entre ellos se encuentran los planes, programas y proyectos como unidades operativas de la planeación. De manera paralela actúan las políticas, como direccionadoras de los programas derivados del plan y herramientas macro del proceso de planeación.

Al proponer la planeación como herramienta dinamizadora del desarrollo y la materialización del progreso deseado, surgen para el caso del Distrito de Barranquilla el Plan Distrital de Desarrollo (en adelante PDD) 2016 – 2019, como reconstrucción teórica, social y política del Desarrollo a mediano plazo de ciudad; y el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) 2012 – 2032, como una visión del territorio, como escenario de convergencia de los actores del Desarrollo.

Se estudiaron los instrumentos de planeación de Barranquilla (PDD y POT), a los cuales se aplicaron herramientas teóricas para corroborar la hipótesis de la confluencia de enfoques alternativos de desarrollo local y endógeno en su formulación. Se articularán los planes objeto de estudio como una herramienta de visión de ciudad, para determinar la equivalencia o discrepancia entre sus principios, fundamentación y sus objetivos trazados.

Abordaje teórico de los instrumentos de planeación en el territorio.

Planeación participativa

Enunciar los enfoques y sentidos sociales de la planeación participativa es una respuesta de los actores de la construcción de ciudad a los procesos de planeación, esto tiene como finalidad la consolidación de la construcción social entendida por desarrollo, pues parte del progreso deseado de las comunidades, donde convergen múltiples intereses y perspectivas de ciudad.

Por lo que es pertinente abordar la planeación participativa según lo expuesto por Obando (2003), de manera específica bajo las siguientes aristas:

Estrategia de formación de identidad: El desarrollo en diversos informes ha sido entendido, desde una perspectiva técnica, como cifras y conceptos que pretenden sistematizar las dinámicas de mejoramiento de condiciones de vida a través de índices de crecimiento económico. La globalización ha dejado la cultura como un factor resagado destinado a desaparecer, así el desarrollo incumple su promesa inicial, dejando de lado los modos de vida de las comunidades, dando prioridad al orden económico definido por las entidades multilaterales de desarrollo (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), lo que es conocido como *relaciones coloniales del saber*, haciendo de las movilizaciones sociales generadas desde el descontento de las identidades marginadas y criminalizadas, eventos consecuentes al norte global (Quijano, 2000).

Según Escobar (1996), los países del tercer orden hicieron resistencia al desarrollo como agenda de instituciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) para dar paso a la construcción de identidades más pertinentes a su esencia local. Estos procesos de construcción de identidad fueron fundamentados en articulaciones surgidas desde las condiciones y costumbres (p,

404), por tanto, la formación de identidad como estrategia de la planeación participativa, más que llegar al desarrollo, se convierte en un medio de imposición de agendas internacionales para el progreso aplicado desde una perspectiva local.

Los procesos de desarrollo local y la dimensión identitaria que traen consigo los mismos, reflejan el potencial que tienen las iniciativas de las comunidades. Es indispensable tener en cuenta la realidad particular que existe y la multiplicidad de relaciones que se presentan entre los actores, dado que los procesos de desarrollo local deben ir enfocados a fortalecer las vecindades, las interrelaciones y las solidaridades (Obando, 2003). Así la planeación participativa se presenta como una convergencia de varios actores en los que existen realidades concretas y un territorio, y donde la identidad constituye un factor de desarrollo en función de los intereses que representa.

Estrategia para la superación de conflictos: Surge como un escenario alternativo a los modelos hegemónicos del desarrollo, con el fin de hacer frente a los procesos de exclusión y polarización que, direccionados desde una perspectiva social y política, generan dinámicas sociales violentas. La violencia social se evidencia en las estructuras sociales (familia, sociedad, escuela), además de segregación en las interacciones urbano-rurales, que denotan confrontaciones de procedencia económica, étnica e incluso cultural.

La violencia política es generada por actores estatales, paraestatales o por grupos al margen de la Ley, que tienen como fin mantener o sustituir prácticas políticas y, para alcanzarlo, llegan al extremo del exterminio de un grupo social, tomando como fundamento su ideología política o afinidad social.

Al abordar el conflicto en los asentamientos urbanos, se hace especial referencia a una práctica sistemática de violencia, en relación a la situación de pobreza y vulnerabilidad a la que se exponen ciertos grupos sociales ligados a factores identitarios. Es por ello que los enfoques participativos, aplicados a la

formulación de planes de desarrollo, tienen como finalidad la inclusión de las poblaciones y contribuir a la superación de la pobreza.

Finalmente, se presenta la ciudad como derecho colectivo, tal situación genera la necesidad de disponer la inclusión de diversos intereses, controlando cualquier práctica que genere violencia social o que agudice las desigualdades y precariedades de los grupos sociales históricamente marginados y excluidos por las prácticas hegemónicas del desarrollo.

Estrategia para la formación propia del territorio: Es necesario interpretar el territorio en su doble connotación: como soporte material básico del desarrollo social y como producción social derivada de la actividad humana, que transforma ese espacio que les sirve de base (Echeverría & Rincón, 2000). El papel fundamental que se destaca en el modelo excluyente del desarrollo radica en la configuración de los asentamientos populares en Latinoamérica, teniendo como referente su ubicación, el hábitat e impulsando las distinciones propias de los habitantes de las ciudades.

Históricamente el territorio ha priorizado los aspectos relacionales e intrínsecos de las comunidades, puesto que se ha visto una transformación e intervención en su devenir como ámbito de espacialidad del desarrollo. Desde los procesos de planeación participativa en el territorio las cualidades materiales, funcionales y formales (Echeverría & Rincón, 2000) han intervenido y transformado tanto los elementos que conforman este espacio, como las prácticas y conductas sociales. La construcción social del territorio específico se centra en la expresión que el conglomerado pretende forjar, de este modo las prácticas sociales manifiestan una democracia que responde a sus fines, atendiendo a los escenarios de participación que repercuten en la inclusión de la población.

Diversos movimientos sociales plantean que debe existir una defensa del territorio como espacio para las prácticas culturales, económicas y ecológicas, y

de estas se desprenden las estrategias alternativas de desarrollo y sostenibilidad. Es imperante, dentro de los procesos de planeación participativa, proponer estrategias de desarrollo en las que el territorio es vital para las comunidades en cuanto a su identidad y trasciende, obedeciendo al progreso deseado en la proyección de la estrategia para la construcción propia del mismo.

Los componentes del territorio se relacionan estrechamente con la ciudadanía, el ambiente, las expresiones culturales y la identidad. Las comunidades que integran el territorio atienden a la percepción que tienen del desarrollo, todo esto con el fin de materializar, desde la gestión gubernamental, los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, representando un reflejo de las dinámicas sociales de la población en cuanto al progreso deseado.

El desarrollo como construcción social

El proceso de desarrollo abarca los ámbitos material, territorial, económico, sociopolítico y cultural, definiéndose como una construcción histórica con una visión amplia y subjetiva de progreso, propiciando aspectos que contribuyen al fortalecimiento democrático, la inclusión y aquellos componentes propios de la planeación participativa. Lo anterior, según Quijano (2002), está ligado íntimamente a la idea del desarrollo como progreso deseado, modernizando así la visión hegemónica economicista y excluyente del factor positivista de crecimiento económico como indicador por excelencia. Esta perspectiva de desarrollo atiende a la construcción de modos de vida e identidades, entendiendo lo anterior como las condiciones de vida que la construcción social, a través de la participación, implica en el crecimiento de las comunidades.

El desarrollo como una construcción social propende por la visión de la planeación como medio para cumplir el fin que persigue. Atiende a las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que comprende el desarrollo propiamente, sugiriendo un proceso de carácter progresivo en los componentes

sociales que se requieren para asegurar el bienestar colectivo, lo que responde al desarrollo integral de acuerdo a lo señalado por Obando (2003).

A su vez, Gilbert Rist (2002) define el desarrollo como una construcción de quien lo observa, en la que sus prácticas, relaciones y costumbres implican el modelo o construcción social, expresado por Alguacil (2002) como una articulación social, política y cultural, según los medios y necesidades que tiene una sociedad. La construcción social para el desarrollo debe tener un equilibrio entre los elementos económicos, políticos y culturales, puesto que su naturaleza resulta dinámica y se ve permeada por el devenir histórico de las comunidades.

Instrumentos de planeación

El *proceso de planeación*, principio estipulado en el Artículo 3, literal J de la Ley 152 de 1994, señala que “*El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación*” (Colombia, 1994), sugiriendo desde la doctrina de la administración las fases de la planeación en los siguientes términos:

Planeación (formulación): Diagnóstico previo, cuya finalidad sea identificar la situación que afronta una sociedad, fijar objetivos y programar acciones ejecutando recursos con las metodologías pertinentes.

Ejecución: Materialización del instrumento de planeación, acorde a los presupuestos fijados en la etapa de planeación y que implica la necesidad de coordinar los avances para el cumplimiento de objetivos.

Control: Comprende el seguimiento y evaluación del plan de acción a realizar. Esto implica una labor gerencial en atención a los controles de gestión y resultados, de acuerdo al procedimiento administrativo predeterminado en la planeación y ejecutado paralelamente en la etapa de gestión o implementación.

Así, de lo general a lo particular, los instrumentos de planeación son los siguientes:

Planes: De acuerdo a lo contemplado en el Artículo 339 de la Constitución Política, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión, y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en (sic) mantener actualizados bancos de programas y de proyectos (Colombia, 1991).

Programas: En sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un grupo de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza (Ander-Egg & Aguilar, 2005).

Proyectos: Hace referencia a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios, capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas. (Castillo, 1995).

Enfoques Alternativos De Desarrollo

Teorías del desarrollo y sus paradigmas

El desarrollo requiere ser estudiado desde las ciencias sociales, humanas y económicas. Así, desde la antropología, que profundiza en los hechos sociales, generadores de modelos e instituciones de orden cultural, Sen (1998) señala que la calidad de vida va relacionada con las significaciones y construcciones culturales de los conceptos de bienestar y felicidad, asociados a la visión de desarrollo, partiendo la construcción dialéctica del interaccionismo social donde

prima lo subjetivo, las valoraciones propias de las comunidades, lo intangible, lo holístico y lo sistémico (Boisier, 2003). De igual manera se da la evolución del concepto de desarrollo, antes denominado “progreso”, producto del avance tecnológico, la modernización de la industria y mayor capacidad de crecimiento.

Actualmente los vectores que orientan la dinámica económica son la competencia y la competitividad, que repercuten en un mayor intercambio de bienes y servicios desde el paradigma positivista como factor de desarrollo. Una menor intervención del Estado, en términos económicos, mediante procesos de privatización y liberalización de la economía, consolida el modelo económico de desarrollo reflejado políticamente en el neoliberalismo.

Según Alguacil (1998, pág. 117), las condiciones de vida, los intereses personales, los bienes materiales y el grado de satisfacción con la idea de calidad de vida; son factores determinantes para la identificación de las necesidades o limitaciones que producen una visión de la *dimensión mensurable*³.

Por su parte, Escobar (2002), propone tres teorías relacionadas a tres paradigmas de desarrollo:

Teoría Marxista- paradigma dialéctico: Es una visión economicista de los medios de producción, la fuerza de trabajo y la relación que existe entre las estructuras sociales, cobijadas bajo una misma ideología: Como actores relevantes del desarrollo, figuran las clases sociales proletarias (trabajadores y campesinos) que tienen como fin la transformación de las relaciones sociales, el desarrollo de fuerzas productivas y conciencia de clases. Se hace énfasis en la lucha de clases y en la homogenización de la visión de desarrollo, pues estas comunidades se caracterizan por tener dinámicas sociales cerradas.

Teoría liberal- paradigma positivista: Enfoque donde el Estado, la sociedad, el mercado y el Derecho se relacionan con el individuo, proponiendo el desarrollo

de las sociedades desde la industrialización, la tecnología y el capital. Manifiesta la convergencia de la sociedad desde una visión cultural, producto de la intervención del Estado, enfocado en el desarrollo desde el crecimiento y distribución del mercado.

Teoría post-estructuralista – paradigma constructivista: Parte de una significación del lenguaje (Ausubel, 1976) de la comunicación asertiva. El criterio de significación surge de la valoración que hace el individuo del discurso de desarrollo, que se representa en la relación del poder que otorga el conocimiento de las dinámicas sociales que circundan el desarrollo. En esta fase, las comunidades locales adquieren relevancia como actores sociales preponderantes, al igual que aquellos mecanismos de asociatividad, representados en las organizaciones de la sociedad civil.

Las ONG⁵ son actores productores de conocimiento, resultante de la interacción entre individuos, sociedad, mercado y movimientos sociales. Se aborda el concepto de transformación económica y política desde los procesos de transparencia y combatiendo el hermetismo, que propicia la corrupción, mediante la pluralidad de discursos y representaciones. El desarrollo adquiere relevancia para la organización de la vida social, el fortalecimiento económico y estatal. Se parte de diversos enfoques (modelos alternativos) que apuntan a un modelo universal de desarrollo, orientado a representar un discurso-paradigma dominante.

Modelo de desarrollo económico

Como consecuencia de las dinámicas políticas generadas desde el periodo de la posguerra, se produjo una tensión constante entre dos grandes bloques representados por EUA y la URSS, y en términos económicos se dividió el mundo

⁵ Reguladas en el ordenamiento jurídico interno, según la manera en cómo nacen a la vida jurídica, pueden adquirir la figura de Fundación, Corporación o Asociación. Definidas genéricamente como Entidades sin Ánimo de Lucro – ESAL

entre el modelo capitalista y el comunista. Los integrantes del bloque capitalista, con suficiente representación económica, hacían parte del primer mundo y los países comunistas se ubicaban en el segundo mundo, generando una línea divisoria entre norte y sur, que daba origen al tercer mundo con el bloque de países no alineados. La característica principal de estos países consistía en su atraso tecnológico e industrial, que repercutía en la necesaria articulación con alguno de los países que integraran el primer o segundo mundo.

Luego de la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS y Yugoslavia, el concepto de segundo mundo desapareció, aunque la división entre norte y sur en términos industriales y tecnológicos persiste, generando como consecuencia la hegemonía de un modelo de desarrollo: el económico, promulgado por los países del primer mundo, y que en los años ochenta adquiriría la denominación de neoliberalismo, como vertiente política emergente en Europa occidental y de reciente aplicación en los EUA.

La liberalización del mercado, la apertura al capital extranjero, el fomento del libre intercambio y la competitividad, generan una prelación de los factores económicos sobre los políticos y concede al mercado un predominio en la agenda política, a través del estímulo, la dinamización empresarial y la competitividad con base en la modernización de la industria, la disminución del Estado, la globalización, primando la empresa como el factor de desarrollo.

La construcción ideológica no afecta totalmente el modelo económico, sino la representación o idea de mercado, adquiriendo este una incidencia mayor en la política económica, mientras que el Estado asume una función reguladora, lo que ha provocado que este modelo incida en el deterioro de la economía, lo político, social, ambiental y territorial. Lo anterior conlleva a virar a la observancia de medios o enfoques alternativos para alcanzar el fin último, el desarrollo.

Enfoque de desarrollo local

El desarrollo local surge como respuesta a las dinámicas globales de desarrollo, considerándose un hecho social provocado desde las comunidades. Para este enfoque es fundamental la convergencia de actores públicos, privados y comunitarios, comprometidos con la sostenibilidad del territorio, este último comprendido como el ámbito de espacialidad del desarrollo, y donde adquieren relevancia los recursos humanos como formuladores de decisiones que afectan el devenir de las comunidades.

El crecimiento económico es visto como la oportunidad para generar un cambio social desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, fiscal e institucional. El mejoramiento de las condiciones de vida es el objetivo protagónico de la población local. Se adquiere la connotación de comunitario en este proceso puesto que se insiste en el aprovechamiento de los recursos locales para el mejoramiento de las condiciones de vida (Orduna, 2000).

Se conserva el objetivo del modelo económico que consiste en la obtención de utilidades como indicador de desarrollo. Sin embargo, la satisfacción de las necesidades básicas, el mejoramiento de las condiciones de vida, la conservación de los recursos naturales y ambientales, en consonancia con la interpretación del concepto de calidad de vida de la población local, son los criterios alternativos que se tienen en cuenta para la gestión del fin deseado.

Los procesos de planeación que se siguen bajo esta perspectiva alternativa siguen las siguientes condiciones expuestas por (González & Velázquez, 2003):

Su incidencia debe incluir a todos los sectores (global), debe gestarse desde las bases de la comunidad (local y ascendentemente), debe partir de los recursos propios de la comunidad (endógeno), debe relacionar unos aspectos con otros, guardando coherencia y articulación entre los sectores sociales (integrado y sistémico), contar con adaptabilidad metodológica ante imprevistos surgidos en la fase de ejecución (flexible). Además las comunidades deben tener garantizada su

participación (incluyente), conciliar los diversos intereses de los múltiples agentes económicos (concertados), abarcar una determinada franja de tiempo en el futuro (prospectivo), y debe ser un proceso organizado (planificado), fijando como límites la racionalidad en el uso de los recursos del ambiente y la resiliencia del medio ante la contaminación (sostenible).

Enfoque de desarrollo endógeno

Con una aproximación territorial al desarrollo, el enfoque endógeno plantea la necesidad de incluir dentro de las políticas económicas el espectro territorial y los recursos que fortalecen la economía: industria y tecnología, incidiendo en la satisfacción de las necesidades (condición de vida). De lo anterior se derivan componentes de la cultura regional, el poder político, los recursos económicos y la visión de territorio como ámbito de espacialidad para el desarrollo, con un modo sistémico que asegura el control (desarrollo) del territorio a largo plazo.

Conceptuar el territorio como ámbito de espacialidad del desarrollo corresponde a la confluencia de las realidades, relaciones, valores culturales e implementación de políticas, por lo que desde la aplicación de POTs y PDDs connota una relación entre el territorio y los modos de vida, partiendo de la necesidad de garantizar el desarrollo de las comunidades según el contexto y sus actores locales (públicos y privados).

El factor estratégico, donde el desarrollo define los parámetros de aplicación, incide en la capacidad de planificación territorial y los procesos participativos que buscan consolidar el enfoque de desarrollo en una visión de ciudad, originando un desarrollo con una aproximación territorial, donde el hombre y los negocios establecen relaciones en las que instituciones públicas y privadas locales intervienen en una regulación social (Furió, 1996).

POT y PDD de Barranquilla: Estudio de caso

Plan de Ordenamiento Territorial (POT 2012-2032)

Generalidades, objetivos y líneas estratégicas

En función del conjunto compuesto de elementos, relaciones y realidades, surge una perspectiva de desarrollo, produciendo una visión territorial que incide directamente en la conformación de una visión de ciudad y en una mirada del territorio como ámbito de espacialidad tendiente al desarrollo. Parte de la existencia de una realidad territorial en la que convergen los factores *culturales, económicos, geográficos y políticos* que conllevan a la planificación, la cual configura una herramienta fundamental para pensar y crear el futuro (Carvajal, 2006). En virtud de lo anterior, los instrumentos de planeación representan una recopilación de tales factores espaciales que derivan en el POT.

Barranquilla cuenta con un POT donde confluyen factores determinantes en el desarrollo en el periodo 2012 - 2032, teniéndose así el mecanismo para que el distrito crezca urbanística, social y económicamente, desde un enfoque sostenible y estratégico con respecto a la realidad territorial y competitiva que la ciudad requiere alcanzar para mejorar las condiciones de vida del conglomerado social.

El POT corresponde a la visión que tiene Barranquilla del desarrollo territorial, tendiendo a ser una ciudad competitiva e integrada a la economía global, articulada en una visión de ciudad-región y ciudad-global, un distrito verde, ambientalmente sostenible y adaptado al cambio climático, equitativo e incluyente, bien administrado, bien conectado y eficiente, abierto al río y con memoria (Barranquilla, 2012), abordando una línea estratégica desde una aproximación territorial del desarrollo local-endógeno para alcanzar el progreso deseado. Así, Barranquilla se proyecta como una ciudad con memoria, arraigada a su patrimonio

cultural, con dinamismo y crecimiento urbanístico para lograr el desarrollo económico, político y social desde la participación de los actores del territorio.

Procesos de participación ciudadana

Desde una estrategia de formación de identidad: La visión de desarrollo del POT guarda íntima relación entre el territorio y las comunidades, pues se crea una perspectiva más ajustada a las realidades e imaginarios identitarios de la ciudad, con una aproximación desde el componente más social del desarrollo: la cultura. Es por ello que el POT hace hincapié en una ciudad equitativa e incluyente, donde el equilibrio social prevalece de modo que las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales inciden directamente en mejores condiciones de vida de sus habitantes, dando muestra así de la efectividad institucional.

Desde una estrategia para la superación de conflictos: Siendo el territorio el espacio donde confluyen grupos culturales y diversos intereses, políticos, económicos y sociales es imperante que este se encuentre organizado con tolerancia y justicia sin exclusión, de este modo el POT reafirma la necesidad de una ciudad segura y bien administrada, partiendo del fortalecimiento de la convivencia ciudadana y el debido uso del espacio público, dando cumplimiento a los postulados sociales del PDD de la ciudad.

Desde una estrategia para la construcción propia del territorio: Teniendo en cuenta que el territorio es el ámbito de espacialidad en el que el desarrollo social se produce, el POT se convierte en el instrumento de planeación idóneo para alcanzar el fin deseado, el desarrollo (Obando, 2003). No en vano El POT especifica el modelo mediante el cual Barranquilla se va a desarrollar como una ciudad con visión global donde impere la relación entre el Distrito, la Nación y el Mundo; una ciudad conectada con la región, a su Área Metropolitana y al territorio, con una integración armónica de todos los componentes generadores de desarrollo territorial, con base en la convergencia cultural, económica y social.

Visión de territorio y gerencia de ciudad

El territorio es fundamental en el enfoque de desarrollo, por ser el espacio donde confluyen los instrumentos de planeación, los procesos participativos, la diversidad cultural, económica y social, que conlleva a la satisfacción del conglomerado social y al progreso deseado. La convergencia de tales componentes trascenderá a un plano en el que la ciudad sea administrada acorde a los presupuestos y necesidades que nacen de la visión integral de desarrollo.

Barranquilla tendrá así una gerencia de ciudad ajustada a los instrumentos de planeación, y que tiene en cuenta las políticas económicas, los mecanismos de participación ciudadana y las dinámicas sociales y poblacionales para alcanzar un desarrollo integral e incluyente.

Plan Distrital de Desarrollo de Barranquilla Capital de Vida (2016-2019)

Generalidades, objetivos y líneas estratégicas

El Plan de Desarrollo Distrital (en adelante PDD) tiene como objetivo general la disminución de los índices de pobreza, cerrar las brechas sociales y económicas de los habitantes, mejorar su calidad de vida, centrando su participación en la construcción de paz y en el cumplimiento de los compromisos del país en la lucha contra el cambio climático, desde las consecuencias de este fenómeno de escala global en las dinámicas de desarrollo de la ciudad (Barranquilla, 2016).

La lucha contra la desigualdad desde una perspectiva holística se concibe como la disminución de la pobreza multidimensional a través del mejoramiento de las condiciones de vida. En este instrumento de planeación la sostenibilidad es un entendido integral en el que todas las personas tienen condiciones de vida que generan bienestar en las comunidades. El PDD se desarrollará mediante 17

políticas acompañadas de estrategias, programas y proyectos. Para efectos de la presente investigación fueron seleccionados los siguientes:

En el *Eje capital del progreso* se tiene en cuenta el potencial de crecimiento de la ciudad desde tres perspectivas: primero aparece la infraestructura como factor de competitividad, que fortalece la conectividad de la ciudad hacia las zonas productivas, el fomento del flujo de mercado regional y nacional a través del mejoramiento de las vías terrestres, con proyección internacional, y el fortalecimiento del Puerto de Barranquilla. También se prevé, mediante la *Gerencia de Proyectos Especiales*, fomentar el emprendimiento y el desarrollo empresarial, en aras de promover la oferta de empleos y así mantener con tendencia a la baja la tasa de desempleo, que a mayo de 2018, según el DANE, se encuentra en el margen del 8,2%, aumentando por consiguiente la tasa global de participación en el mercado laboral que se tiene como base mínima en 66,7%.

Finalmente, la política de atracción de la inversión busca hacer de Barranquilla una ciudad atractiva para los inversionistas, mediante la generación de condiciones adecuadas, que propicien el desarrollo de nuevos proyectos empresariales, y unidades económicas que aumenten la competitividad y el valor agregado de la ciudad como ambiente confiable para la inversión. Como efecto inmediato de la inversión en infraestructura surge la confianza inversionista de aquellos capitales que repercutan en el mejoramiento de la imagen urbana y de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Procesos de participación ciudadana

Mediante el programa *Más Comunicación*, se plantea la participación ciudadana y el derecho al acceso de información relacionada con la gerencia de lo público, con el fin de hacer efectivo control de la ejecución de los ejes, programas y proyectos contenidos en la parte general y de inversiones del presente instrumento de planeación.

Todos por Barranquilla es un programa que se prevé en el PDD donde se establecen diversas formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, con el fin de incorporar los intereses de las comunidades para la activación de los mecanismos de participación, en aras de fomentar el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida, identificando actores locales, como líderes comunitarios, que promuevan iniciativas formales o no formales de participación, y cuyo horizonte de realización sea la transparencia en la gestión pública a través de procesos comunitarios, el fortalecimiento de la participación ciudadana, organizaciones sociales y comunitarias, promoción del liderazgo y ciudadanía activa, mecanismos de control a la gestión pública y voluntariado para el fomento del desarrollo social.

Visión de territorio y gerencia de ciudad

Una política de adaptación al cambio climático, en aras de mitigar el riesgo y atenderlo en caso dado de presentarse algún desastre natural, es entendido como un proceso social en el que opera la corresponsabilidad de todos los actores sociales que inciden en el uso del territorio. Esta ocupación que se realiza debe ser sostenible, mediante la oportuna inversión de recursos sociales y económicos para llevar seguridad, bienestar y calidad de vida a las personas allí asentadas.

La sostenibilidad y sustentabilidad ambiental son factores de seguridad territorial y condiciones de salvaguarda de los derechos colectivos; el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades es reiterativo en el desarrollo del plan. Así, se tienen como indicador de planificación del desarrollo la gestión ambiental y territorial sostenible y la efectiva participación de la población, garantizando la pertinencia de la ejecución del plan y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades.

El desarrollo sostenible, visto desde la coexistencia entre el ambiente humano y el ambiente natural, es incorporado en el plan de desarrollo, mediante acciones que tienen como propósito garantizar el progreso de la ciudad, sin

lesionar el entorno natural, conservando las especies animales y vegetales presentes en el territorio.

Barranquilla se caracteriza por la problemática que generan los arroyos en muchas vías principales, se fija entonces como solución la canalización de estos afluentes ocasionados por corrientes de aguas lluvias. La gestión del riesgo ante los desastres que puedan ser ocasionados por estos fenómenos están siendo mitigadas mediante la ejecución de obras fijadas en el artículo 53 del PDD, junto a la imposición del comparendo ambiental fijado en el Decreto 860 de 2012, ya que el arrojo indiscriminado de basuras constituye un factor de riesgo para los efectos devastadores de los arroyos en Barranquilla, por lo tanto esta medida es considerada complementaria para el cumplimiento de los fines propuestos.

Conclusiones

Los enfoques alternativos de desarrollo guardan relación directa con los procesos de planeación participativa y las estrategias de desarrollo local y endógeno, materializadas en los instrumentos de planeación, que son orientados desde componentes culturales, sociales, políticos y económicos, para propiciar el progreso deseado por las comunidades, abordando al desarrollo desde un sentido social y económico con miras al crecimiento de la competitividad de Barranquilla a través del fortalecimiento de las estructuras sociales y políticas.

El POT, con un enfoque orientado al fortalecimiento territorial, busca la construcción de ciudad visionaria y moderna donde el crecimiento competitivo se basa en el enfoque de desarrollo endógeno, con una perspectiva del territorio como ámbito de espacialidad del desarrollo. El PDD manifiesta el desarrollo local desde una perspectiva social, en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida y el fortalecimiento de la convivencia ciudadana, a través de la planeación

participativa y el desarrollo local. Así, la visión de desarrollo y ciudad que se tienen de Barranquilla se tornan polémicos, polisémicos y dinámicos, conceptualizando el desarrollo como el progreso económico y social deseado.

Una dificultad para llevar a cabo esta unidad investigativa correspondió a la aplicación de las herramientas teóricas por las cuales se buscaba ratificar la hipótesis, en la medida en que el abordaje de las teorías y enfoques de desarrollo corresponden a una perspectiva eminentemente teórica, de modo que la interpretación debe ser utilizada correctamente para determinar el sentido por el cual se articulan tales teorías con los planes (POT – PDD), respectivamente, según sus objetivos trazados, equivalencia, la visión de ciudad y territorio.

Para el abordaje y desarrollo del anterior estudio es necesaria una metodología teórico–descriptiva que atienda a la perspectiva determinada en el enfoque de desarrollo por el cual se conciben los POT y PDD, pues así es posible realizar un análisis de contexto más específico, encontrando el enfoque alternativo de desarrollo aplicado y más acorde al entorno, con características específicas en lo cultural, político, económico y social.

Referencias

Alguacil, J. (1998). Calidad de Vida y Praxis Urbana Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Alguacil, J. (15 de Julio de 2003). Calidad y participación ciudadana. Obtenido de Boletín Informativo de Trabajo Social No. 5 - Universidad de Castilla - La Mancha: <https://previa.uclm.es/bits/sumario/20.asp>

- Ander-Egg, E., & Aguilar, M. (2005). Como elaborar un proyecto: Guía para diseñar proyectos sociales y culturales. Buenos Aires: LUMEN/HVMANITAS.
- Ausubel, D. (1976). Psicología Educativa. Ciudad de México: Trillas.
- Barranquilla. (2012). Plan de Ordenamiento Territorial. Barranquilla: Concejo Distrital de Barranquilla.
- Barranquilla. (2016). Plan Distrital de Desarrollo. Barranquilla: Concejo Distrital de Barranquilla.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Revista del CLAD Reforma y Democracia, 16-39.
- Brundtland, G. (1987). Informe Brundtland. Washington: OMS.
- Carvajal, A. (2006). Planeación participativa: Diagnóstico, plan de desarrollo y evaluación de proyectos. Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades Universidad del Valle.
- Castillo, M. (1995). Teoría General del Proyecto. Madrid: Síntesis.
- Colombia. (1991). Constitución Política. Bogotá.
- Colombia. (1994). Ley 152. Bogotá.
- Echeverría, M., & Rincón, A. (2000). Ciudades de territorialidades: Polémicas de Medellín. Medellín: Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín.
- Escobar, A. (1996). La invención del Tercer Mundo, Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Ministerio de Cultura.
- Escobar, A. (2002). Globalización, desarrollo y modernidad. Planeación, participación y desarrollo, 9-32.

- Furió, F. (1996). Las concepciones alternativas del alumnado en ciencias: dos décadas de investigación. Resultados y tendencias. Valencia: Alambique.
- González, E., & Velázquez, F. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Henao, H., & Villegas, L. (1997). Estudios de localidades. Bogotá: ICFES.
- Obando, A. (2003). Sentidos Sociales y Participativos de la Planeación Participativa. En CEDESIS, Convivamos, IPC, & Fundación Social, La planeación participativa, una apuesta de ciudad (págs. 11-51). Medellín: Corporación región.
- Orduna, M. (2000). La educación para el desarrollo local: una estrategia para la participación. Moscú: Eunsa.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 215-232.
- Rist, G. (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Madrid: Los libros de la caratara.
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Cuadernos de Economía, Vol. 17 No. 29, Universidad Nacional de Colombia, 73-100.
- Werner, K. (1999). Manual de Desarrollo Local. En F. Rodríguez, El movimiento LEADER en Europa: balances y perspectivas (pp. 494-512). Gijón (Esp): Trea.