

Entrevista a la profesora Liliana Giraldo, PhD¹ Planificación y Desarrollo territorial

Por: Luis Eduardo Reina Bermúdez²

Entrevistador, Luis Eduardo Reina Bermúdez (LERB): Buenos días profesora Liliana. Quisiera felicitarte en primer lugar por el doctorado que obtuvo la semana pasada según entiendo.

Entrevistada, Liliana Giraldo Arias (LGA): Buenos días Luis. Sí, el miércoles -(28/11/2018)- sustenté y fue aceptada mi tesis doctoral titulada *Planning limitations, contradictions and new perspectives for rural and territorial development in Colombia*³.

LERB: yo entiendo que fue sobre la planificación territorial y sobre el desarrollo territorial rural. Al respecto, podría explicar en su concepto, ¿cuál es el vínculo entre planificación y desarrollo?

LGA: Bien, la planificación territorial corresponde a la especialización de los planes de desarrollo, esto tiene muchos componentes, que tienen que ver con lo social, con lo económico, lo ambiental, lo productivo, etc. Pero desafortunadamente la especialidad en los planes territoriales, aunque pueden tener los mismos objetivos de desarrollo económico, no corresponden en tiempo y en objetivo en muchos casos. Los planes de desarrollo-corresponden a una política de gobierno que tiene una dimensión en el tiempo, que son de 4 años, por general, mientras los planes territoriales tienen una dimensión en el tiempo más largo y a veces sus objetivos no corresponden, evidentemente hay prioridades para todos en el país que tienen que ver con todo tipo de desarrollo y esto se concreta de diferentes maneras en los planes territoriales, que



Profesora Liliana Giraldo, PhD.

- 1 La profesora es Arquitecta de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Hábitat Rural y Urbano de la Université Catholique De Louvain, MSc Architecture in Urban Design (Harvard University) y PhD Urban Planning, Design and Policy del Politecnico di Milano.
- 2 El entrevistador es Docente Tiempo-Completo en la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario y del programa de Sociología de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Economista de la Universidad de los Llanos (Colombia) y Magíster en Desarrollo Regional de la Universidad Federal de Roraima (Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0674-7159> . Email: luis.reina@unad.edu.co
- 3 Giraldo A., L (2018) *Planning limitations, contradictions and new perspectives for rural and territorial development in Colombia*. Tesis presentada para obtener el título de doctora en Planificación, Diseño y Política Urbana. Milán: Politécnico de Milán. Recuperado de: <https://www.politesi.polimi.it/handle/10589/143462>

corresponden a diferentes temporalidades y muchas veces no están articuladas. Otra cosa importante es que el modelo de desarrollo en Colombia está fundamentado en el desarrollo económico, aunque también están delineados muy claramente los objetivos sociales, la preservación ambiental etc., y no se armonizan porque hay muchos intereses.

Respecto a la preservación de tierras, mis estudios han sido sobre el desarrollo rural y puedo hablar más sobre el manejo de la tierra que es bastante problemático en nuestro país, aunque en el desarrollo urbano hay también muchos intereses sobre la tierra que generan problemáticas. En síntesis, en nuestro país falta mucho para que realmente los planes territoriales y de desarrollo se alineen, [a pesar de las] muy buenas intenciones.

LERB: En 2011 se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mejor conocida como la LOOT (Ley 1454 de 2011)⁴. Sobre este hecho legislativo ¿piensa que ha sido un progreso? y ¿que ha implicado e implicará para la planificación territorial?

LGA: Pues yo pienso que la LOOT, es un paso adelante en términos de desarrollo regional en este sistema de planificación en el que estamos: descentralizado. Ahora, si bien el sistema se está descentralizando, se percibe una supremacía de las políticas sectoriales, e igualmente hay unas divergencias y conflictos a nivel regional. Yo pienso que la LOOT dio un paso adelante con respecto a la posibilidad de tener una planificación regional que fuera más allá de los bordes administrativos de los municipios, pero desafortunadamente le falta mucho por mejorar, [además] todavía no se ha puesto en marcha verdaderamente. Por otro lado, desde el desarrollo, se percibe una concentración fuerte en los procesos administrativos en general, como los mecanismos de adjudicación de dineros de regalías, muy circunscrito a algo central en los procesos de desarrollo como los recursos, pero

es duro pensar en un modelo espacial regional aún. Puede que no se haya contemplado por todos los conflictos que hacen que esta visión regional pues sea obstaculizada por la productividad, regalías, etc. Entonces creo que en materia de planificación territorial falta mucho por avanzar.

LERB: En referencia a la cuestión legislativa ¿cuál considera que es el nivel de aplicabilidad de las normas vigentes en materia de ordenamiento? y ¿cuáles los principales obstáculos para superar esa brecha entre normativa y evolución territorial en Colombia?

LGA: Me parece conveniente devolverme al tema de la LOOT, pues ella contribuye a contestar esa pregunta sobre el nivel de aplicabilidad de la normativa en materia de ordenamiento territorial. Esta ley permite la cooperación intermunicipal, y llevar a cabo estos proyectos regionales que favorecen la conservación ambiental, o de la cultura, por ejemplo. Y lo más importante es que esa posible cooperación permitirá actuar en ese ámbito territorial que no está definido por unos límites administrativos (actuales) que son virtuales. Entonces ese es uno de los factores, esos límites administrativos que no corresponden realmente a nuestra geografía ni valores ambientales y, al no hacerlo, es un problema en materia de aplicabilidad. Por ejemplo, un proyecto de recuperación de un río no se hace fácilmente, hay que contemplar la cuenca y todos los sistemas a sus alrededores.

Para mi otro obstáculo fundamental es, como mencionaba, la temporalidad de cada uno. Los planes de desarrollo corresponden a un gobierno, y los planes territoriales a algo más amplio, y ese sería un problema: el de la no armonización de los objetivos de los planes de desarrollo que no corresponden definitivamente y en cada gobierno cambian.

Otro problema fundamental es nuestro modelo de desarrollo ya que está basado en lo económico y pienso que no puede prevaler sobre otros objetivos. En ese

4 La mencionada ley se divide en cinco capítulos y contiene 14 artículos.

sentido, los planes de desarrollo tienen este enfoque económico, pero evidentemente los objetivos son mucho mayores, y se terminan imponiendo.

Y un último obstáculo es que nuestro país se está rigiendo por los planes culturales, y entran otros instrumentos que se deberían impulsar, relativos a los temas agrícolas y una cantidad de instrumentos que son grandísimos. A nivel central se ha propendido por las políticas sectoriales, y esto impide un desarrollo armónico en la(s) región(es) en donde debería prevalecer el desarrollo local, en mi opinión.

LERB: Estas primeras 3 preguntas tuvieron que ver mucho con su tesis doctoral en planificación diseño y política urbana. Al respecto ¿podría comentar como fue ese proceso de investigación? Y ¿cuáles fueron algunas de las particularidades en cuanto a su metodología?

LGA: Este proceso empezó por una preocupación por el estado de abandono por parte de las políticas públicas del desarrollo rural. La intención fue por lo menos ponerlo en otro plano que no es el más importante (hoy en día) de las comunidades indígenas, de las comunidades locales y sobre todo en las áreas rurales. Yo pude ver esto de primera mano en el departamento de Casanare, que fue el foco de estudio primordial de mi tesis, en donde los recursos económicos no corresponden con lo que se necesita en el departamento, que está en un estado de pobreza y de desarticulación social y ambiental muy grande. Aunque esto no solo lo vi en Casanare por la explotación del petróleo, también lo vi en muchos sitios como el Putumayo. Pero, me centré en el Casanare, la metodología que se definió parte de una pregunta específica que fue: *¿cómo se puede balancear de mejor manera el desarrollo fundamentado en la planificación espacial? Y ¿cómo se balancea ese desarrollo que no solamente es económico sino social y ambiental?* Entonces comencé a estudiar los conceptos y las teorías básicas de desarrollo, encontrando muchos autores de Latinoamérica

y algunos internacionales. También miré los conceptos y las teorías de políticas públicas y esto tiene que ver con las relaciones de poder sobre la naturaleza, como unos se favorecen de la explotación y como otros son marginalizados de sus propios recursos y del desarrollo. Y por último, hice un análisis de las políticas de planificación en Latinoamérica y cómo esas han sido transferidas de Europa a pesar de que las realidades son diferentes y como, sobre todo la descentralización que en especial viene de España, han jugado un papel en nuestros países. Luego estude algunos ejemplos, como el caso malayo y/o el mexicano, que permiten discernir sobre cómo las relaciones de la comunidad han influido en las políticas públicas de todo lo que ha sido explotado por el petróleo o por la palma africana. Y finalmente, estude también el caso noruego, porque ellos tienen unos ejemplos exitosos, y por último hice estudios detallados del Casanare, que permitieron acercarse a la definición de unos principios reguladores que puedan ser utilizados para la reforma de las políticas públicas en términos de ordenamiento territorial espacial. Esto básicamente es mi tesis.

LERB: De alguna manera se percibe que si vamos a aprovechar esos recursos para un país en desarrollo como lo es Colombia, hay que considerar muchos otros fenómenos que pueden causar colateralmente la actividad minera o extractiva, conocidos como efectos de enfermedad holandesa, por unos, y por otros incluso como la maldición de (los) recursos naturales.

LGA: Claro, me parece que así es. Esa fue una de las condiciones para la sustentación final.

LERB: ¿cuáles considera que fueron los principales resultados de su investigación y las implicaciones de política pública que considera, deberían tener mayor repercusión?

LGA: Yo hice dos apreciaciones finales en todo el estudio, una tiene que ver con la transformación de los objetivos de desarrollo y de planificación y otra con los principios

específicos de como rediseñar estas políticas. Lo primero sería reenfocar los objetivos del desarrollo a prioridad a las desarrolladas del hombre y su tierra. Con esto, específicamente me refiero al desarrollo rural. El otro tiene que ver con la participación de las comunidades para la definición de las prácticas y los objetivos de desarrollo, entonces esto suena muy elemental y esto está escrito en muchas de las políticas, pero desafortunadamente no aparece, no se concreta.

Esto tendría que ver con un desarrollo y una planificación diferencial, atendiendo a las necesidades y las particularidades de las comunidades y a un desarrollo escalar que, como mencioné hace un momento, está vinculado a unos límites flexibles que conformen territorios específicos de grupos sociales o de valores ambientales importantes. Así, esto tendría que ver específicamente con los objetivos. Ya con respecto a los principios que podrían regular a futuro esta transformación de la definición de las políticas públicas, hay que puntualizar de la siguiente manera:

Primero, buscar redefinir estas relaciones de poder sobre los recursos, intereses del sector privado y de concentración de tierra. Ahí tendría que haber una definición muy consiente de cuáles son esos poderes sobre la tierra y su uso.

Como segundo principio muy importante sería sobre la protección de los recursos naturales en nuestro país, a pesar de que hace poco se han definido muchas reservas naturales igual hay una deficiencia en definir cuál es la preservación, protección y rehabilitación de los recursos naturales. Esto no querría decir que entendamos como no intervención la protección y dejar quietos los recursos como están, sino qué, conscientes de la necesidad de los recursos económicos que vienen de la producción de la explotación de recursos naturales, se definan estos criterios de preservación, protección y rehabilitación de recursos naturales. Igualmente definir donde se puede hacer explotación masiva, definir muchas cosas, como unos corredores

o estructuras naturales que permitan la conectividad natural, tanto de la biodiversidad y de todos estos recursos.

Un tercer componente, del cual hablábamos anteriormente, es de la armonización de las políticas y de la cooperación entre municipios, entre el sector privado y el público, y también la cooperación como una estrategia nacional, con organizaciones internacionales para llevar a cabo esa armonización de políticas y de estrategias. Y por último, algo importante es la construcción de capacidades técnicas y empoderamiento de comunidades, para participar en los procesos de definición de política y transformación política. Y aquí me refiero a la capacidad técnica de los gobiernos, pues claramente hay municipios donde la capacidad es mínima para definición de planes de acción o de proyectos.

Esos tres fueron básicamente los principios reguladores que definí en mi tesis, aunque tienen muchos más detalles que valdría la pena que consultaran.

LERB: Usted hablaba sobre el *desarrollo escalar*, el cual realmente es para mí algo nuevo ¿nos podría ilustrar sobre dicho tipo de desarrollo?

Entrevistada: El desarrollo escalar corresponde a la definición del territorio de acuerdo con las locaciones, con las necesidades de las comunidades, que puede ir de lo local (a muy pequeña escala) a una escala intermedia regional. Dicho desarrollo escalar, propongo que sea flexible, además porque las necesidades pueden ser variantes de acuerdo con los objetivos alcanzados o el cambio de objetivo de acuerdo con las necesidades. Entonces lo escalar es la posibilidad de ir de una escala muy local a una escala intermedia, para luego llegar a la escala nacional.

LERB: Además, me imagino que debe ser flexible por la evolución *científico, técnica informacional* (CTI) que hace que los territorios se vuelvan más o menos competitivos a medida que se vayan adaptando a esa evolución CTI al nivel mundial.

LGA: Sí claro la escala global juega un papel muy importante.

LERB: ¿Cuáles considera que son los principales temas y o proyectos de investigación para el futuro, derivado de la tesis de investigación?

Entrevistada: Digamos que hay tanto que hacer, yo solamente formulé unos principios que enmarquen unas acciones a futuro, pero son principios de aquí al desarrollo, a la puesta en marcha de una transformación de las políticas públicas, hay mucho que hacer. En términos de objetivos y de los decretos y las normativas, y en términos de las acciones que deben poner en practica todos esos objetivos. Entonces es urgente sentarse a mirar cuidadosamente los puntos de conflicto y las limitaciones de toda la normativa colombiana, poder sintetizar, armonizar, llenar esos vacíos para el desarrollo futuro, para todas las escalas. Esto último, porque mayormente esto se hace a escala nacional, pero en los municipios eso no pasa, entonces a los municipios le ponen de un momento a otro una ZIDRE en su territorio, por ejemplo y ¿qué hacen ellos? No tienen una capacidad de acción o tienen necesidad de preservación, entonces las regulaciones de la preservación ambiental están desarticuladas con sus acciones municipales y con muchas cosas. En definitiva, no son solamente las políticas si no los entes de gobierno.

LERB: Además la mayoría de los municipios del país, dado su tamaño (económico), entran en tutela, en materia de elaboraciones de política pública, de las respectivas secretarías departamentales, por no tener ni el personal ni el presupuesto suficientes.

LGA: Exacto, además, en lo relativo a los presupuestos, ellos están alertas a que les

den unas participaciones de las regalías, por ejemplo. Y esto crea unos incentivos adversos, ya que entre más produzcan sus sectores extractivos: más regalías, y es muy complicado para el medio ambiente. Yo pienso que los gobiernos locales están contra la pared por falta de formación técnica o por falta de recursos y, por ende, dependencia del gobierno central.

LERB: Sí, muy cierto profesora. Ya hemos llegado al final. Para finalizar, la invito a agregar algo que de repente se haya escapado en estas preguntas.

LGA: Para finalizar, indicar que aunque toda mi perspectiva pareciera muy negativa y muy pesimista con respecto a nuestras políticas y acciones para el desarrollo, al mismo tiempo tengo una perspectiva muy alentadora y positiva. Si nos acogemos a los puntos del proceso del acuerdo de paz y enfocamos nuestros esfuerzos en transformar la política para el desarrollo rural, como lo dice el primer punto del acuerdo, sería fundamental. Mi perspectiva, aunque se fundamenta en muchas críticas sobre lo que pasa en el país, implica también sentir que tenemos un futuro promisorio si tenemos la voluntad política para lograrlo, y acudimos a los muchos instrumentos, recursos y ojos internacionales para garantizar estos procesos. Yo tengo esperanza, yo no quiero meterme en política, pero la capacidad que tengan los gobiernos de ir hacia allá (objetivos de desarrollo sostenible) y articular las ciudades a ellos, será muy importante, de la mano con la participación de las comunidades en estos procesos.

LERB: Bueno profesora Liliana Giraldo A., muchas gracias.

