

**ANÁLISIS DEL PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL SECTOR  
HISTÓRICO EN POPAYÁN 2005-2012**



Universidad  
del Cauca

**Lizeth Natalia Ledezma Díaz  
Mónica Rocío Tombé Valdés**

**UNIVERSIDAD DE CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN, CAUCA  
2019**

**ANÁLISIS DEL PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL SECTOR  
HISTÓRICO EN POPAYÁN**

**2005-2012**

**Lizeth Natalia Ledezma Díaz  
Mónica Rocío Tombé Valdés**

**Trabajo de Grado dirigido por:  
José Enrique Urreste Campo**

**Para obtener el título de:  
Politólogas**

**UNIVERSIDAD DE CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN, CAUCA  
2019**

## **Agradecimientos**

El presente trabajo de grado lo dedicamos principalmente a Dios por ser el inspirador y darnos fuerzas para permanecer en este proceso de obtener uno de los anhelos más deseados.

Así mismo, agradecemos a nuestro tutor José Enrique Urreste por haber compartido sus conocimientos a lo largo de la preparación de nuestra formación como profesionales, quien ha guiado con su paciencia, y su rectitud como docente del programa de Ciencia Política.

A nuestras familias, por haber sido nuestro apoyo a lo largo del proceso de formación universitaria. A todas las personas especiales que nos acompañaron en esta etapa, aportando una huella invaluable y siendo un pilar fundamental, pese a las adversidades e inconvenientes que se hayan presentado.

Por último, a todos nuestros docentes y personal administrativo por abrirnos las puertas del alma mater, que nos permitió culminar nuestros estudios de pregrado y llevar con orgullo su nombre en nuestras hojas de vida.

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I Mirada conceptual y teórica de los centros históricos y patrimonio cultural</b> .....	8
Patrimonio cultural. ....	8
Centros históricos: Contexto espacial- urbanístico de los centros históricos .....	10
Centros históricos, mirada urbanística desde América Latina. ....	18
La identidad de los centros en la naturaleza urbana de la ciudad. ....	22
<b>Capitulo II Plan Especial de Manejo y Protección del sector histórico PEMP en la ciudad de Popayán. Una visión para conservar la historia</b> .....	25
Preámbulo del PEMP: orientaciones normativas. ....	26
Entre las dos orillas del Plan Especial de Manejo y Protección .....	34
Estructura institucional del PEMP – Popayán .....	36
Propuestas del PEMP reafirmando la ciudad .....	41
<b>Capitulo III Plan Especial Manejo y Protección del sector Histórico y la interacción de actores</b> .....	47
Actores en el escenario de la encrucijada .....	49
Evidenciando a los actores .....	52
Gobernabilidad, Gobernanza Y Ciudadanía en la encrucijada del PEMP .....	65
<b>Conclusiones</b> .....	71
<b>ANEXOS</b> .....	75
<b>Bibliografía</b> .....	84

**Contenido: Ilustraciones**

**Figura 1 centros histórico comparativo..... 16**  
**Figura 2 Centro urbano Lima, Perú ..... 17**

**Contenido: Tablas**

<b>Tabla 1. Mapa institucional del sector histórico .....</b>	<b>38</b>
<b>Tabla 2 instituciones públicas y privadas del sector histórico .....</b>	<b>39</b>

# **Análisis del plan especial de manejo y protección del sector histórico en Popayán**

**2005-2012**

## **Introducción**

En Colombia desde la década de los sesenta se ha venido trabajando el tema de la conservación de los centros históricos, esto se ha realizado desde la creación del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) en 1968, encargado del cuidado del patrimonio arquitectónico y urbanístico en el país, luego, en el año de 1997 nace el Ministerio de Cultura, encargado de velar por la conservación del patrimonio cultural de Colombia, partiendo de una corriente Latinoamericana que enfatiza en la conservación y cuidado de los centros históricos, que junto con la UNESCO, se han encargado de conservar las estructuras urbanas más antiguas de las zonas urbanas las cuales han sido deterioradas por diversos factores incluyendo fenómenos naturales.

En el país estos espacios que conservan la colonialidad y rasgos de la arquitectura tradicional son nombrados mediante la Ley 163 de 1959 como monumentos nacionales, en donde se abarca o son considerados catorce de los cuarenta y cuatro centros históricos del país. Si bien en Colombia se han creado leyes para el cuidado del patrimonio nacional, una Ley para tener en cuenta es la 397 de 1997 por la cual se plantean herramientas de protección, conservación y renovación para el patrimonio nacional, de las cuales se destaca el PEMP (Plan Especial de Manejo y Protección).

Ahora bien, centrándonos en el tema regional, mediante la Ley 163 de 1959 el centro histórico de Popayán es declarado como un monumento nacional, esto hace que se considerara entonces el requerimiento de un manejo especial por parte de las entidades Estatales, las cuales estarían encargadas del cuidado y mantenimiento de éste. El centro de Popayán es un caso de manejo especial; tras sufrir las consecuencias de diversos factores incluyendo los estragos del terremoto de 1983 y el crecimiento demográfico y

urbanístico que se fue dando tanto en las zonas urbanas, como rurales de la ciudad y que obligó a la ciudad a tener instituciones más fuertes, eficaces y eficientes; “para que ello ocurriera fue necesario que la ciudad viviera la presión exógena de la definitiva inserción del país en la economía de mercado. A ello ayudó, así mismo el proceso de crecimiento demográfico producto de la mejora relativa en la calidad de vida y la conversión de la mirada sobre el mundo consecuencia de los efectos de la migración de sus habitantes. En solo cuarenta años, la ciudad paso de tener 75.000 habitantes a 250.000. Como resultado, la capital del Cauca vivió un proceso de transformación que se acentuó con el terremoto de 1983 y los efectos que se siguieron tras el mismo.” (López, 2011, pág. 172)

Popayán es una ciudad que ha tratado de conservar su estructura arquitectónica, que además de ser una expresión cultural del territorio y su población, ha hecho que también se haya prolongado la visión externa de la ciudad como un espacio para el turismo especialmente de atractivo colonial. Es por esto, que se ha hecho un proceso mediante el cual los habitantes han tratado de conservar la arquitectura local del centro de Popayán conservando sus rasgos coloniales, sin embargo, a causa de la centralidad esta estructura con la que cuenta el sector histórico se ha perdido un poco gracias a las múltiples dinámicas sociales, económicas y culturales que se manifiestan en su entorno, debido a esto son las diferentes entidades del Estado las que deben encargarse de prestar y mantener un proceso de recuperación.

Por esta razón se hace necesario analizar el PEMP y su proceso de implementación en la ciudad de Popayán, que como norma nacional aprobada mediante el Ministerio de Cultura, en la Resolución 2432 del 2009, se diagnosticó en el año 2005 mediante el PEP (Plan Especial de Protección) con el fin de identificar, proteger e intervenir el patrimonio cultural, y después sería denominado entre los años 2007-2009, para la reglamentación de la elaboración de un nuevo instrumento de los gobiernos locales, el Plan Especial de Manejo y Protección, y es así que durante todo este proceso nos surge el interrogante de ¿Cómo se desarrolló el plan especial de manejo y protección (PEMP) del sector histórico de Popayán a través de las acciones institucionales durante los años 2005 hasta



el 2012?; cabe señalar que en el presente trabajo se pretenderá observar el desarrollo del PEMP dentro del sector histórico, y para esto lo que se plantea entonces es un análisis en donde se caractericen los alcances políticos que desencadenan algunas otras problemáticas sociales, como lo es el espacio público y las zonas de comercio informal en gran parte de este sector histórico, examinando el desarrollo de las agendas institucionales de la Alcaldía, quien debería de actuar bajo los parámetros legales del PEMP como instrumento de planeación y gestión para la protección y conservación de los BIC (Bienes de Interés Cultural) expedido por el Ministerio de Cultura.

Esto nos lleva a que generemos una hipótesis a causa de las acciones institucionales que deberían ser llevadas a cabo por la alcaldía municipal según lo expresado en el PEMP teniendo como referencia a la centralidad que presenta el centro histórico de Popayán y que como escenario político genera un conflicto de intereses tanto sociales como políticos, planteamos entonces que existen fallas en la implementación y diseño del PEMP por diferencias en las agendas institucionales y los cambios de gobierno que en el periodo, especialmente que se abarcará, han influido en los diferentes momentos del PEMP, es decir, un conflicto político que ha sido palpable en los periodos en los que se ha tratado de intervenir institucionalmente en el centro histórico.

En este proyecto de investigación se acoge como periodo de estudio los años 2005 hasta el 2012, ya que durante esta etapa suceden hechos trascendentales en materia de evolución, modernización infraestructural, manejo institucional, entre otros, que afectan la centralidad del sector histórico, un caso de ejemplo es el del año 2005, en donde se formularia el PEP, y que finalmente sería ejecutado por su nueva denominación PEMP como nuevo instrumento especial de manejo y protección, el cual entró a regir a partir del mes abril de 2010 en la ciudad de Popayán. Además de algunos hechos que se perciben en el tiempo como la invasión paulatina del sector histórico, y la falta de acciones institucionales que conllevaron a una problemática política y social durante el proceso de recuperación.

Se ha seleccionado para este proyecto como espacio de estudio el centro histórico de Popayán, ya que es en donde se encuentra gran parte de la arquitectura colonial de la ciudad, pero también es un punto central en donde surgen diversas dinámicas sociales,

económicas y culturales, que abarcan problemáticas políticas desde el punto de vista institucional, con referencia a temas como el espacio público y empleo informal en el municipio.

Es de destacar que el tema del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) está vinculado a las políticas públicas entendidas **como acciones de gobierno con objetivos de interés público**, en este caso aplicadas en centros históricos como patrimonio cultural, puesto que estos son puntos claves dentro de las ciudades que los poseen y cuentan con un plan que se encarga de velar por su cuidado y protección, al mismo tiempo buscando objetivos de interés o beneficio público para que las decisiones tomadas sean la mejor alternativa para resolver un determinado problema público, en este caso en la ciudad de Popayán, partiendo de que estos lugares responden a grandes procesos sociales, políticos y formativos a lo largo de la historia, ratificando la relevancia de este tema para la ciencia política, ya que a través de este se busca conocer las decisiones políticas que han girado en torno al tema del PEMP siendo este una política pública decretada, mediante la cual se ejecutan acciones en donde la ciudadanía junto con el gobierno correspondiente deben ser partícipes en la definición del problema y las posibles soluciones, así entonces podemos realizar un análisis tanto de la política pública como de las acciones institucionales a través de las mismas herramientas que proporciona la ciencia política como disciplina.

Para el análisis en la implementación del PEMP del sector histórico en Popayán, se abordará el enfoque de políticas públicas, el cual se interesa en las acciones de gobierno para la atención de problemas públicos específicos donde también sea partícipe la ciudadanía (Corzo, 2013, pág. 29) planteando entonces que éstas acciones de gobierno, en este caso de la Alcaldía, quien tiene el deber de:

prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes frente a sus habitantes, dándole especial énfasis al desarrollo del ser humano como eje fundamental de la sociedad. (Alcaldía de Popayán, 2017).

Es entonces este ente quien dentro de sus deberes, tiene la tarea como instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación; de garantizar la protección y conservación de los sectores históricos en un trabajo donde sea partícipe la comunidad que lo ocupa a diario mediante lo estipulado en la Ley Nacional de Cultura (Ley 397 de 1997) en la cual se determinan las competencias para la elaboración del PEMP, definiendo a la autoridad encargada, como en el artículo 31 del Decreto 763 de 2009 en donde se indica que “la formulación del PEMP corresponde a las autoridades distritales o Municipales del territorio en donde éstos se localicen” (Ministerio de Cultura, 2010, pag.1).

Por lo tanto; consideramos que es un tema pertinente de abordar a partir de la ciencia política, ya que relacionado con el estudio de las políticas públicas vemos como se plantean planes y proyectos en busca de soluciones para una problemática que afecta los bienes de interés públicos, analizando entonces el deber ser de la política para percibir la efectividad de su funcionamiento de la formulación e implementación, por lo cual es posible analizar dicha implementación del PEMP, en especial el tema de la ocupación comercial que ha tenido el centro histórico de Popayán, tema que se ha convertido en un debate de carácter público, necesitando la intervención de autoridades competentes con el fin de esclarecer respuestas a la ciudadanía sobre soluciones o acciones que destaquen la centralización y así mismo a la conservación del sector histórico como escenario político.

La presente investigación se desarrolló a partir de un enfoque de política pública dentro del marco metodológico cualitativo donde se utilizó una serie de herramientas investigativas que permitieron la recolección, análisis y segmentación de la información para su análisis, permitiendo con ello, la estructuración del trabajo de grado dentro de una visión analítica – descriptiva de la política pública del plan de manejo y protección del sector histórico de la ciudad de Popayán.

El universo o muestra de la investigación está contenida en todo lo relacionado al sector histórico de la ciudad de Popayán y su relación con el PEMP y las instituciones que lo conforman, que entre ellas se encuentra la administración municipal, actores políticos y sociales relevantes dentro de análisis y los actores que se integran a la

dinámica socio-económica del sector, ya que con ellos, se realiza una serie de actividades investigativas para la recolección de la información y a la vez tener conocimiento del carácter subjetivo de los efectos de la política pública relacionada al tema a investigar.

Los instrumentos utilizados para la recolección y tratamiento de la información son de carácter cualitativo. Estos instrumentos son los siguientes: el análisis documental, las entrevistas a sujetos claves, análisis de información secundaria, análisis de información cuantitativa.

El desarrollo de entrevista es necesario para indagar sobre distintos aspectos subjetivos de la población a investigar y que estructuran su forma conductual y a la vez la forma como expresa o entiende la realidad social que lo afecta constantemente, siendo la Entrevista de este tipo: “aquella conversación no pautada mediante la cual el entrevistador obtiene del entrevistado, enunciados y verbalizaciones acerca de lo que sabe, piensa o cree... haciendo referencia al sentido de unos hechos, a sentimientos, opiniones y emociones o a las normas que rigen unos valores o comportamientos” (Guber, 2001, pág. 34)

El diseño de la entrevista es apropiado para el segmento poblacional, pero se debe tener en cuenta que la especificación de esta herramienta como lo es la entrevista se diseña en diferentes momentos que son dependientes de la población a entrevistar. En caso de la investigación actual tenemos: integrante de la administración municipal de la oficina planeación, integrantes del concejo municipal, comerciantes y habitantes del sector histórico, integrantes de la oficina de planeación departamental. Esto nos permite tener una visión puntual sobre las apreciaciones del PEMP y bajo qué intereses responde ante su aplicabilidad o no dentro del sector histórico

La revisión bibliográfica es la recopilación de la información de diferentes fuentes que permita evidenciar, analizar y comprender diferentes temáticas relacionadas al tema de investigación y con ello, generar un marco general de información que dé respuesta a diferentes conceptos, teorías o segmentos de análisis de la investigación.

Para ello, la revisión bibliográfica es: “presentar una síntesis de las lecturas realizadas durante la fase de investigación documental, seguida de unas conclusiones o una discusión. La elaboración de una típica revisión bibliográfica pasa por tres grandes fases: la investigación documental, la lectura y registro de la información, y la elaboración de un texto escrito” (Peña, 2004)

La revisión de fuentes bibliográficas, permitirá establecer el conocimiento sobre determinados conceptos, significados y teorías propias de la investigación. Las fuentes bibliográficas están relacionada al desarrollo histórico de los centros urbanos, legislación relacionada al PEMP, análisis de distintas normas y leyes que establecían la validez del PEMP y sus referentes a nivel nacional, departamental y municipal, reglamentación de interna dentro de la administración y su manejo en la oficina de planeación municipal

La utilización de información secundaria como lo fue el análisis de fotografía, mapas, recopilación de información audiovisual, periodística de distintos medios de comunicación escrita y visual, documentales, entre otros, permite observar la relevancia de la aplicación del PEMP y como esta se establece en todos los escenarios de la ciudad para la conformación de la misma entre sus habitantes a partir de la integración de los distintos segmentos poblacionales frente a la dinámica de gobernabilidad, gobernanza y ciudadanía que busca la administración a partir de su gobierno local.

## **Capítulo I Mirada conceptual y teórica de los centros históricos y patrimonio cultural.**

### **Patrimonio cultural.**

Las estrategias de la globalización que se desarrollan en todos los territorios del planeta, gracias a las concentraciones de capital, experimentan desde la década de los sesenta, ciertas transformaciones en determinados territorios. Tenemos la expansión del capital transnacional, la adecuación de ciudades en megaproyectos que alberguen la acción comercial y a la vez los sectores de la administración de las mismas actividades, conformando las ciudades como escenarios de convergencia entre la actividad económica, social y de gobierno local. Esta interacción constante y sus modificaciones han puesto en evidencia la necesidad de proteger el legado patrimonial y cultural de ciudades donde la arquitectura representa la historia de un territorio y la idiosincrasia de sus habitantes.

Cuando se habla de patrimonio cultural se debe entender la suma de bienes inmuebles o intangibles que tienen pertenencia histórico y cultural, donde la ciudadanía reconoce su valor a partir de la identidad que este representa en cierta colectividad humana. Para ello, se debe reconocer, que a pesar de las acciones de la globalización por homogenizar todo bajo la ley del valor, la identidad de los territorios sigue siendo relevante para sus pobladores, ya que la misma reclama su asertividad en la historia de lo local, quienes reconocen en cierta medida, como propio toda representatividad arquitectónica o intangible que recuerde su legado y pertenencia a un territorio. Por tanto, el concepto de patrimonio cultural que se maneja en la presente investigación es:

el conjunto de bienes y manifestaciones culturales materiales e inmateriales, que se encuentra en permanente construcción sobre el territorio transformado por las comunidades. Dichos bienes y manifestaciones se constituyen en valores estimables que conforman sentidos y lazos de pertenencia, identidad y memoria para un grupo o colectivo humano asentado por mucho tiempo en un territorio. (Ministerio, 2005)

Siendo el patrimonio cultural una de las manifestaciones culturales que integra el imaginario histórico de un colectivo poblacional a partir de su identidad y formas de abstraer la realidad social en la cual interactúan, generando con ello, un sentimiento de pertenencia a partir del sinnúmero de relaciones sociales que se desarrollan en el cotidiano vivir ciudadano, se establece que los bienes que son patrimonio cultural, solo son valiosos para el colectivo que representa: es decir, que el patrimonio cultural adquiere su valor a medida que genera significados de pertenencia a determinado colectivo, es si se puede argumentar que es una relaciona directa entre ciudadanos y patrimonio, donde uno alimenta el otro de forma intangible y culturalmente, donde la existencia de tal patrimonio solo tiene sentido y validez en la medida que se reconoce dentro de un legado histórico, para ello, Duran argumenta lo siguiente:

El patrimonio cultural “está formado por los bienes susceptibles de valor que la historia en todas sus épocas le ha legado a una nación y, por aquellos que en el presente se crean y a los que la sociedad les otorga una especial importancia histórica, científica, simbólica o estética. (Duran, 2009, pág. 19)

En su especificidad, el patrimonio cultural es todo bien mueble o inmueble que se encuentra en un territorio poblacional determinado y tiene significado histórico y a la vez representativo de la cultura de un grupo social o colectividad dispersa. Este tipo de bienes comprende en cierta medida la representación de una clase social dominante o bien de distintos momentos históricos de la población, quienes se sienten representados profundamente por este tipo de bienes. Los bienes patrimoniales son de dos tipos, tenemos los tangibles e intangibles:

El patrimonio tangible inmueble está constituido por los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales. (Duran, 2009, pág. 23)

El Patrimonio Cultural Intangible puede ser definido como el conjunto de elementos sin sustancia física, o formas de conducta que procede de una cultura tradicional, popular o indígena; y el cual se transmite oralmente o mediante gestos y se modifica

con el transcurso del tiempo a través de un proceso de recreación colectiva. Son las manifestaciones no materiales que emanan de una cultura en forma de:

- saberes (conocimientos y modos de hacer enraizados en la vida cotidiana de las comunidades),
- celebraciones (rituales, festividades, y prácticas de la vida social),
- formas de expresión (manifestaciones literarias, musicales, plásticas, escénicas, lúdicas, entre otras) y
- lugares (mercados, ferias, santuarios, plazas y demás espacios donde tienen lugar prácticas culturales). (Cejudo, 2014, pág. 22)

con lo anterior, se puede observar que el patrimonio cultural sea tangible o intangible, material o inmaterial, proyecta un sentido de pertenencia a un grupo social o colectivo asentado en un territorio, puesto que este tipo de patrimonio contiene en sí, la representatividad histórica y a la vez simbólica en diferentes expresiones culturales, sociales, políticas del territorio. Este tipo de patrimonio contiene una identidad local y regional. La valoración del patrimonio puede ser impulsado a partir del desarrollo social del territorio, puesto que representan el crecimiento de la historia de un grupo social que representa, ya que expone en su naturaleza la dinámica social, su forma de desarrollo y la construcción de sociedad.

### **Centros históricos: Contexto espacial- urbanístico de los centros históricos**

Los centros históricos han sido a lo largo del tiempo lugares o sitio de confluencia comercial, de identificación poblacional, y de encuentro político, en ellos se ha reflejado el carácter colonial que ha sido parte de la historia de las civilizaciones. Es por esto, que compete abordar en esta investigación las aproximaciones teóricas que muestran relación entre los centros históricos y sociedad, la organización social de estos espacios, y la formación histórica de la centralidad urbana.

La época renacentista en Europa influenció profundamente los modelos arquitectónicos en los siglos XV, XVI y XVII, esta época representó la transición de la edad media hacia la edad moderna, siendo un movimiento cultural y artístico importante que enmarcó la Europa Moderna, e impulsó el desarrollo de diferentes movimientos



arquitectónicos como el barroco y el neo-clasismo que determino parte de las representaciones de arte en el mundo.

Los ideales renacentistas interfirieron en las formas de las ciudades, definiendo el espacio público, otorgando significado a las instituciones locales, conservando el modelo de centralización de las ciudades en puntos estratégicos; es decir, concentrando la jerarquía de poderes, generalmente en plazas, donde las instituciones de clases dominantes (iglesia, poderes civiles locales, militares, entre otros), establecieron un nivel simbólico dentro de las urbes.

En el espacio público de la ciudad se desarrollan las ceremonias, las paradas militares, las fiestas populares, las transacciones comerciales, etc. Administradores y aristocracia, españoles, burguesía criolla, comerciantes, artesanos, esclavos e indígenas asumen los códigos del colonizador, los rituales y formas de comportamiento que otorgan significación al espacio simbolizador de la centralidad (Segre, 1987, pág. 73)

Esta simbolización renacentista en la práctica urbanística, tuvo como sistema de valores el modernismo dentro del área espacial de las ciudades; característica principal la homogeneidad de un código establecido a escala continental, “mediante la repetición de ciudades con rasgos comunes que se manifiestan en el trazado de calles, la organización de espacios abiertos, -las plazas-, las superficies continuas de los muros de fachada, las escasas aberturas hacia el exterior, los valores cromáticos.” (Segre, 1987, pág. 85)

Partiendo desde el análisis de la estructura urbana, se puede observar el establecimiento de una organización relativamente estable de los elementos básicos de una unidad urbana, regida por una ley determinada, dentro de un sistema socialmente organizado, con elementos básicos que definieron una concentración humana en el espacio determinado, en donde la ciudad más que imagen, es parte integral de la organización social; y esta se rige por las consideraciones subjetivas de la estructura social a la que pertenecen.

La urbanización se organizaba de la siguiente forma: *la primera zona* que era la parte central de la ciudad, se encuentra en el interior de los círculos concéntricos constituido por el barrio comercial y de negocios. *La segunda zona* llamada “área de transición”, en el antiguo centro histórico, era la zona de las actividades industriales, almacenes y oficinas. *La tercera zona* se caracterizó por ser la residencia de los trabajadores industriales con deficiencia de recursos. *La cuarta zona* es la “residencial”, que comprende las edificaciones al límite del antiguo casco urbano habitados por la clase media y alta. *La quinta zona*, “zona de alternantes”, que comprende las unidades periféricas no incluidas totalmente en la ciudad. En concordancia a ello, Manuel Castell propone el siguiente concepto para lo que es urbanización: “es una forma particular de ocupación del espacio por una población, o sea, la aglomeración resultante de una forma de concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría, como correlato previsible, una diferenciación funcional y social cada vez mayor” (Castells, 1974, pág. 21)

Con lo anterior, la formación de un espacio urbanizado radica necesariamente en la funcionalidad relacionada a la concentración de actividades comerciales, sociales, administrativas y culturales que se desarrollaban en el cotidiano de la ciudad. Este tipo de acciones que influenciaron la conformación material de lo urbano, contiene en ella la interrogación de valores que expresan o regulan la conducta de los habitantes del lugar, expresando no solamente su carácter de habitabilidad, si no, una proyección o tipo de cultura urbana que les permitía a los ciudadanos integrados en la cotidianidad de la urbe ser parte representativa de la dinámica de la ciudad. En palabras de la profesora María Moncayo: “la concentración espacial de población a partir de límites de dimensión y densidad acompañado de un sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resumen bajo la denominación de “cultura urbana” característica de la sociedad industrial capitalista”. (Moncayo, 2007, pág. 34)

Dentro del desarrollo urbanístico de la sociedad europea se han generado dos expresiones de desarrollo que son: Tipo ortodoxo y tipo simbólico. El primero comprendió la división a partir de fases de desarrollo en la ciudad y a la vez del crecimiento de sectores residenciales; influenciados por la lógica económica basada en el beneficio, y los criterios de estratificación social.

El tipo simbólico represento la división espacial que define la expresión social y política de sus habitantes, a partir de una jerarquía de clases que imprime dentro valores competitivos de la industrialización bajo la ley del mercado. “estos espacios de socialización contribuyeron a generar cambios en la cultura política ya que marcaron una separación de ámbitos por que se definía lo público-ciudadano del resto de la ciudad”. (Kingman, 2006, pág. 13)

La existencia privilegiada de la centralidad en la cuestión urbana proviene de la concentración de funciones sociales que lo definen y a la vez lo diferencian de las áreas de uso colectivo y de uso privado. Estos “espacios sociales” asumieron un significado particular, debido a su función múltiple y coactiva; es decir, la centralidad se expresa a partir de la concentración de todo tipo de relaciones de poder y su capacidad de privilegiar todo actividad que radique la concentración de poder, comprendiendo dentro de ella un orden funcional de sus habitantes y de sus espacios en los cuales habitan, diseñando distintos espacios para la producción pero también para los trabajadores, sectores comerciales y a la vez sectores donde habitan la clase alta o inversionista de capital o lo que se llamaría los dueños del capital. Por tanto, se puede definir los objetivos de la centralidad a partir de su naturaleza organizativa y expansionista:

las centralidades tienen como objetivo acompañar el proceso de expansión urbana, al equipar los nuevos barrios y darles una identidad, pero no están diseñadas para reequilibrar y transformar la estructura urbana. Además, Brunner no contempla la especialización y la jerarquía de las centralidades, por lo tanto, no desarrolla una concepción de una ciudad policéntrica sino de una pluralidad de sub-centros. En este marco, identifica dos tipos de “urbanizaciones independientes” dotadas de sub-centros definidos, los barrios obreros, que concibe claramente en una tradición de paternalismo social, y las ciudades-satélite. (Beuf, 2012, pág. 27)

Por tanto, se puede asumir que las centralidades urbanas son espacios de relaciones humanos, intercambio cultural, comercial, centros administrativos y de consumo. Su estructura arquitectónica y urbanística varía a partir de sus características simbólicas de las funciones socialmente jerarquizadas implementadas clase dominante sobre el resto de la población. La centralidad urbana es asumida como elemento particular de la estructura urbana, como un espacio que posee importancia en la ciudad contemporánea relacionado a los escenarios espaciales de trabajo.

La centralidad urbana y sus problemas se ubican en un lugar privilegiado en el desarrollo urbanístico, por una necesidad de remodelar aglomeraciones en crisis y crear formas de agrupación urbana. La posibilidad de concebir el establecimiento de un centro dentro de la estructura urbana, no define la concepción misma de una ciudad ni sus relaciones entre la sociedad y su formación urbanística. El lugar que ocupa un centro urbano dentro de la planificación urbanística caracteriza la ideológica dominante que se expresa en el entorno, siendo imperante la organización de estas unidades socio-espaciales ya que permiten el control del crecimiento urbano.

La conceptualización de centro anteriormente realizada contiene dentro de sí una cierta naturaleza de ocupación del mismo espacio, que se caracteriza por un conjunto de actividades, funciones y de grupos sociales organizados sobre un lugar determinado, confinando un estado de aglomeraciones urbanas recibe el nombre de centro. Para tal análisis se debe delimitar su percepción entre el objeto real y el objeto específico, para ello, se debe generar marcos de comprensión de los signos arquitectónicos, la receptividad comunicativa y la participación comunitaria en la elaboración y materialización de los códigos, no solo concebidos en términos de valores culturales sino también en sus implicaciones técnica, funcionales, económicas.

La concepción de la centralidad de la sociedad precolombina consistía en una fuerte simbiosis entre la subjetividad social y la expresión arquitectónica del territorio, donde se percibió una consistente cultura homogénea con un profundo grado de participación social en los distintos roles culturales y extractivos a partir del entramado de códigos sociales expuesto por la comunidad, relacionado al establecimiento de castas sociales, se estableció una mínima diferenciación entre los ambientes arquitectónicos y

urbanísticos dentro de las centralidades, exponiendo un marco de referencial comprensible para todos sus habitantes.

Con relación al uso colectivo de espacios se proyectaba en gran medida las festividades de carácter cultural, exteriorizando distintos escenarios de intercambio y de trueque, donde coexistía la diversidad estética a causa de las castas sociales dominantes, evidenciando la unidad cultural y nivel figurativo de sus expresiones dentro del entorno vital, visualizado claramente dentro de su arte, esculturas, expresiones artísticas y desarrollo intelectual, todo esto confluye en sus centros urbanos.

La colonización expone una nueva y violenta característica sobre la expresión de centralidad precolombina, donde se desarticula a profundidad, la autonomía y coherencia estética y artística de las comunidades, donde la colonia impone nuevos cánones formales, códigos sociales y simbólicos, a partir de una imposición arbitraria sobre toda expresión cultural indígena en todos los niveles de subjetividad, modificando las condiciones de coexistencia en todo el espacio urbanístico.

Todo código social es modificado y abstraído a partir de las nuevas percepciones educativas colonizadoras, donde las expresiones técnicas, productivas y mercantiles son impuesta bajo los intereses sociales a partir del centro de poder europeo. Con ello, se elaboró un tipo de mestizaje arquitectónico, ya que la comunicación es transformada, sumado al código de valores culturales y de creencia. Todo esto se integró en un sinnúmero de proyecciones sociales, pero con una naturaleza impositiva tanto cultural y coactivamente, generando diversas expresiones arquitectónicas desde el centro a la periferia, siendo las centralidades, la expresión organizativas de las elites dominantes, y en las periferias rurales, un ambiente agrario que es sujeto económicamente hacia la centralidad administrativa.

**FIGURA 1 CENTROS HISTÓRICO COMPARATIVO**



**Fuente:** Propia

En este tipo de sociedad acercada y propiamente mezclada, se expone una fuerte simbología relacionada al poder político, económico y religioso a partir de la generación de espacios arquitectónicos identificables y diferenciados dentro de las nuevas centralidades urbanas. En este tipo de ciudades de la colonia, se expresó un supuesto equilibrio social, donde se asimilo, distintos grupos sociales dentro de la dinámica de la sociedad a partir de una escala de valores tanto funcionales e ideológicos de la arquitectura del poder dominante. Estas estructuras jerárquicas se presentaron al conformarse entre varios escenarios de colonización europea, donde se expresó arquitectónica y urbanísticamente similitudes en el trazado de las calles, la organización de espacios abiertos, las superficies continuas de los muros, de fachadas, las escasas aberturas al exterior, los valores, la concentración de actividades en la plaza.

**FIGURA 2 CENTRO URBANO LIMA, PERÚ**



**Fuente** Foto, donyanedomam

Esta muestra de profunda cohesión institucional orquestada desde las clases dominantes dentro de una escala urbana reducida, permite la fusión de los códigos simbólicos de conducta y su influencia dentro de la participación social, exponiendo una serie de roles sociales en las ciudades coloniales: administradores, aristocracia españoles, burguesía criolla, comerciantes, artesanos, esclavos e indígenas asumen los códigos del colonizador, los rituales y las formas de comportamiento que otorgan significación al espacio de la centralidad.

## **Centros históricos, mirada urbanística desde América Latina.**

La concepción de un centro histórico en América latina fue enmarcado por una trama diferencial. Por un lado, la estructura simbólica precolombina, y por el otro, los códigos de dominación europea a partir de la colonia, donde la prioridad siempre fue la formación de la infraestructura colonial y en ella se expresaba los nuevos códigos del poder hegemónico a nivel urbano.

Esto afectaría profundamente el desarrollo cultural de las comunidades indígenas despojadas de su territorios subjetivo y arquitectónico, exponiendo que “entre 1520 y 1550, años en los que quedarían definidos los contornos del continente recorridos entonces sus principales rutas terrestres y fluviales y conquistados los territorios ocupados por al menos 50 y 75 millones de personas”. (Segre, 1987, pág. 41)

La población concentrada en los territorios colonizados era sostenida por el tributo que realizaban indígenas, quienes habitaban en estructuras construidas por indígenas. la localización de las ciudades precolombinas y de las áreas con densa población indígena “fue decisiva en la formación de la red urbana básica” (Hardoy, 1974). Hacia 1580 quedó completamente diseñada la “red urbana que perduraría hasta finalizar el periodo colonial y que se mantendría, sin mayores variantes hasta la segunda mitad del siglo XIX y en muchos casos, hasta entrado el siglo XX”. (Hardoy, 1974, pág. 12)

Con lo anterior, Europa definió a partir de la colonia la generación de la vida humana en las ciudades producto de la colonización. La arquitectura precolombina se proyecta externa a la lógica urbana, en todos los escenarios desde el centro hasta las periferias, donde la estructura de la ciudad fue ajustada en todas las centralidades por su facilidad administrativa y comercial dentro del manejo de la sociedad que expresaba un nuevo panorama urbanístico.

El proceso de urbanización de América Latina se incrementó a todo lo largo del siglo XX, a partir de su desarrollo económico, el ingreso de capital extranjero, la dinámica del capital global dentro de la región, la proyección de crisis sociales y guerras mundiales,



crecimiento demográfico entre otros aspectos, movilizaron el desarrollo, cultural, social, arquitectónico de los países de Sur América

Otros países empezaron a urbanizarse a partir de la crisis de 1930, cuando sus repercusiones movilizaron a importantes grupos rurales hacia las ciudades, fenómeno que se intensificó contemporáneamente en los años inmediatos a la segunda guerra mundial en los países de México, Venezuela, Panamá, Colombia y Brasil. La aceleración del proceso comenzó con mayor retraso en Ecuador, Nicaragua El Salvador, República Dominicana. Finalmente, en Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Haití iniciaron tardíamente sus procesos de urbanización y no ha excedido en mucho a la tasa de crecimiento de la población rural. (Segre, 1987, pág. 47)

Las ciudades en su expansión, presentaron desde sus inicios una tendencia a concentrar toda actividad política, comercial, financiera e imaginarios culturales en la metrópolis, siendo la ciudad un “lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa de una sociedad que ha llegado a un tal grado de desarrollo técnico y social...siendo un lugar de gestión y dominación ligado a la primacía social del aparato político-administrativo” (Castells, 1974, pág. 19). Esta idea se puede complementar con el argumento que expone el profesor Delgado, quien define la ciudad como “una composición espacial definida por la alta densidad poblacional y el asentamiento de un amplio conjunto de construcciones estables, una colonia humana densa y heterogénea conformada esencialmente por extraños entre sí” (Delgado, 1999, pág. 3)

Con lo anterior, se puede observar las profunda diferencia entre lo urbano y lo rural, donde en lo primero se organiza la sociedad a partir de parámetros funcionales a partir de la actividad comercial e integrada en la producción industrial, mientras lo rural, factoriza un cierto espacio comunitario donde se organiza la vida colectiva de sus habitantes que se integran en roles organizativos para la pervivencia cultural y comunitaria, donde el desarrollo espacial no tiene organización o distribución planificada. Es por ello, que lo que se concibe como urbanización en las ciudades es un “proceso consistente en integrar crecientemente la movilidad espacial en la vida cotidiana, hasta un punto en que ésta queda vertebrada por aquella” (Duran, 2009, pág. 22)

A partir de ello, la ciudad y su conformación expresan un doble sentido en su existencia, ya que establece dentro de sí, un orden ecológico y un orden moral que le permite integrarse a múltiples escenarios de interrelación y desarrollo a partir de su entramado espacial y a la vez globalizante del desarrollo económico de las ciudades modernas. En diferentes estudios realizado por el profesor Martínez, expresa este tipo de existencia:

La ciudad como orden ecológico, una ciudad es un mosaico de zonas caracterizadas por el hecho de que cada una de ellas está dominada por cierto tipo de población o de funciones. Estas diversas zonas son naturales, porque no son planificadas, y son el producto de fuerzas que están constantemente en acción para originar una distribución ordenada de las poblaciones y las funciones en el complejo urbano. (Martínez P. , 2014, pág. 49)

La ciudad como orden moral, la ciudad tiene el propio originado en la organización industrial, que supone la división del trabajo, que introduce relaciones nuevas entre los hombres basadas en la ocupación y los intereses profesionales. El orden moral, absoluto y universal de la sociedad antigua se ha cambiado, dando lugar a la aparición de sub-comunidades múltiples, cada una de las cuales tiene sus leyes, su cultura y su simbolismo. (Martínez P. , 2014, pág. 53)

En la dinámica de los anteriores argumentos se puede establecer que las ciudades son procesos dinámicos en constante cambio, que se integran constantemente a variadas secuencias de integración comunicacional, simbólica y espacial, donde se reafirma el carácter de habitabilidad a partir de las centralidades que se ordenan en favor de las funciones de producción, pero también coexisten dentro de los espacios históricos y arquitectónicos que representan el legado cultural de sus habitantes, presentando a la ciudad como un todo integrado, donde confluyen su aspecto ecológico, natural y moral, implicando que toda apreciación está vinculado a la generación de nuevos espacios y a la vez a nuevas problemáticas de tipo social que afectan el panorama caótico y a la vez integracionista de la ciudad.

La revalorización de la ciudad construida y a la vez de centralidades pobladas y concentrada en múltiples expresiones ciudadanas, experimentado el nacimiento de nuevas centralidades con distintos códigos de convivencia y control social, este proceso se denomina Introspección cosmopolita, el cual consiste en el establecimiento de

numerosas centralidades y esto a la vez genera múltiples experiencias coactivas sobre la vitalidad de la ciudad, convirtiendo los centros históricos como el punto de retroalimentación de la identidad cultural y desarrollo social donde la “centralidad histórica debe ser entendida como proyecto y no solo como memoria” (Carrión, 2005)

Con ello, se presenta la necesidad de la protección de los centros históricos, ya que hacen parte de la vitalidad de la economía y el desarrollo de la ciudad, donde se estima la importancia de generar proyectos que propendan por la revitalización y protección de los centros de carácter histórico en las ciudades, “Por querer restaurar, rehabilitar, revitalizar y reconstruir el centro sobre el centro, asistimos al nacimiento de nuevos espacios centrales, prácticamente fabricados de una sola pieza a partir de un supuesto modelo de centro histórico” (Collin, 2011, pág. 41)

Observando la importancia de los centros históricos y su asimilación por las nuevas estructuras arquitectónicas, se ha ido descubriendo la conexión entre el patrimonio y el desarrollo económico y social, donde “las plazas y las calles peatonales se convirtieron en lugares acogedores y los edificios vueltos a pintar aportan el decorado necesario para los comercios y los servicios” (Collin, 2011, pág. 39), los barrios de la ciudad se convierten en un atractivo para sus habitantes y la ciudadanía en general, que observan reflejo de su ciudadanía y a la vez de su legado cultural e histórico. Por tanto, la especificidad de los imaginarios sociales, tienden a sincronizarse a partir de la consecución de las realidades sociales y sus modos de habitarlas, desplegarlas y vivirlas, siendo los imaginarios determinantes en la actividad social de los ciudadanos “imaginarios sociales son la realidad urbana construida desde los ciudadanos” (Silva, 2006, pág. 31)

## **La identidad de los centros en la naturaleza urbana de la ciudad.**

Se admite actualmente que la noción del centro urbano no implica automáticamente la de centralidad geográfica en un área urbana, puesto que en el se concentra múltiples funciones administrativas, comerciales y de urbanización dentro de un proceso específico relacionado a la expansión urbana, reconociendo la necesidad de crecimiento a partir de la lógica de la ley del mercado. Esto es importante tener en cuenta, ya que nos permite observar la diferencia entre la concentración de funciones dentro de un espacio determinado y su relación con el conjunto urbano de la ciudad.

Podemos analizar que desde el urbanismo se define el concepto de centro como “un espacio integrador y simbólico que permite la coordinación de las actividades urbanas, la identificación simbólica y ordenada de estas actividades y la creación de condiciones necesarias para la comunicación entre actores” (Segovia, 2009). Es decir, los centros urbanos como unidad buscan integrar acciones de unificación social a partir de su componente histórico y social representativo, lo cual permite a los habitantes de la ciudad construir ciertos imaginarios con relación a la ciudad y la ciudadanía, a la vez que la identidad se va adecuando a los cambios de interacción social entre las personas.

Estableciendo que tanto los centros urbanos como la ciudad misma son el producto constante de las expresiones que surgen de las estructuras sociales y la dinámica de las mismas dentro de los espacios de convergencia ciudadana. Resultado directo de esta interacción, es la formación de las comunidades urbanas que se definen a partir de un proceso dinamizador de los valores sociales, donde los habitantes organizan sus condiciones de existencia a partir de estos valores de carácter colectivo que se expresan en un espacio en común en los centros urbanos. Para ello, el profesor Ballen define centros urbanos como:

Los Centros Urbanos son tejidos sociales, económicos, complejos y muy sensibles frente a los espacios existentes dentro de la ciudad. A partir de esta distribución de las masas, cada centro de la ciudad se concentra en conectar y relacionar a los individuos, generando sostenibilidad y habitabilidad espacial. Es pensando como un lugar de ocio con calidad de vida, compra y consumo para favorecer la

integración y cohesión social que desarrolla un tejido de relación a pequeña y mediana escala. (Ballen, 2018, pág. 11)

La conceptualización sobre el desarrollo de centros urbanos hace referencia no solamente a un lugar geográficos dentro de la planificación urbana, sino que integra profundamente un contenido social de asimilación simbólica y social del entorno, que se caracteriza por ser una estructura funcional que determina acciones que reducen la ecología de lo urbano dentro de la microfísica del poder a partir de la simbología y los códigos de conducta social, haciendo comprensible que la creación u origen del centro no es autónoma sino planificada, ya que representa un espacio integrador dentro del conjunto de la estructura urbana y que desarrolla un contenido determinado y a la vez a la producción de formas sociales. Por tanto, la definición de Castell sobre centro urbanos es acertada:

el centro es una parte de la ciudad delimitada espacialmente (por ejemplo, situada en la confluencia de un esquema radial de vías de comunicación) que desempeña una función integradora y simbólica. El centro es un espacio debido a las características de su ocupación, permite una coordinación de las actividades urbanas, una identificación simbólica y ordenada de estas actividades y, por consiguiente, la creación de las condiciones necesarias a la comunicación entre los actores. (Castells, 1974, pág. 23)

El contenido ideológico que conlleva la formación de los centros es de importancia en los planes urbanístico ya que como anteriormente se analizó, el centro contiene una naturaleza integradora de las relaciones sociales, políticas, económicas de sus habitantes. Por tanto, se perfila como parte esencial de los marcos vitales de la ciudad y la ciudadanía específicamente, puesto que a través de los centros se puede desplegar determinada simbología que influye las relaciones sociales que se gestan en su entorno.

La conformación de centros a partir del crecimiento de la ciudad, permite implantar un código general necesario para la interacción de sus habitantes a partir de valores colectivos que generalizan a partir de una identidad ciudadana. La elaboración de este código que expresa cierta ideología se encuentra afectado por su doble concepción. Primero genera un reconocimiento entre los habitantes de un mismo sector que comparten valores y creencias que regulan su conducta, y segundo formaliza un

escenario de desconocimiento donde se genera un imaginario de la realidad social y de las situaciones vividas, ya que esta necesidad de centralidad concentra múltiples realidades sociales, pero a la vez son retazos de visiones subjetivas de la existencia en comunidad.

## **Capítulo II Plan Especial de Manejo y Protección del sector histórico PEMP en la ciudad de Popayán. Una visión para conservar la historia.**

La protección del patrimonio histórico del país, sea de naturaleza nacional, regional, departamental o municipal tiene una gran importancia, pues este tipo de patrimonio recoge la identidad cultural e histórica de su población, quienes interactúan constantemente, recreando sus condiciones de ciudad y a la vez los significados propios de su territorio y conducta y esto pasa de generación en generación, presentando una interacción constante entre el pasado, el presente de la modernidad y el futuro de su sociedad. Esto implica que se desarrollen instrumentos de planificación que permitan la preservación, defensa, vigilancia y transmisión de este tipo de patrimonio a las siguientes generaciones; por tanto, existe el Plan Especial para el Manejo y Protección del sector histórico PEMP, que permite integrar múltiples herramientas e instrumentos de planificación para la preservación del sector histórico.

Por tanto, el siguiente capítulo buscara describir las características predominantes que dieron origen a lo que consideramos actualmente el PEMP y cuál ha sido su origen, ya que, en la actualidad, se ha presentado la necesidad de generar mecanismos institucionales y ciudadanos para la preservación del legado histórico de la ciudad que se encuentra en constante cambio, con relación a su fisionomía urbanística y la planificación estratégica del territorio. Con ello, se esbozará la presente línea de análisis. En primer lugar, se desarrollará un breve repaso sobre el marco normativo que dio origen a los Planes especiales de manejo y protección del sector histórico y su interacción en el entorno nacional, departamental y municipal. En segunda instancia, se observará las principales características del PEMP y como este promueve una planificación urbanística integral.

## **Preámbulo del PEMP: orientaciones normativas.**

Desde los inicios de la República, la institucionalidad colombiana ha esgrimido una serie de consideraciones jurídicas, normativas y legislativas que han dado rostro a la protección de los bienes culturales en distintos territorios del país, permitiendo la conservación, protección, restauración, vigilancia de inmuebles de interés histórico y cultural, sumado a la creación de diferentes organismos que colocarían en prácticas variadas herramientas para su protección. Desde la promulgación de la ley 163 de 1959, hasta la actualidad “Colombia cuenta con 986 bienes inmuebles declarados BIC del ámbito nacional, entre los cuales hay 933 del grupo arquitectónico, 53 del grupo urbano –entre los que se encuentran los 44 centros históricos– y 9 espacios públicos”. (Ministerio C. , 2011)

Para la actual investigación vamos a tener en cuenta determinadas normas que permitieron el origen y diseño del PEMP a nivel municipal, ya que desde el inicio se proyectaron leyes de carácter nacional y luego fueron diseminando acciones a nivel municipal a partir de las inclinaciones administrativas a la descentralización y preceptos de la Nueva gobernanza como consigna para modernizar la institucionalidad del Estado a partir del control de recursos de inversión pública, reducción del aparato del Estado, intervención del sector privado en lo público, reglamentación de la eficiencia y eficacia de forma gerencial, y con ello, las implicaciones en tema de planificación urbana y su utilización a partir de la generación de recursos dentro del espacio público.

En principio, la ley 163 de 1959 estableció las pautas normativas para el reconocimiento del valor patrimonial en zonas urbanas, principalmente en ciudades que tenían relación a los sucesos acaecidos en las guerras de independencia de la nación, definiendo 21 sectores antiguos. Esta ley se declaró en defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y de los monumentos públicos de la Nación. Esto se expresó en su articulado (Ley 163 de 1959)



ARTÍCULO 1º.- Declárense patrimonio histórico y artístico nacional los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional.

ARTÍCULO 4º.- Declárense como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica).

PARÁGRAFO. - Para los efectos de la presente Ley se entenderá por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Las consideraciones para ser parte del patrimonio histórico conforme a la ley es que el objeto debe expresar parte del legado histórico, y a la vez ayudar al estudio e investigación de los caracteres civilizatorios de las culturas pasadas y que se encuentren en el suelo nacional. Con ello, la validez patrimonial toma relevancia a partir de su vinculación con el pasado y que integre la formación de estudios que factoricen en vislumbrar los escenarios que dieron origen a la sociedad colombiana, presentado así, intereses por los monumentos que tengan significado de un desarrollo histórico – cultural, estableciendo limitaciones a todo aquello que no tenga historicidad reflejada en el entorno urbano.

Contiguo a esta norma, se estableció el decreto 264 de 1963 por la cual se reglamentó “la Ley 163 de 1959 sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación”. Este decreto agregó nuevas condiciones para poder abordar el tema de patrimonio histórico que complementan relacionadamente a la ley 163 de 1959 y su campo de protección, preservación y cobertura; además, estableció un instrumento institucional que ingreso a regular las acciones administrativas y de preservación de los nombrados sectores de patrimonio histórico, llamado Concejo de Monumentos Nacionales. Por tanto, este Decreto estableció en su artículo número 2

consideraciones sobre la integración de monumento histórico de la siguiente forma (Decreto 264 de 1963)

Artículo 2: En desarrollo de lo acordado en la Séptima Conferencia Panamericana, reunida en Montevideo en el año de 1933, se consideran como monumentos inmuebles, además de los de origen colonial y prehispánico, los siguientes:

- a. Los que están íntimamente vinculados con la lucha por la Independencia y con el período inicial de la organización de la República;
- b. Las obras de la naturaleza de belleza especial o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la fauna, la geología y la paleontología.

Con lo anterior, se desarrolla un paso para la conformación de la normatividad que regula la protección a nivel nacional que se enfocaban en sectores urbanos de Colombia. Esto toma un cambio sustancial al momento que se estableció la reforma constitucional de 1991 e ingresa a transformar la estructura administrativa del Estado a partir de la descentralización que dio origen como base institucional a los municipios y sus reglamentaciones sobre el tema de protección del patrimonio histórico, estableciendo que los municipios y su administración debe desarrollar acciones, planes y programas que permitan la conservación, protección, preservación y restauración del sector histórico.

La ley 388 de 1997 relacionada al desarrollo territorial, tiene en sus especificidades el reconocimiento del patrimonio cultural en los espacios urbanos y rurales donde los Planes de Ordenamiento Territorial POT y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial PBOT, establezcan acción en favor de proteger el patrimonio cultural. Uno de los objetivos de esta ley es que los municipios establezcan mecanismos “en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito” (ley 388 de 1997) en busca de la “preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico” (ley 388 de 1997)

Esta ley en su artículo 85, especifica la destinación de recursos provenientes de participación con el objetivo de fomentar “la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural...” (ley 388 de 1997). Esta especificación, promueve la protección de los Bienes de Interés Cultural BIC, y la destinación de recursos para su protección a partir de la gestión de los municipios y sus relaciones institucionales en todos los niveles de la administración del Estado.

Complementario a lo anterior, el Estado Colombiano a partir de sus instrumentos legislativo especifica en la ley 397 de 1997, la protección del patrimonio cultural como uno de sus objetivos principales “la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro”, especificando que el patrimonio cultural es:

todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular. (ley 397 de 1997)

En su articulado esta ley establece la figura de los Bienes de Interés Cultural BIC, son aquellos bienes “que contienen valores de orden histórico, estético o simbólico, que pertenecen a un territorio y que generan un sentido de identidad en una comunidad.” (Ministerio C. , 2011), siendo esto divididos en dos categorías, BIC de grupo urbano Los BIC inmuebles se dividen en dos grupos: BIC de grupo urbano y BIC de grupo arquitectónico. Los primeros se subdividen en dos categorías: Inmuebles del sector urbano e inmuebles de espacio público. los del sector urbano son:

fracciones del territorio de una población y dotan a esta de una de fisonomía, características y rasgos distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad...pueden tener connotación de centralidad urbana y concentran funciones institucionales, comerciales o de servicios, y representar un valor

excepcional por su urbanismo, arquitectura o historia. A estos sectores se les conoce como centro histórico o sector fundacional. (Ministerio, 2005)

Entre tanto, los BIC de espacio público son “inmuebles de uso público con elementos de inmuebles privados destinados –por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas” (Ministerio C. , 2011).

Por su parte, los BIC de grupo arquitectónico se define como las “edificaciones individuales con valor excepcional. Entre ellas se destacan las construcciones de arquitectura militar, habitacional, religiosa, institucional, para el comercio, para la industria, para el transporte, obras de ingeniería e infraestructura y conjuntos arquitectónicos” (Ministerio C. , 2011).

Con lo anterior, se da paso a la ley 1185 de 2008, la cual contiene la necesidad de establecer los Planes Especiales de Manejo y Protección para los Bienes de Intereses Cultural, a partir de una serie de objetivos que integran todos los escenarios de la vida social, administrativa e institucional a partir de la consecución de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, los planes de las comunidades interesadas, grupos sociales, y la población en general, y “deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural” (ley 1185 de 2008)

Con ello, se establece la necesidad de especificar la utilización de los Planes Especiales de Manejo y Protección para la regulación, uso y manejo de los BIC, siendo el PEMP “instrumento de planeación y gestión para la protección y conservación de los BIC declarados o que se pretendan declarar como tales, por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo” (PEMP, 2009) donde esta serie de instrumentos determinan:

1. Las condiciones para la articulación del BIC en su contexto físico y entorno socio-cultural, partiendo del principio de que hay que conservar sus valores, mitigar sus riesgos y aprovechar sus potencialidades.
2. Las acciones de carácter preventivo y/o correctivo para su conservación.
3. Las condiciones para su mantenimiento y conservación.

4. Los mecanismos para su recuperación y sostenibilidad.
5. Las estrategias para propiciar el conocimiento y la apropiación social del BIC por la comunidad. (ley 1185 de 2008)

Por tanto, se vio la necesidad por parte la administración del municipio de Popayán establecer por medio de la Resolución 2432 de 2009, el Plan Especial para el Manejo y Protección del sector histórico de Popayán, declarado como Bienes de interés Cultural, a causa de su valor histórico, cultural, arquitectónico y patrimonial a nivel nacional y departamental, siendo este sector, de carácter representativo como centralidad de la ciudad y que se encuentra integrado por los diferentes sectores institucionales, administrativos, comerciales, económico y educativos, lo cual lo posiciona en el sector de relevancia urbanística dentro de la ciudad, puntualizando porque Popayán posee patrimonio cultural:

El patrimonio cultural de Popayán incluye un importante legado de bienes inmuebles de interés cultural, representado en las iglesias, conventos, casas urbanas y casas de estancias y haciendas, edificios institucionales y plazas, plazoletas y parques, calles y puentes y sus sistemas constructivos tradicionales como el bahareque, la tapia de tierra apisonada, el adobe. Así mismo, la vigencia y arraigo de las manifestaciones como las procesiones de Semana Santa que transforman el espacio físico y social en espacio eminentemente cultural y sagrado e integrador, los saberes culinarios, la presencia de grupos indígenas, la vitalidad que pervive en el centro histórico con la coexistencia de una multiplicidad de funciones como la vivienda y la educación, hacen que el sector siga siendo el principal lugar de concentración de los valores simbólicos y funcionales de toda la ciudad. (Resolución 2432 de 2009)

La resolución 2432 de 2009 establece el Plan Especial de Manejo y Protección del Sector Antiguo de Popayán, declarado como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional, debido a que el sector histórico de confluencia cotidiana estaba sufriendo graves daños a su infraestructura a partir de las actividades comerciales, económicas, institucional que se desarrollan dentro de los límites del sector. Esta resolución planteo un estudio sobre las problemáticas que afectan al sector las cuales son (Resolución 2432 de 2009):

- ✓ Congestión urbana por la alta concentración de funciones gubernamentales, administrativas y comerciales y la falta de suficientes vías alternas de tránsito entre los barrios del occidente y del norte de la ciudad.
- ✓ Intervenciones inconvenientes en los inmuebles que desfiguran el tipo arquitectónico original del inmueble de conservación, la adulteración de la arquitectura con elementos ornamentales diferentes al del tipo arquitectónico a intervenir (especialmente cuando se levantan segundas plantas en antiguas casas bajas) y transformación de antiguas ventanas en puertas, entre otras.
- ✓ El uso de materiales de pavimentación de calles y andenes que sellan la superficie de evaporación de la humedad del terreno, elevan el nivel freático afectando los cimientos y la parte baja de los muros en los que la humedad asciende por capilaridad. El uso de baldosas cerámicas recocidas y de baldosines de cemento en el interior de las casas, la pavimentación de los patios, la utilización de pañetes de mortero de cemento y las pinturas impermeables afectan el estado de conservación de los muros, cuya estabilidad puede quedar comprometida.
- ✓ Uso inadecuado de algunos espacios públicos que generan su abandono y temor por parte de la ciudadanía en general.

La resolución 2432 de 2009, establece como objetivo en su artículo número 3: “brindar los instrumentos necesarios para la protección, recuperación, conservación, revitalización, sostenibilidad y divulgación del Sector Antiguo de Popayán, con el propósito de preservar la identidad cultural nacional”; presentado a la vez, objetivos específicos de relevancia para la ciudad (Resolución 2432 de 2009):

- a) Definir el modelo estructural de protección, manejo y revitalización del Bien de Interés Cultural y establecer los procedimientos e instrumentos de gestión urbanística, usos de suelo, movilidad, niveles de intervención, régimen de estímulos tributarios y sancionatorios y demás herramientas necesarias para su preservación.
- c) Consolidar la red de espacio público como modelo de identidad cultural y territorial

La consecución normativa expresada con anterioridad, es el bosquejo de como la protección del patrimonio cultural se ha expresado en el diseño de normas para la regulación y protección del legado histórico y esto sujeto al avance de los procesos urbanístico en diferentes sectores de la sociedad colombiana. En principio se expresaba a partir de lo nacional y departamental en bienes que tuvieran relación con la investigación antropológica y representación del legado histórico de la humanidad.

El ajuste de esta normatividad se desarrolló con la entrada de la constitución política de 1991, quien trajo la modernización del aparato estatal, incluyendo la descentralización administrativa como punto de partida para dar autonomía a los municipios, convirtiéndose esto, en el pilar de la institucionalidad del país. Esto ajusta la protección del patrimonio histórico bajo la responsabilidad de los municipios a partir de los planes especiales para el manejo y protección de los bienes de intereses cultural, pero bajo la visión de cierta crisis del patrimonio histórico, la cual se expresa en términos de competitividad económica y atractivo turístico. Por tanto, hacemos referencia a crisis como: “producto de las declaratorias patrimoniales aplicadas sin concertación con la comunidad y, luego, se señalarán estrategias para el manejo de los Centros Históricos como una variable de desarrollo económico”. (Rodríguez, 2015, pág. 91)

En esta sujeción de hechos, los planes de desarrollo municipal, deben establecer ciertas estrategias que incentiven el desarrollo económico del sector a partir de impulsar el potencial turístico y a la vez comerciales del sector histórico “en el caso de los Centro Históricos, las estrategias espaciales deben apuntar a que dichos sectores patrimoniales sean atractivos para fortalecer la competitividad de los municipios a los que pertenecen” (Rodríguez, 2015, pág. 93).

Esta apreciación normativa y con validez en el tema de ajustes económicos relacionado a la protección del sector histórico de los bienes de intereses cultural, está atravesado por temáticas económicas, sociales, políticas, ciudadanas; por tanto, al momento de organizar y planificar el desarrollo urbano a partir de los PEMP, permite la organización de espacios de convergencia para el desarrollo simultaneo de la ciudad moderna a partir de la convivencia de intereses de todo tipo relacionado al sector histórico; con ello, se hace preciso analizar la necesidad de la aplicación del Plan Especial y Manejo de Protección del Sector Histórico a partir de observar de forma general las principales características del PEMP y sus consideraciones frente a la inversión y las acciones que busca implementar para la organización urbana del sector histórico.

## **Entre las dos orillas del Plan Especial de Manejo y Protección**

El desarrollo del Plan Especial de Manejo y Protección de Popayán contiene profundas contradicciones de tipo social, políticas, culturales e institucionales, que han afectado el desenvolvimiento de la ciudad y el significado de la ciudadanía, ya cuando se habla de estos temas, la historia resalta su influencia considerándose como la bases de las percepciones y conducta de los ciudadanos frente al cotidiano vivir, presentado a los Planes de protección como un escenario en que confluyen diferentes actores para la elaboración y estructuración de los instrumentos de gobernabilidad y aplicación de los mismo dentro de la sociedad.

El Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP, es el instrumento de planeación y gestión del Patrimonio Cultural, donde se establece como prioridad: la protección, revitalización y preservación del legado histórico y arquitectónico de la ciudad a partir del objetivo de “garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los Bienes de Interés Cultural” (Decreto 763 de 2009), expresado a partir de los siguientes principios (Resolución 2432 de 2009):

- Conservar los valores culturales.
- La mínima intervención entendida como las acciones estrictamente necesarias para la conservación del bien, con el fin de garantizar su estabilidad y sanearlo de las fuentes de deterioro.
- Tomar las medidas necesarias que las técnicas contemporáneas contribuyan a garantizar la conservación y estabilidad del bien.
- Permitir la reversibilidad de la intervención si en el futuro se considera necesario.
- Respetar la evolución histórica del bien y no suprimir agregados sin que medie una valoración crítica de los mismos.
- Reemplazar o sustituir solamente los elementos que sean indispensables para la estructura. Los nuevos elementos deberán ser datados y distinguirse de los originales.
- Documentar todas las acciones e intervenciones realizadas.

Dentro de los principios del PEMP se puede evidenciar en qué sentido se debe especificar las acciones de intervención donde el equilibrio entre la arquitectura moderna y la arquitectura histórica del patrimonio debe ser acorde al desarrollo socio-histórico de la ciudad, especificando, que existen límites para su intervención, expresando que se



debe hacer referencia resaltando las modificaciones a realizar. Para ello, la intervención de la ciudadanía es de valor, ya que incrementa la responsabilidad de la administración frente a la protección del sector histórico.

Cuando se analizan los objetivos en los que se basa el PEMP, se puede observar el modelo de planificación a la cual quiere llegar la ciudad, donde la figura del gobierno local, promueve factores de convivencia colectiva frente al tema de gobernanza, ya que busca integrar a los diferentes sectores del municipio como lo son: organizaciones sociales, administración municipal, sector privado, sectores económicos, comercial, financiero, ciudadanía en general, con el objeto de colocar en prácticas las acciones de protección de los bienes culturales, entre ellos, el sector histórico de Popayán, basándose en los siguientes objetivos (Resolución 2432 de 2009)

- Definir el modelo estructural de protección, manejo y revitalización del Bien de Interés Cultural y establecer los procedimientos e instrumentos de gestión urbanística, usos de suelo, movilidad, niveles de intervención, régimen de estímulos tributarios y sancionatorios y demás herramientas necesarias para su preservación.
- Consolidar la red de espacio público como modelo de identidad cultural y territorial.
- Corregir las deficiencias en el manejo de los impactos ambientales negativos que afectan la calidad de vida, mediante la aplicación de las políticas y normativas establecidas y las que surjan.
- Revitalizar el carácter de centralidad urbana del Sector Antiguo constituyéndolo en lugar de residencia y la plataforma de la actividad institucional, turística y cultural, recreada y acorde con el Popayán de hoy.
- Mejorar las condiciones sociales, urbanas, arquitectónicas, de patrimonio cultural de la zona de influencia, con el fin de mejorar la articulación del Sector Antiguo con el resto de la ciudad.
- Preservar y mejorar las condiciones del Patrimonio Cultural del Sector Antiguo de Popayán, mediante programas de rehabilitación de edificaciones, de recalificación del espacio público, mejoramiento del sistema de movilidad y accesibilidad, y su integración a su patrimonio cultural mueble e inmaterial.
- Fomentar la participación comunitaria activa, propositiva, interesada, vigilante y definitiva en el proceso de revitalización del Sector Histórico de Popayán.

Por tanto, cuando se estableció la elaboración y especificación del PEMP, los puntos con mayor complejidad han sido la elaboración de estrategias de intervención social y ciudadana dentro de las actividades en conjunto que confluyan con la estructura administrativa y a la vez en la intervención arquitectónica dentro del centro histórico, puesto que el PEMP y su estrategia no es solamente sobre la formulación de preceptos regulatorios para la preservación de los Bienes de Interés Cultural, si no sobre la figura de la ciudad, sus actores, la ciudadanía y su forma específica de gobernanza en el que se difiere los actores dentro de su aplicación.

Evidenciando que la ejecución del PEMP ha sido afectada por las consideraciones de la voluntad política considerada como toda acción institucional, administrativa y política que se incluye en la agenda pública donde los intereses personales, públicos y privados se encuentran en disputa constante dentro del imaginario social del sector histórico de Popayán y sus relaciones de poder que son dinámicas y apreciativas en las intrincadas disposiciones institucionales de su administración.

### **Estructura institucional del PEMP – Popayán**

El sector histórico y patrimonial de Popayán está conformado por 27 manzanas y 1350 predios, donde se encuentra la mayoría de instituciones tanto públicas y privadas sumado el sector comercial y financiero, el cual genera el nivel de empleabilidad actual a partir del desarrollo de distintas labores dentro del sector, siendo un lugar de convergencia de toda relación de poder, identidad y cultura de la ciudadanía en general. Esta dinámica moviliza no solo la necesidad de establecer un manejo estratégico claro, si no su adecuación a las dinámicas necesarias como ciudad, que Popayán requiere, para llegar a ser competitiva, eficiente, transparente en el escenario político-administrativo de la nación.

El sector histórico presenta ciertas condiciones socio espaciales que lo hacen único en comparación del resto del departamento, ya que lleva el reconocimiento por parte de la UNESCO como patrimonio cultural, sumado que es el centro político – administrativo del departamento del Cauca, resaltando su importancia institucional en la región. Por

otro lado, la óptica urbanística del sector, permite acceder a toda forma de servicios públicos y privados.

Observando con anterioridad la convergencia de diferentes instituciones dentro del sector histórico, existe para su manejo un sistema institucional que permite la salvaguardia de los derechos de los ciudadanos y la protección del sector, con el objetivo de proteger, preservar y renovar los distintos lugares que son propicios como legado cultural. Este tipo de sistemas, legado propio de la constitución de 1991 y el criterio de la descentralización administrativa, permite que la institucionalidad realice ciertas estructuras administrativas que permitan el manejo eficiente y efectivo de la administración municipal y el gobierno local para el beneficio de positivos ejercicios de gobernabilidad en un territorio determinado.

El sistema nacional de cultura es parte necesaria del Ministerio de Cultural que representa el orden nacional y en este se incluye “ a las Gobernaciones, Asambleas Departamentales y Consejos de Cultura del nivel regional y las Alcaldías, Concejos Municipales y Consejos de Cultural del nivel local” (PEMP, 2009, pág. 34), consolidando cierta corresponsabilidad de carácter administrativo que relaciona a un sinnúmero de instituciones de diferentes niveles dentro del mismo sistema que adjudica funciones y responsabilidades, dependiendo de la naturaleza misma de cada institución. Esto lo expresa en su documento el PEMP con énfasis en el manejo administrativo:

Dentro de este marco general de responsabilidades existen una serie de instituciones de naturaleza pública, llamadas en primer orden a la defensa del patrimonio cultural, teniendo entre ellas al Ministerio de Cultura, a las administraciones departamentales y municipales, los Concejos Municipales, los Fondos Mixtos de Cultura, los Consejos de Cultura y las entidades públicas y privadas que desarrollan, promueven, financien o fomenten actividades culturales y que deben atender, entre sus deberes, todas aquellas actividades que devengan de la aplicación de los principios orientadores y fundamentales contenidos en la Constitución y en las normas que desarrollan la temática. (PEMP, 2009, pág. 35)

.....Por tanto, se observa la correspondencia de la estructura normativa con el diseño institucional hacia un tema de protección urbana, perfilando una serie de estrategias que adecuen el manejo de los bienes de interés cultural, debido a que la planificación urbana comprende el desarrollo social, económico, cultural de una sociedad y los sectores inmersos en la toma de decisiones, ya que en ella recaen efectos de las políticas públicas como respuestas a problemas de carácter público y colectivo.

El mapa institucional del sector histórico incluye entidades del orden nacional, departamental y municipal, así como prestadoras de servicios, corporaciones y variados organismos dependientes de otras de mayor nivel jerárquico y que se discriminan en el siguiente cuadro:

**TABLA 1. MAPA INSTITUCIONAL DEL SECTOR HISTÓRICO**

<b>Competencia</b>	<b>Entidad</b>
Gobierno municipal	Alcaldía municipal Junta Administradora Local – Comuna 4
Patrimonio Cultural	Ministerio de Cultura Consejo Departamental de Cultura Consejo Municipal de Cultura Filial de Monumentos Curadurías
Desarrollo Urbano	Oficina Asesora de Planeacion Curadurías C.R.C.
Gobierno Local Y Participacion Comunitaria	Secretaria de GObierno y Participacion Comunitaria Asocomunal
Finanzas	Secretaria de Hacienda Municipal Oficina de Catastro
Movilidad	Secretaria de Transito y Transporte
Espacio publico	Oficina Asesora de Planeacion Secretaria de Gobierno
Social	Secretaria de Salud Secretaria de Educacion
Recreacion y Cultura	Secretaria de Educacion Indeportes
Servicios Publicos	Empresa de Telefonos S.A. E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Popayán Centrales Eléctricas del Cauca CEC S.A

**Fuente:** Plan Especial para el Manejo y Protección del Sector Histórico. PEMP, 2008.

Dentro de las instituciones públicas con cabida en el sector histórico, se resaltan adicionalmente y entre otras las que a continuación se mencionan:

**TABLA 2 INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL SECTOR HISTÓRICO**

<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	<b>INSTITUCIONES PRIVADAS</b>	<b>SEDES EDUCATIVAS</b>	<b>ORGANIZACIONES DE BASE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Gobernación del Cauca</li> <li>- La Asamblea Departamental del Cauca</li> <li>- Sede del Ministerio de Gobierno</li> <li>- Procuraduría General de la Nación y Procuradurías Provinciales</li> <li>- Contraloría Departamental del Cauca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las instituciones bancarias</li> <li>- La Cámara de Comercio del Cauca</li> <li>- FENALCO</li> <li>- Consejo Regional Indígena del Cauca</li> <li>- Comfacauca</li> <li>- Junta Permanente Pro Semana Santa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Universidad del Cauca en sus varias sedes.</li> <li>- El Colegio Mayor del Cauca</li> <li>- El Colegio Sagrado Corazón de María</li> <li>- Sedes de varias universidades, entre ellas la Fundación Universitaria de Popayán y la Universidad Autónoma de Occidente</li> <li>- Instituto Técnico Comfacauca</li> <li>- Colegio San Francisco de Asís</li> <li>- Colegio San Agustín</li> <li>- Colegio Cristo Rey</li> <li>- Colegio INCCA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juntas de Acción Comunal</li> <li>- Fundación Amor por Popayán</li> </ul>

**Fuente.** Plan Especial para el Manejo y Protección del Sector Histórico. PEMP, 2008.

Como se observa existe, una vasta cantidad de instituciones tanto públicas y privadas que se integran al andamiaje urbano del sector histórico, donde desarrollan sus actividades que afectan las dinámicas sociales, administrativas y políticas del municipio, pero se debe evidenciar la mínima atención que prestan a este sector a causa de su intereses utilitario y mercantilista, además de contradicciones internas entre diferentes sectores ciudadanos del municipio, erosionando con ello, el sentido de pertenencia, de apropiación del patrimonio cultural.

La comunicación interinstitucional es propicia para ejecutar estrategias en todos los niveles de la administración, haciendo valido el carácter de la descentralización del gobierno local, para ello, se hace evidente que no existe factores que evidencien la intercomunicación y corresponsabilidad de las instituciones que habitan dentro del sector histórico, por tanto, el deterioro se presente en múltiples niveles desde la gobernabilidad por la limitantes de la ejecución administrativa y sus contradicciones que afectan el desarrollo de la decisión publica que favorezca intereses colectivos a favor del bienestar común. Por su parte, en sentido de gobernante, genera un deterioro en el tejido social y unificación de la ciudadanía que se vincule a los procesos de protección del sector histórico y acciones de veeduría que regulen la actividad administrativa del PEMP

Las distintas falencias en el manejo y gestión del patrimonio cultural en el municipio de Popayán, es debido a la visión débilmente estratégica de la administración local frente a estos espacios de relevancia cultural, puesto que no regulan el desarrollo económico ni comercial del sector, ya que no existe la planificación de acuerdo a las necesidades de ciudad y la nula coordinación de las entidades estatales y la negativa de corresponsabilidad del sector privado, sumado a la poca gestión financiera y el recaudo que hace inviables las finanzas municipales para la inversión local. Todo esto se integra en un panorama complejo donde la participación ciudadana, ineficiente estructura administrativa y mínima gestión a factorizado la naturaleza orgánica de la administración municipal.

Las contradicciones que se presentan dentro de la administración municipal que colocan en tela de juicio al gobierno local del municipio de Popayán por su continuidad a no ejecutar acciones y estrategias en favor de bien común con relación a potencializar el valor conjunto del sector histórico a partir del PEMP. Los beneficios que se originarían a partir de su aplicación, generaría la organización del territorio ciudadano para la existencia de una sociedad con mayor visión sobre el destino de su habitad a partir de acciones interinstitucionales que se comprometan a salvaguardar la ciudad como parte importante del desarrollo ciudadano en conjunto, lo cual permitiría la proyección de una cultura interesada por el buen manejo de los recursos, la transparencia ciudadana, el intereses por una administración eficiente y descentralizada con un fuerte gobierno de lo local.

### **Propuestas del PEMP, reafirmando la ciudad**

La formulación del PEMP como criterio base de la planificación de la ciudad a partir de la recuperación de la centralidad y la protección de los BIC en Popayán, ha perfilado una visión de ciudad que integra diferentes ejes estratégicos que son: “imagen de ciudad, tejido social, espacio público, reequilibrio de usos, turismo y riesgo” (PEMP, 2009), especificando la consolidación de una organización urbanística donde se incluya a la gran mayoría de actores bajo el ordenamiento urbano y su inversión social, económica, urbana, promoviendo la convivencia ciudadana a partir de la cultura y su legado.

Bajo la insignia de los seis ejes transversales resaltaremos aquello que son de relevancia, ya que el PEMP apuesta no solo por la recuperación del sector histórico, si no que presenta como propuesta la recuperación del tejido social, una propuesta para el manejo del sector urbano y el turismo, permitiendo la inmersión de la ciudad y la ciudadanía dentro de una dinámica integral sobre la idea de desarrollo social, económico y cultural.

Con relación a la recuperación del tejido social, se basara a partir de tres principios fundamentales: “Derechos Humanos, su exigibilidad y defensa, la Resolución y la Prevención de los Conflictos, y la Participación como un derecho deber de permanente ejercicio” (Resolución 2432 de 2009), donde la población vulnerable tiene relevancia a

intervención desde el espacio público, pues considera que: “El Sector Histórico y su área de influencia cuentan con población en estado de vulnerabilidad o alto riesgo. Trabajadores y trabajadoras sexuales, personas en situación de indigencia, niños y adolescentes, personas en situación de discapacidad, de la tercera edad, pandillas juveniles, personas en situación de desplazamiento forzado” (Resolución 2432 de 2009), donde la administración municipal, encabezada por la oficina asesora de planeación municipal llevara el diseño de programas de intervención social basado en los siguientes puntos (PEMP, 2009)

- ✓ El afianzamiento de sus procesos de identidad y de dignidad, reconociendo sus valores particulares, ayudando a mejorar su autoestima, sentido de liderazgo y de gestión para el crecimiento personal; a través de charlas, talleres, cursos prácticos, y demás herramientas.
- ✓ El reforzamiento de la capacidad productiva, para ayudarles en procesos tendientes a mejorar su calidad de vida, brindándoles capacitación desde alfabetización hasta la profesionalización, si es del caso, capacitaciones en oficios específicos, implementar bolsas de empleo, apoyar la generación de empresa.
- ✓ El apoyo permanente a la práctica de actividades sanas en el uso del tiempo libre, contando con la programación de actividades culturales, deportivas, lúdicas, de reflexión.
- ✓ La implementación de procesos que facilitan el acceso a la seguridad social y garantizar un servicio de calidad y con permanencia en el tiempo.
- ✓ El mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad

Por su parte, la propuesta turística va anclada en mejorar las condiciones de habitabilidad de las personas que tienen residencia en el sector histórico, basando esta propuesta en “la protección de la actividad residencial y la oferta de turismo para los habitantes...regulación de la industria hotelera en el sector histórico, así como las actividades complementarias al turismo” (Resolución 2432 de 2009), considerando que para que esto sea funcional se debe “activar un plan de prevención, mitigación y atención ante eventos ambientales destructivos como sismos, inundaciones, deslizamientos y amenazas meteorológicas” (PEMP, 2009, pág. 14), para lo cual se debe fortalecer la Oficina de Atención y Prevención de Amenazas Naturales para que diseñe mecanismo de evaluación y prevención de las edificaciones tanto modernas como antiguas dentro del sector.



Se agrega a esta propuesta la recuperación del cauce del río Ejido y así prevenir las inundaciones y deslizamiento que se generen a futuro alrededor de los cerros tutelares en los cuales habitan población vulnerable de la ciudad, proponiendo (Resolución 2432 de 2009):

- ✓ restituir las rondas de los ríos mediante el retiro de las edificaciones, dentro de los 30 metros que establece el Código de Recursos Naturales. Estas rondas se destinarán como espacio público atendiendo al componente urbanístico del Plan de Ordenación y Manejo de la subcuenca Molino-Pubús POMCH.
- ✓ trazar barreras cortafuegos en los cerros tutelares como medida preventiva frente a incendios forestales. Esta medida estará incluida en el proyecto del parque ambiental de los cerros tutelares.
- ✓ Las edificaciones localizadas en zonas de amenaza alta por deslizamientos deberán ser demolidas y sus habitantes reubicados; los terrenos desocupados se destinarán a espacio público con uso de protección.

Esta posición del PEMP a partir de la integralidad sectorial para el establecimiento de la centralidad como parte vital de la ciudad, propone consolidar la “red de espacios públicos naturales y construidos para revitalizar el carácter de centralidad urbana... como plataforma de la actividad institucional, turística, cultural y residencial, recreada” (PEMP, 2009). Esta propuesta presenta la integralidad de las plazas, calles, atrios, parques, ríos, cerros tutelares, permitiendo el flujo de la ciudadanía, la centralidad urbana y sus condiciones geográficas a partir de una visión sobre el ambiente como un todo que interacciona de manera constante entre sus partes, en este caso un todo orgánico entre la ecología urbana, las centralidades, especificidades urbanas, ambientales, sociales, culturales, administrativas e institucionales.

Esta propuesta de adecuación del espacio público a partir de establecer la armonía entre sus partes, consolida una serie de propuestas de carácter ambiental, entre ella se encuentra: control de emisiones sonoras, control y prohibición de publicidad de todo tipo, retirar instrumentos como antenas que se encuentran adecuadas a las edificaciones a la vez que establece la reubicación y retiro de instrumentos de aire acondicionado, sumado a la modificación de redes aéreas y cableados de telecomunicaciones y energía eléctrica adosados a las fachadas (Resolución 2432 de 2009).

Las unidades paisajísticas son un criterio esencial del PEMP, de la cuales se buscan desarrollar estrategias para su planificación, gestión y ejecución de proyectos los cuales son hasta la actualidad 128 proyecto de relevancia para la ciudad son los siguientes: proyecto urbano Mesa Larga a Mesa Larga. Galería La 13 (carrera 6 - carrera 7), Proyecto Urbano Revitalización integral sector Alfonso López, Proyecto Urbano Circuito Calle 4 - Calle 5 y Articulación con los Cerros Tutelares, Proyecto Urbano Corredor Hídrico Río Molino y tratamiento integral de espacio público sobre unidad de Gestión El Callejón, Proyecto Urbano Plan de manejo ambiental Cerros Tutelares, Proyecto Urbano Circuito de espacio público, articulador de proyectos estratégicos, Proyecto de recuperación de espacio público (Antigua Plaza de Mercado, Centro Comercial Anarkos), Unidad de Gestión Urbanística: U.G.U El Ejido, U.G.U San Camilo, U.G.U San Agustín, U.G.U San Francisco, U.G.U Santo Domingo, U.G.U La Ermita, U.G.U El Molino, U.G.U El Callejón.

Para ello, se establece las siguientes unidades paisajísticas: “Río Molino (entre calle 15 Norte y carrera 8), Río Molino (entre carreras 8 y 11). Los cerros tutelares (Morro de Tulcán, Cerro de las Tres Cruces, Cerro de la Eme, Colina de Belén, Molanga), Parque de Santa Catalina y humedal suroriental, Río Ejido” (PEMP, 2009, pág. 25). Con relación a los cuerpos hídricos que integran el paisaje urbano se establecerá estrategias que “modelarán las riberas para facilitar los sistemas de movilidad y el comportamiento natural del cauce” (Resolución 2432 de 2009). Por su parte los cerros tutelares se constituirá en un “plan de manejo y protección para los cerros tutelares encaminado a conformar un gran parque ambienta” (Resolución 2432 de 2009).

Una de las partes esenciales que busca desarrollar el PEMP son la restauración y ordenamiento de los proyectos urbanos estratégicos que se expresa en su formulación como: “Son detonantes y dinamizadores del desarrollo físico y social del sector histórico”; es decir, son las zonas de confluencia de ciudadanos de forma masiva, las cuales se establecen de forma histórica dentro o fuera del centro histórico, que gracias a sus actividades comerciales, culturales y sociales permiten el flujo diarios de sus habitantes en la ciudad. Para ello se estableció una serie de proyectos para su intervención. Estos proyectos son los siguientes:

Proyecto Urbano “mesa larga a mesa larga”: Galería La 13 y Galería Barrio Bolívar: Con este proyecto urbano se busca dinamizar la económica y la tradición cultural de estos dos sectores a partir “de ejes de movilidad que rescaten las tradiciones de la comunidad, fortalezcan el tejido social y aporten al desarrollo económico del sector”. Este proyecto tiene como objetivo mejorar las condiciones físicas, sociales y económicas a partir de la articulación de los espacios urbanos a partir “del corredor comercial de la carrera sexta y séptima, ejes representativos para el sector histórico” (PEMP, 2009).

Renovación Urbana Integral del Centro Comercial Anarkos: el centro comercial representa un valor histórico para la ciudad, se busca integrarlo en un proceso de renovación urbana con el objetivo de “posicionarlo como un referente de carácter comercial y cultural, contemporáneo, respetuoso de la historia del sector, generando procesos de transformación social, arquitectónica y urbana” que permita mejorar el espacio público alrededor del centro histórico como base principal de la planificación y los proyectos de renovación arquitectónica.

Proyecto Urbano Revitalización integral sector Alfonso López: el sector del barrio de Alfonso López el punto importante en la fisonomía urbanística de Popayán, ya que en el se integra un legado histórico por ser el primer barrio obrero de la ciudad y a la vez que está compuesto por la Plaza de Mercado La 13, se posiciona como un sector de intervención para la planificación urbana a la que apunta el PEMP, por tanto se busca elaborar un proyecto de “revitalización integral del barrio a partir de la rehabilitación de edificaciones (vivienda, equipamientos), el mejoramiento del espacio público, la reubicación de familias asentadas sobre franjas de protección ambiental y la revitalización cultural y económica” (PEMP, 2009).

Como anteriormente se observa, la conformación del Plan Especial y Manejo de protección del sector histórico, comprende la planificación orgánica de diferentes sectores en un todo orgánico para su funcionamiento, lo cual requiere una fuerte inversión en temas de intervención social y cultural, sumado a las labores de planificación que se sectorizan a partir de la actividad de restauración, planificación y protección de los bienes de interés cultural.

Esta generación de proyectos de planificación del sector urbano es del desarrollo de distintas facetas de la planeación, pasando desde la disposición normativa para su protección hasta la elaboración de instrumentos para su preservación y control, lo cual, a nivel nacional, regional, departamental y municipal, ha generado problemáticas, ya que no existe una inversión de recursos real, ni tampoco se sujetan a la voluntad política de las administraciones locales, presentando una lucha de intereses que impide el desarrollo de la gobernabilidad efectiva y la edificación de la gobernanza integral, como rol apropiado para las acciones de planificación urbana, donde la ciudad de Popayán no ha sido la excepción a esta problemática.

### **Capítulo III Plan Especial Manejo y Protección del sector Histórico y la interacción de actores**

Como se ha observado en los anteriores capítulos, el Plan Especial para el Manejo y Protección del Sector Histórico en Popayán se ha convertido en un proceso necesario para construir y edificar ciudad con mayor garantía para su acceso e interacción. Es aquí donde se entrelazan la visión de desarrollo de la modernidad, frente al diseño urbanístico de ciudades, y en el caso de esta investigación, quien expresa a cada cuadra del sector histórico su legado arquitectónico, urbanístico y ciudadano.

Esta interacción entre lo moderno expresado en las vicisitudes del desarrollo económico y sus expresiones, frente a un panorama de ciudad perpetuada en el tiempo, genera ciertas contradicciones ante los proyectos de ciudad y los espacios urbanísticos, a tal punto, de generar el establecimiento de distintos mecanismos institucionales y administrativos para la elaboración de estrategias que permitan tanto la pervivencia del legado cultural de la ciudad y el desarrollo económico propio de sus habitantes, para lo cual el PEMP se transforma en aquella herramienta necesaria para construir ciudad, ciudadanía y gobernanza con el propósito de administrar el desarrollo urbano de sus territorios a partir de la inclusión, equidad y manejo eficientes de recursos tanto administrativos, políticos, institucionales y económicos del sector.

Las concreciones del PEMP como instrumento para la protección, preservación y mantenimiento del sector histórico, ha llevado desde sus inicios fuertes contradicciones en diferentes espacios sean sociales, políticos, económicos, culturales, comprimiendo dentro de su esfera de acción múltiples interés en disputa dentro de la gobernabilidad, anticipando que la aplicabilidad de PEMP se ha desarrolla con distintas dificultades dentro del sector histórico que han afectado el desarrollo ciudadano, la gobernabilidad institucional y la gobernanza relacional entre sus habitantes.

La consecución del PEMP como instrumento característico de las ciudades con un fuerte ingredientes histórico y patrimonial ha sido la antesala pertinente para la formación de la ciudad con criterio ciudadano, pues encaja dentro de su dinámica diferentes factores como es la formación de una ciudad equilibrada en que coexista tanto la parte histórica y cultural de la ciudad como con el desarrollo moderno de las edificaciones y su significación simbólica en la ciudad, pues lo que se concibe como desarrollo tiene sus propios ritmos dependiendo del contexto a afectar, puesto que cuando hablamos de territorio, no es relacional al espacio físico, si no a las características simbólicas y contextuales a las cuales se encuentra influenciado los ciudadanos del territorio.

Por tal, cuando hablamos del PEMP, no es solamente indagar sobre un instrumento administrativo para el ordenamiento institucional y administrativo del sector histórico, si no de la forma en la cual se concibe una ciudad que favorece su esencia histórica, cultural y social, predispuesta con la actividad subjetiva de sus habitantes, puesto que se apoya en el reconocimiento de una ciudad y ciudadanía apoyada en una base armónica con el desarrollo moderno, ya que no se busca sobreponer de forma coercitiva una visión de sociedad sobre otra, si no el arquetipo de ciudadanía vital e inclusiva donde los roles sociales e históricos confluya de manera permanente dentro de su armonía social.

En el siguiente capítulo se analizará los intereses públicos y privados que influyen el desarrollo de la toma de decisiones y como esto afecta el desarrollo de la gobernabilidad institucional frente a la gobernanza en ciudad de Popayán, permitiendo con ello, avizorar los múltiples escenarios de los cuales el PEMP es propicio y que sectores están en favor o en contra de su desarrollo y sus modificaciones constantes, puesto que la puesta en marcha del PEMP, impulsaría el desarrollo de una ciudad que se inclina por la protección, preservación y cuidado de su legado histórico, cultural y arquitectónico con un fuerte grado de concientización ciudadana frente a su entorno como es la ciudad de Popayán y sus forma adecuada de desarrollo en todos los escenarios de la vida ciudadana.

## **Actores en el escenario de la encrucijada**

Anteriormente se describió las generalidades del Plan de Manejo y Protección del sector histórico de Popayán a partir de sus especificaciones en objetivos y principios que son un bosquejo de las implicaciones de sus estrategias institucionales dentro de la ciudad. Esta concepción objetiva del PEMP, tiene implicaciones sustanciales relacionadas a la estructuración de significado de ciudad, ciudadanía y escenarios de gobernabilidad y gobernanza lo cual ira convergiendo desde la expresión de los actores implicados en la especificación del PEMP dentro de su intervención en el sector histórico. Existen actores colectivos (las veedurías ciudadanas), actores institucionales (concejales de la ciudad de Popayán), sector empresarial y privado (empresarios del sector comercial dentro del sector histórico), oficina de planeación municipal, ciudadanos y sociedad civil en general. Cada uno de los actores contienen intereses tanto individuales como colectivos que influyen en su forma de actuar y a la vez de intervenir en las acciones del PEMP, puesto que su rol decisonal los hace parte del panorama político y social como actores relevantes dentro de la ciudad.

Analizando conceptualmente un actor es “aquella entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, cuyas características son cualitativamente distintas a las de la suma de las decisiones de los individuos que la integran” (García, 2007, pág. 37), para ello, se define actor a toda organización de sujetos que conllevan intereses particulares a nivel personal, pero conforman colectivos para interés en común y es a ello que responde la sujeción de interés para un fin en particular , en este caso, los actores que integran las dinámicas del PEMP, están sujetos por sus interés personales dentro de una colectividad o colectivo institucionalizada, es decir en palabras de (Sibeon, 2003, pág. 43) que "aparte de los actores individuales y de los actores sociales —organizativos— tales como los partidos políticos, los comités, los ministerios, las empresas privadas, las asociaciones profesionales, los grupos de presión organizados y similares, no hay otros actores", es decir, para comprender el escenario en que se moviliza el PEMP hay que analizar la dinámica de sus actores colectivos y como estos buscan establecer espacio de poder dentro de la construcción de ciudad,

donde “sus intereses personales pueden colisionar con lo que son sus metas profesionales. El sujeto, en función de la prioridad que en un momento dado tenga para él una determinada cuestión, decidirá cuál de sus intereses será el que oriente su actuación” (Morgan, 1993, pág. 63).

Los actores colectivos, sociales, políticos se caracterizan por su capacidad de acción estratégica, preservación de objetivos, implementar el curso de la acción, preservación de intereses particulares y colectivos, regulado por normas y disposiciones, siendo su conducta limitada por su unidad de referencia o entorno colectivo los cuales elabora cierta identidad y el rol en su estructura jerárquica

El actor político busca preservar su autonomía dentro del escenario de confrontación donde busca preservar su posición y la vez el crecimiento de su influencia dentro de la toma de decisiones sin estar lejos de sus orientaciones cognitivas que se relacionan con el curso de sus acciones frente a sus objetivos e intereses (sean particulares o colectivos) a partir de su racionalidad casi limitada de los puntos de acción colectiva. La caracterización del actor como tal, está basado en la acción, el control de recursos, establecimiento de objetivos e influencia en el campo decisonal

Anteriormente, hemos hablado de los actores y su relación con la toma de decisiones en los escenarios colectivos, preservando en ello una relación dinámica entre intereses colectivo – particulares y la apreciación de acciones frente a la decisión pública, confinando a la toma de decisiones colectivas bajo cinco variables como son: “a) la posición formal del actor, b) sus intereses, c) sus sistemas de creencias, d) sus habilidades y d) el entorno de oportunidad en el que despliega su actuación” (García. 2007, pág. 49).

- a) **La Posición formal:** es determinada por su rol en la jerarquía de mando dentro de la estructura institucional administrativa o carácter informal – colectivo, donde el grado de influencia en la toma de decisiones, determina su importancia y la responsabilidad del actor, a rama mayor, mayor será su margen de maniobra y nivel estratégico en contraposición a otros actores o grupos;



- b) **Intereses:** son aquellas expectativas, metas y objetivos que impulsan el desarrollo de acciones del colectivo
- c) **El sistema de creencia:** es la carga cognitiva de los sujetos que se organizan para la acción colectiva, este espacio regula las acciones y estrategia a tomar por parte del colectivo, ya que están restringidos por sus creencias y valores que regulan su conducta, permitiendo cierto grado de legitimidad frente a su organización o colectividad;
- d) **Habilidades:** son el conjunto de capacidades propias e inherentes de los sujetos que le permiten desarrollar ciertas estrategias y acciones de manera eficientes dentro de objetivos predeterminados; con ello, también integra su capacidad de interactuar y relacionarse con diferentes actores para la consecución de objetivos.
- e) **Entorno de oportunidades:** se define a todo espacio donde la actuación arrojará dividendos a partir de los factores que convergen en la acción y que permite colocar de forma eficiente todas las habilidades en consecución de objetivos predispuestos y planificados dentro de la estrategia de acción; es decir, los espacios coyunturales que favorecen la dinámica colectiva y su influencia sobre la toma de decisiones.

Con relación al escenario político en el que se desarrolla el PEMP, se presenta en confrontación de múltiples intereses, expresando de forma directa la expresión del poder, los actores dentro de la toma de decisiones administrativas. Este escenario no es propiamente racional u organizado, si no que se va integrando a partir de la dinámica de sus actores con relación a la preservación del sector histórico y su utilización en diferentes actividades que alimentan económicamente a la ciudad, presentando una lucha constante entre sus actores por pretender que sus objetivos encuentre su luz en la aplicación de las estrategias del PEMP, contrario a ello, estos actores se han contrapuesto en diferentes momentos para su implementación, proponiendo múltiples excusas o llamados de actualización ante el articulado incluido en la estructura normativa del PEMP en Popayán.

## Evidenciando a los actores

En el desarrollo de la posible implementación del PEMP siendo este un instrumento de planificación de la ciudad, conlleva en su aplicaciones tanto contradictores como quienes lo apoyan, pero siempre bajo la mirada del interés particular y colectivo, puesto que como anteriormente se analizó, los actores tanto políticos como sociales, elaboran acciones, estrategias y planes a partir de objetivos e interés predispuestos a partir de un espacio de oportunidades que se establecen en diferentes escenarios bajo circunstancias coyunturales dentro del panorama político; donde la elaboración del PEMP no ha sido la excepción, ya que además de integrar diversas estrategias de planificación para el sector histórico, regula las aspiraciones e intereses de los actores que interactúan dentro de diferentes escenarios que pueden ser comerciales, industriales, institucionales entre otros.

Los actores que interactúan en las dinámicas de interacción del PEMP son diversos, pero esbozaremos los que más resaltan en su actuación o presencia a partir de sus intervenciones para influir en la decisión pública y colocar sus intereses dentro de la agenda pública. Estos actores son los siguientes: ciudadanía, veedurías ciudadanas, concejo municipal, comerciantes y minoristas, dueños de edificaciones alrededor del sector histórico, administración municipal.

La **ciudadanía**, se presenta como un actor de carácter pasivo, pues en él no se emplaza ninguna forma de acción o intereses en particular para el poder debatir sobre las implicaciones del PEMP en su territorio, es propiamente distante a las consideraciones políticas y sociales, debido a su limitada cultura política en temas de ciudad y preservación del sector histórico, quien a la fuerza interactúa a partir de intermediarios que se autodenominan representantes de la ciudadanía de la ciudad de Popayán. A manera general, desconoce la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, siendo la opinión pública generalizada la forma de interacción en temas públicos.

La **Veeduría ciudadana**, reglamentadas bajo la ley 850 de 2003, especifica en su articulado que una veeduría ciudadana es "el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas" (Art. 1. 2003); siendo para la ciudad de Popayán, La Veeduría Ciudadana del Patrimonio Histórico y Natural, Veer-Popayán, ha motivado ciertos ajustes al PEMP, pues sus labores de vigilancia y control, ha propiciado que se conozca la visión general de los ciudadanos frente a las labores de planificación dentro del sector histórico.

Veeduría Ciudadana del Patrimonio Histórico y Natural, Veer-Popayán se constituye en el año 2011 con el objetivo esencial de "mantenerse alerta sobre el creciente desorden que, en los últimos años, relacionado con la violación a normas arquitectónicas de sus edificaciones, al mal estado de los andenes, a la invasión de los mismos por vendedores y vehículos, a la aparición de toda clase de contaminación ambiental" (El Liberal. 2011, junio 2), sumado a la premisa de que las autoridades locales prestaran atención en lo dispuesto en las normas nacionales relacionadas al Plan Especial de Manejo de Popayán y al Plan de Ordenamiento Territorial POT. En inicio las discusiones internas y debates álgidos se encaminaban en reconocer que (Pantoja, 2011, pág. 53)

Probablemente el 97% de las personas que hoy en día transitan por el Parque Caldas no son tradicionalmente de Popayán, desconocen la Historia de la Ciudad.

Esa inmensa mayoría no tiene necesariamente afecto alguno por la forma física del Sector Histórico, porque desconoce su tradición.

Por su bajo nivel cultural y económico esa mayoría desconoce el potencial turístico que tiene la Ciudad.

Es necesario educar a la Ciudadanía, tanto la raizal como la nueva, sobre la importancia de proteger el Sector Histórico y hacerlos consientes de la riqueza del Patrimonio de Popayán.

Muy pocas personas (menos de 100 probablemente) han leído el PEMP, ¡es un ladrillo!! Pero es importantísimo como herramienta para la protección, manejo y revitalización del Sector Histórico.

A varios servidores públicos electos, no les conviene el PEMP y tratan de tapanlo e ignorarlo por ahora, ya que las normas de manejo y protección les entorpece sus planes de negocios dentro del Sector Histórico.

El PEMP plantea incentivos para re-poblar el Sector Histórico y detener que se continúe convirtiendo en una ciudad fantasma de noche.

Es primordial llevar a cabo una campaña de difusión, información y educación.

Siendo las anteriores cuestiones relevantes para ajustar consideraciones dentro del PEMP y las estrategias a desempeñar en el sector histórico, lo cual le dio relevancia en diferentes temas de ciudad, a la vez, que permitió a la ciudadanía, conocer de forma general, las implicaciones del PEMP y su relación con la construcción de ciudad. Esto se evidencio en palabras del Ex director del PEMP, Tomas Castrillón, quien estima que:

Ha habido la plata para realizar el ente gestor, pero se la han tirado varias veces. Por eso tenemos veeduría ciudadana, cada vez que hay un nuevo alcalde le hacemos la solicitud, pero siempre nos engañan, lo único que ha tomado esta administración es el concepto de museo de la ciudad, entonces lo cogieron le dieron media vuelta y crearon la noche de museos, que es una idea maravillosa. (Castrillon, 2018)

A pesar que el sector histórico es relevante para la vida social, económica, cultural y política de Popayán, el número de organizaciones ciudadanas interesadas es mínimo, destacando, “el trabajo de la Veeduría Ciudadana del Patrimonio Histórico y Natural de Popayán- VEER Popayán; que logró el cambio de la fachada del nuevo edificio de la Universidad del Cauca; además de crear y sustentar los documentos y estatutos de operación del Ente Gestor” (El Liberal, 2017, mayo 24)

Las actividades en las cuales se comprometió la veeduría fueron arduas y desgastantes, ya que en principio la conformaban 35 ciudadanos interesados por el sector histórico y su importancia para el desarrollo de ciudad, a lo cual en los últimos años, debido a la reducida atención de las autoridades locales, quienes responde con negativas a las diferentes solicitudes que como veeduría ciudadana realiza con relación al PEMP, “dado que muchas de las misivas quedan sin respuesta, a no ser que se llegue a instancias como la tutela y el desacato, sin que esto signifique que los problemas han sido atendidos con diligencia” (El Liberal, 2017, mayo 24)

Esto ha reducido a la veeduría ciudadana en trabajo infructuosos, con limitados resultados, propio de la estrategia de desgaste administrativo a la cual se encuentra sometido el rol burocrático institucional. En consideración con lo anterior, las Veeduría ciudadana se encuentra ligada al infortunio de no colocar sus intereses dentro de la plataforma programática de la instituciones públicas, las cuales determinan la decisión pública a partir del peso o influencia de los actores políticos o colectivos y su representatividad; es decir, la Veeduría no cuenta con el peso suficiente dentro del escenario político de la ciudad de Popayán, lo cual limita su actuación, por más relevantes e ingeniosas que sean sus intereses u objetivos colectivos, pues se piensan que son un sector desagregado del sistema de relaciones políticas y burocráticas que marcan los intereses dentro de la administración pública del municipio.

**El Concejo Municipal**, reglamentado por el artículo 312 de la constitución política de Colombia, determina que es “una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva” (Constitución Política de Colombia, 2009, pág. 112).

Para este tema, el Concejo ha sido quien ha disputado en múltiples debates tanto los ajustes como la voluntad política para el establecimiento de las estrategias para la preservación y adecuación del sector histórico; para lo cual distintos integrantes del Consejo municipal incluyen sus intereses particulares dentro de las decisiones que se

toman en las múltiples sesiones relacionadas al PEMP y su formulación a partir de las actualizaciones normativas, obtención de recursos para su ejecución, viabilidad colectiva y formación de capital electoral, promoción de intereses colectivos y formación personalista de la acción política entre otras consideraciones, que colocan en antelala el papel relevante de la actividad del Concejo.

El Concejo Municipal de la ciudad de Popayán además de ser una corporación administrativa de elección popular, contiene en sí, intereses contrapuestos con relación a la aplicabilidad y desarrollo del PEMP. En este espacio las discusiones están contenidas en temas como la voluntad política, la relevancia comercial del sector histórico, la implementación del Ente gestor, la cultura ciudadana y su relevancia en el proceso de sujeción cognitiva de las acciones del PEMP dentro de la ciudadanía entre otros temas.

Con relación a la construcción del **Ente Gestor**, quien se encargue de administrar lo relacionado al PEMP, diferentes concejales de Popayán, se encuentran en apoyo constante a que se diseñe este Ente administrativo con el objeto de mejorar la eficiencia administrativa en la aplicabilidad del PEMP y ven con malos ojos, a que la oficina de Planeación Municipal, sea la oficina encargada de desarrollar el control de dichas labores, por ello se exige la necesidad de establecer un Ente Gestor que regule el centro histórico, puesto que es un “centro histórico muy Grande y el que tengamos un plan especial de manejo del centro histórico, ya que implica que realmente hay que hacer un acompañamiento, tiene que haber un equipo especial a que realmente se cumpla el PEMP” (Parra, 2018), reconociendo que “la administración actual a determinado que no hay necesidad de un ente gestor, ya que sería la secretaria de planeación la que haría del papel del ente gestor para no tener temas burocráticos” (Parra, 2018); Por tanto, “la administración municipal ha planteado que va presentar una modificación al PEMP ante el Ministerio de Cultura para que sea adoptada” (Parra, 2018), lo cual implica nuevas consideraciones reduccionistas frente al PEMP y dilatación de los procesos administrativos, ya que mientras más modificaciones ejecuten, mayor serán la sujeción de intereses contrapuestos a los que se somete el proceso de planificación de ciudad.

Por tanto, los integrantes del Concejo Municipal de Popayán, proponen la conformación de una oficina o mesa permanente que regule la aplicabilidad del PEMP en el sector histórico, donde se propone establecer una “mesa permanente del Ministerio de Cultura en el departamento de Cauca para que el PEMP armonice realmente...esta secretaria debe trabajar de la mano con la ciudad, pero debe existir un articulador para que no les tiren la competencia a terceros”. (Parra, 2018), además, el municipio, “tendría que constituir una oficina, un equipo, un grupo de personas que estén al frente del cumplimiento de PEMP, la implementación del PEMP, la Divulgación del PEMP, los ajustes, y todo lo que requiere el PEMP, para la preservación de centro histórico (Parra, 2018)

En otro espacio de confrontación tenemos la inversión del sector privado en el sector histórico. Este tema ha traído grandes contradicciones, puesto que la actividad comercial y habitacional, se encuentra limitada por las implicaciones arquitectónicas del sector histórico, ya que al momento de realizar modificaciones para la elaboración de estructuras físicas para labores comerciales se estaría desdibujando el valor patrimonial de los inmuebles históricos, limitando la presencia del legado histórico de la ciudad, reduciéndolo al confinamiento comercial que destruye el desarrollo de la ciudad con desarrollo propio.

Se argumenta por parte de integrantes del concejo municipal que “los empresarios se están quejando porque no dejan construir edificios altos en la parte histórica, como será más adelante si no se ve una parte de administración municipal queriendo adaptarlo” (D. Alegría, comunicación personal, 7 de febrero de 2018. (Alegría, 2018), mientras se propone que se debe “apuntar a mejorar y establecer la construcción de dos pisos, buscando que el sector histórico sea otra vez atractivo, porque lo que vemos ahora en un "centro deprimido" ya que, en administraciones anteriores, cerraron el uso de los suelos a bares y restaurantes...vemos el centro histórico de Popayán "sepultado", mostrando un mínimo sentido de pertenencia. (Parra, 2018) “debemos pensar en disminuir el valor de los impuestos para predios del sector histórico, para que no se

impulse al propietario a sacar una utilidad superior y tienda a demoler para solventar sus impuestos” (Parra, 2018)

Con relación al tema habitacional existe propuesta de revitalizar el sector histórico, con estructuras que permitan el alquiler de lugares de estadias dentro del sector histórico y sus alrededores bajo costos mínimos en su tributación:

Esa recuperación de centros históricos, implica una recuperación de las viviendas, edificaciones, pero cambiándoles la orientación de para qué sirven esas viviendas... se pudiera hacer una reconversión en términos de uso de la edificación, y no de las edificaciones nuevas, sino con la preservación ayudar con buenos proyectos, no tendría que pagar transporte, un alquiler más barato, eso hace las grandes ciudades del mundo listo el PEMP hay que seguirlo manteniendo porque las edificaciones hay que seguir las manteniendo lo que encanto de Popayán, pero podemos cambiarle el uso. (Parra, 2018)

El PEMP es una norma que dicta el Ministerio de cultura, por lo tanto, las administraciones no deberían interferir en la norma, ha habido falencias en la apropiación y divulgación de la norma con la comunidad. Los procesos y proyectos del PEMP requieren de una serie de procesos para su aprobación que suelen ser muy demorados, por esta razón las personas prefieren hacer modificaciones, construcciones, reparaciones por cuenta propia. (Lopez, Hurtado, 2018)

En el escenario anterior, donde la inversión privada en cuestiones comerciales, se hace evidente que el tema es reiterativo y tiene cierta armonía, ya que se busca adecuar el sector histórico, para concesiones comerciales, por su gran atractivo turístico y comercial; pero esta sujeción de propuesta, llevaría a la subvaloración del legado histórico y patrimonial que representa el sector histórico de Popayán, limitando las estrategias del PEMP, a los espacios geográficos limitados, donde los intereses comerciales de ciertas colectividades que influyen al Concejo Municipal, negando con ello, que el sector histórico va más allá del centro, pues abarca gran número de espacios de ciudad, como son los barrios históricos (Barrio Alfonso López, La Pamba, Santa Inés entre otros), los cerros tutelares y los ríos y cuencas hidrográficas. Esto llevaría a factorizar la protección del sector histórico a partir de su importancia comercial y de inversión, mas no por el hecho de conservar, proteger y revitalizar el legado histórico de



la ciudad, como valor esencial para su desarrollo social, cultural, económicos, política y patrimonial.

El tema de apropiación y gestión de recursos para la implementación del PEMP. Distintas propuestas y posiciones se han conocido; tenemos la elaboración de un “plan centro” para la gestión de recursos, la inversión a partir de cooperación internacional y FINDETER. Estas propuestas están ajustadas a la poca gestión que han tenido las diferentes administraciones municipales en los últimos años, donde se ha inclinado por establecer una férrea indiferencia al tema suscitado, ya que no representa prioridades de intereses en la agenda pública de la visión administrativa de Popayán que es tan limitada y reducida a la conformación de cuotas políticas.

Propuesta para diseñar un PLAN CENTRO que sería presentado ante el Ministerio de Cultura que de ir “acompañado por el sentido de pertenencia de los payaneses y los foráneos ...ingresar en la culturización de las personas...Se puede tener un documento que indique la distribución de 2000 o 3000 millones de pesos para cuidar el sector histórico” (Parra, 2018), indicando que la cultura ciudadana es importante y debería ir de la mano con la inversión de recursos, ya que si las personas no tienen una cultura “para la actuación en el sector histórico; entonces es muy necesario la culturalización de la ciudadanía y su conocimiento sobre el sector histórico, desde el ciudadano de a pie hasta los conductores de taxi y demás”. (Parra, 2018)

Por ello, “logramos un convenio con la alcaldía, Ministerio de Cultura y la Agencia de Cooperación Española, los recursos para hacer la formulación del PEMP y eso fue un trabajo que se hizo conjuntamente. El PEMP se sanciono en el 2009, se vuelve una ley, una ley de carácter superior” (Velasco, 2018); pero en concreto lo que falla en términos de ejecución del PEMP y sus estrategias es la proyección de voluntad política ya que la administración Municipal de Popayán “aprobó la modificación de la estructura orgánica del municipio, la creación de nuevas secretarías y las oficinas y el tema del PEMP no está, entonces es un tema netamente un desconocimiento, voluntades políticas porque

si vieran lo esencial que es el PEMP para la ciudad de Popayán, seguramente habría un respaldo” (Alegria, 2018)

Con relación a los recursos de inversión existe una fuerte inclinación a la búsqueda del apoyo de cooperación internacional, pero los temas de la administración municipal se encuentran restringidos, debido a que los intereses prioritarios de la administración están ligados a los intereses de cuota política, reduciendo al juego de la inversión a los límites de los intereses en juego, donde la decisión pública está en un estado de dispersión y disolución dentro de las estrategias del juego político reinante, infravalorando la importancia de los planes que permitan mejorar la conformación de la ciudad y la ciudadanía en favor del beneficio común de la sociedad.

Evidenciando que la voluntad política se encuentra en duda, ya que interfieren múltiples intereses en disputa, desde la ciudadanía a través de las veedurías ciudadanas, hasta aquellos que integran las oficinas institucionales, precipitando a que el PEMP no conlleve a términos factibles de ejecución. Para ello el Exdirector del PEMP, Tomas Castrillón, expresa que la labor de la voluntad política se encuentra reducida a intereses particularista, y que los diferentes estudios que se han realizado, han sido ampliados al margen de rubro económico, y a la vez a la ocultación de información que debía ser pública para toda la población:

Por voluntad política eso fallo, porque puede creer que eso costo 400 millones de pesos y ahora hay un estudio por 4.000 millones de pesos que se gastaron en viajes a Europa y paseos. Hay estudios, pero no los sueltan. La gente me pregunta como hice un estudio con 400 millones de pesos y les digo con las personas que le ponen corazón y no voluntad económica. Cada vez que necesitaba un profesional, ellos llegaban como si fueran enviados por el señor, reuní con un grupo de personas que aman la ciudad y querían servir con su trabajo intelectual. Había reuniones con las personas del Alfonso López o del Barrio Bolívar en mi apartamento que eran mi estudio de trabajo, tomamos nota de todo lo que nos decía la gente y de todos los niveles culturales, como es del más humildes hasta los más encumbrados, oíamos todo y lo convertimos en proyecto, eso es el PEMP una carta de navegación solo que se debe hacer en el Sector Histórico para no aumentar esa distancia entre blancos, negros e indios (Castrillon, 2018)

La Administración Municipal, quien es representada por la **Oficina De Planeación Municipal**, es la encargada de promocionar, diseñar y elaborar estrategias para la preservación del sector histórico de Popayán a partir del ajuste que se empleen en el PEMP. Esta oficina tiene la inquietante responsabilidad de implementar el ejercicio de planificación que mejor corresponda a la ciudad de Popayán, puesto que el sector histórico no se encuentra limitado al sector centro de la ciudad, si no que abarca la totalidad de la ciudad y cerros tutelares que ha sido parte esencial del desarrollo histórico de la ciudad, procurando que los intereses de los distintos actores sean tenidos en cuenta en una dinámica equilibrada de consenso para la actividad pública dentro de la agenda municipal, donde todas las oficinas encargadas encuentren el punto de acción frente al PEMP.

Las anteriores temáticas como la conformación del ente gestor, tema de recursos, la relación entre lo público y privado, han sido tratados por la oficina de planeación municipal de Popayán, conciliando dentro de sus funciones la implementación del PEMP como estrategia de planificación de ciudad. Bajo una anterior reorganización orgánica de la administración municipal, la Oficina de planeación, vino a cubrir el papel del Ente gestor conciliando que la conformación de un Ente gestor para el PEMP sería una sobrecarga burocrática, amplificando la ineficiencia administrativa que en palabras del secretario de planeación municipal Francisco Zúñiga argumento lo siguiente:

la oficina de planeación atendiendo a esta estructura, reestructuró la secretaría de planeación, pasando a ser de una oficina asesora a ser una secretaría dentro de la que se creó un subproceso que es la creación de la oficina del sector histórico, esta oficina es parte de la estructura administrativa del PEMP, pero aún no tiene funcionarios operando... Lo que está por hacerse en cuanto a planes y proyectos del PEMP es mucho, sin embargo, esta administración deja como compromiso un proyecto estratégico ejecutado: Espacio público. Se conforma de igual manera la estructura administrativa que no existía, la oficina del sector histórico, el ente gestor y las unidades de gestión urbanística... Posteriormente se espera que con la organización de las UGUS, los habitantes como los usuarios del sector histórico tengan conocimiento y de igual manera interactúen de primera mano en el desarrollo de los proyectos estratégicos del sector, un espacio donde se unen todos los actores del sector histórico. (Zúñiga, 2018)

El argumento de la representante jurídica de la oficina de planeación municipal determina que “todo nuestro derecho es absolutamente europeo, allá funcionan los entes gestores. La administración pública es muy fuerte y hay asociaciones público – privada, se socia el particular con intereses con algo la administración y sacan adelante los proyectos” (Sandoval, 2018), estableciendo que el carácter administrativo local, no reúne características esenciales para llevar un eficiente manejo del PEMP, para lo cual se proyecta los errores anteriores a nivel nacional con relación a la administración por parte de Entes gestores para el manejo del sector histórico, “...la Candelaria en Bogotá, Barranquilla fueron instituciones que se burocrataron a tal nivel que fueron inoperantes... se vuelven como una especie de para-alcaldía, y empiezan a tener conflictos cuando no coinciden los intereses políticos de los nuevos alcaldes” (Sandoval, 2018).

El concepto en relevancia como: “Para – Alcaldía” para ejemplificar lo inoperantes que sería la estructuración de un Ente Gestor, ejemplificando que serían “dos instituciones con intereses opuestos con visiones y misiones que no coinciden eso tarde que temprano va fallar, ahora hay muchas posibilidades, incluso se hizo una proyección de una entidad altamente participativa pero que requiere un alto nivel de participación ciudadana, de lo cual no existe” (Sandoval, 2018)... “si ustedes hacen un estudio comparado y crítico van a encontrarse en conclusión esos problemas, los entes Gestores en realidad son una figura nueva y que los ejercicios que se han dado hasta ahora no han sido funcionales” (Sandoval, 2018), para lo cual, la organización de un Ente gestor, se concibe como un gasto innecesario, ya que la administración municipal se ciñe a los parámetros de la Nueva Gestión Pública, donde los recursos son reducidos y se busca mayor eficiencia a menores costos de productividad.

La proyección de recurso para la realización de proyectos por parte del PEMP, se encuentra limitada , toda vez que la inversión de recursos ya se ha evaluado y generado parámetros de inversión en temas de movilidad a partir de “empréstitos”, de igual forma, se buscara gestionar recursos por parte de FINDETER, Banco Interamericano de Desarrollo, Cooperación Internacional entre otras entidades de carácter internacional ,

puesto que no existe una eficiente cultura con el recaudo de recursos propios que permitan la inversión lejos de los préstamos a largo plazo que llevan a deuda al municipio.

La Oficina de Planeación Municipal explica las incidencias del recaudo y los limitantes de inversión en recursos propios, especificando que el municipio estuvo en ley 550 hasta el 2016<sup>1</sup> “no existía recursos para inversión y por parte de recursos propios menos, ya que municipio tiene un recaudo muy bajo porque la gente aquí no tiene disciplina de pago de impuestos, entonces los proyectos que haya que adelantar se van por endeudamiento” (Sandoval, 2018), aclarando que:

Existen buenas voluntades, buenos proyectos planteados, pero choca con las realidades administrativas. proyectos tenemos “Popayán ideal”, FINDETER priorizó solo 3 proyectos del PEMP, eso significa que, si se aprueba el plan, así como quedó, El Banco Interamericano de Desarrollo prestaría el dinero para adelantar eso proyectos...El dinero para la financiación de los proyectos del PEMP sería por préstamos por parte del Banco mundial, en este momento el municipio no tiene la cantidad de dinero por recursos propios (Entrevista Oficina de planeación. 2018).

Existen los proyectos y estrategias por parte del PEMP y serían ejecutadas y administradas por la oficina de Planeación Municipal de Popayán en concordancia con el ordenamiento orgánico de la administración, en la lógica general de eficiencia administrativa y reducción de los gastos administrativos; entre tanto, el PEMP “cuando se presentó eran de 148 mil millones su costo porque son 128 proyectos grandes de ciudad debido a que el sector histórico no es el sector aislado, es el corazón administrativo, político, de identidad de la ciudad” (Sandoval, 2018); aclarando que existen Entes Gestores como lo es Movilidad Futura que tienen “recursos del ministerio por un empréstito por endeudamiento que tuvo el municipio sumado a recursos del ministerio y del BIC, lo que determina autonomía” (Sandoval, 2018); para lo cual, no existe lo mismo para el sector histórico, ya que tiene limitantes a partir que afecta a múltiples sectores e intereses de distintos sectores del municipio.

---

<sup>11</sup> Ley 550 de 1999. por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones... Esta ley se aplicará igualmente a las entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título IV de la misma, y a las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia.

Con relación al tema de apoyos a diferentes sectores, como lo son el sector público o sector privado (comerciantes, industriales, inversión en temas habitacional entre otros), Oficina de Planeación municipal ha sido clara: se apoya la inversión pública, ya que todo proyecto es relacionado a la preservación, protección y revitalización del sector histórico, lo cual no compromete las estrategias en inversiones comerciales o privadas, ya que es un tema de ciudad y ciudadanía y como tal, toda estrategia de planificación está relacionada con lo público, especificando que “la mayoría de proyectos son de espacio público, un particular invierte en espacio público. Invierte el sector público quien invierte es la alcaldía que es la llamada a guardar el espacio público y recuperarlo” (Sandoval, 2018)

Por tanto, se evidencia una fuerte contraposición de quien o que sectores invierten en el sector histórico de Popayán y bajo que parámetros realizaría su actuación, puesto que se dispone de dos situaciones que van en contravía, por una parte los particulares o el sector privado con planes y proyectos de inversión comercial y proyección de recursos particulares; por el otro, el sector público con intereses representativos del Estado nacional, y temas de planificación de ciudad y ciudadanía , a partir de intereses colectivos de la sociedad civil, puntualizando que con el PEMP:

Se consagró la necesidad de fortalecimiento institucional porque lo público tiene que seguir siendo público, entonces allí se consideró la creación de la Oficina del Sector Antiguo. Ya lo cumplimos, ya está creada, se hizo la reestructuración de la Oficina Asesora de Planeación pasa a ser secretaría y una de las oficinas será la oficina del sector antiguo, encargada del manejo y el control en compañía del Ministerio de cultura, por qué es un sector antiguo nacional, patrimonio de todos los colombianos (Sandoval, 2018)

Con el anterior análisis, se puede observar que la aplicabilidad del Plan Especial de Manejo y Protección del sector histórico de Popayán, contiene prominentes proyectos de ciudad, al igual que la convergencia de múltiples intereses en constantes confrontación que se aglutinan copiosamente dentro de colectividades, corporaciones municipales y diferentes oficinas de la Administración municipal, ejemplificando un escenario turbulento, pero de gran riqueza relacionado a los espacios de poder, gobernabilidad y

gobernanza que permitirían a futuro, la implementación de nuevas estrategias de planificaciones a partir de la fragmentación de los diferentes sectores para la inversión pública y privada, estableciendo a rasgos generales la vinculación de la lucha política y de intereses personalistas dentro de la aplicabilidad a futuro del PEMP, ya que la administración pública no se limita simplemente al carácter de la oficina burocrática, sino que expande su carácter institucional para cubrir ciertos espacios de la vida pública. Para ello, se requiere del fortalecimiento constante de la institucionalidad descentralizada del municipio que intervenga en la existencia social de los ciudadanos, siendo un ejemplo claro la aplicabilidad del PEMP dentro del sector histórico de la ciudad de Popayán.

### **Gobernabilidad, Gobernanza Y Ciudadanía en la encrucijada del PEMP**

En las diferentes consideraciones sobre el Plan Especial de Manejo y Protección del sector histórico de la ciudad de Popayán se estima una sobresaliente importancia en su aplicación, a la vez que se permite observar una fuerte lucha de intereses dentro de sus concepción y ejecución, al momento que se discute no solo la intervención dentro del sector histórico de la ciudad, sino en la toma de decisiones públicas que afectan el escenario de la ciudad, su construcción, formación del imaginario social, político, cultural entre otros. Perfilando con gran asombro la secuencia de intervalos progresivos de cambios estructurales, orgánicos e inorgánicos tanto en la institucionalidad de la ciudad como en la conformación del significado de la ciudadanía como tal.

Esta abstracción analítica se genera al momento de observar que el PEMP además de ser una herramienta de planificación de ciudad, también integra a todos los sectores sociales, desde el sujeto desprevenido que recorre el sector histórico quien se maravilla por su histórica desconocida, hasta las grandes instituciones públicas que habitan en el sector, avizorando que este Plan que llegaría ejecutarse, transformaría irresolutamente la visión ciudadana del sector, comprendiendo el embalaje socio-histórico que posee a la sociedad a la vez, que las instituciones tenderían ajustar nuevas formas de administración que permitan a la ciudadanía participar como veedores de la decisión publica frente a la actuación de los actores involucrados, para ello, el tema de la

governabilidad, gobernanza y ciudadanía se proyecta como un ejercicio vivido de las nuevas tendencias de planificación territorial .

La formación de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad se han presentado en las últimas décadas como un importante aporte dentro de las dinámicas explicativas de la acción de gobierno. Este concepto es el resultado histórico de múltiples cambios desde la sociedad. Tenemos la formación de una crisis de legitimidad del Estado, la sobrecarga de demandas sociales sin solución, la formación de capital transnacional que exigía al Estados resultados eficientes para sus operaciones, limitación del aparato del Estado en sus funciones y la tecnificación de los procesos mercantiles, todo esto se consolida entre las décadas del setenta al noventa, influenciando fuertemente el desarrollo de la administración pública a nivel regional y municipal en Colombia.

Con ello, se concibe el concepto de **Gobernabilidad** como: “una decisión vertical (top – Down) con la que el Estado hace uso de sus recursos para promover solución a problemáticas sociales, políticas, económicas, sociales, ambientales” (Cante, F & Trujillo, L, 2014, pág. 34), es decir, la **gobernanza** es un modelo de gobierno, donde la decisión tiene como actor principal al Estado y establece una relación jerárquica y propiamente conflictiva con los demás actores, perfilando una oferta pública en la que se busca ajustar las demandas sociales. Esta faceta se implementa bajo cánones de eficiencia, eficacia y efectividad dentro de entornos corporativistas, que estableció dentro del escenario público la modernización de un Estado mínimo que permitiera los supuestos de autorregulación del mercado.

El tipo de gobernabilidad que se experimenta en la ciudad de Popayán es la gobernabilidad jerárquica, es parte de la modernización del Estado, su forma de gestión es vertical con “escenarios institucionales centralizados, hacia formas administrativas más descentralizadas...Existe una creciente insatisfacción respecto de la costosa e infectiva maquinaria del Estado, su falta de visión o liderazgo, su disciplina financiera débil y sus mandatos políticos que inutilizan a las funciones administrativa” (Roger y Hall. 2003, pág. 14), a la cual, se limita solo a los escenarios generales de la administración con un centro de mando limitado en sus rigores funcionales y burocrático, donde la naturaleza de la decisión es limitada solo a las disposiciones de los actores que tienen



peso decisonal dentro de la administración o en el campo político. Están fuera de la toma de decisiones la población generalizada y aquellas organizaciones de la sociedad civil que no son representativas del poder político.

En este caso de gobernabilidad, El PEMP, ingresaría a transformar esta dinámica; es decir de una dinámica propiamente restringida por el poder político, hacia una dinámica más abierta, donde la ciudadanía es parte esencial en el desarrollo de estrategias de planificación e intervención dentro del sector histórico, procurando que organizaciones civiles se aglutinen dentro de la agenda públicas que dispondría el PEMP, y se establecería dinámicas informativas apropiadas para que la normatividad del PEMP fuera conocida como un plan que rige el crecimiento planificado de la ciudad y que va de la mano con el Plan de Ordenamiento Territorial. Es decir, la ciudad tendría un despertar de cultura ciudadana y política, donde los distintos sectores que conviven en el sector histórico y sus alrededores proyectarían su participación y su esencia en dar significado a la histórica de la ciudad. Esto nos lleva a otro escenario actual que es de la gobernanza, como parte fundamental de la acción político – colectiva.

La gobernanza se concibe desde la visión *botton – up*, partiendo de la dinámica multifocal del poder, que consiste en la “toma de decisiones mediante un proceso más incluyente, en donde se considera a la sociedad civil capaz de autorregularse y como resultado de su propio proceso de organización, de interactuar con la autoridad y, además, de expresar sus demandas en el marco de los derechos individuales y colectivos” (Cante, F & Trujillo, L, 2014, pág. 23).

Esto integra un escenario donde la acción política se estructura a partir de la interacción de todos los actores que formalizan la toma de decisiones, a partir de marcos de regulación y acción colectiva, donde los objetivos se perfilan desde lo colectivo, hacia el bien común. Las relaciones entre distintas instituciones son de carácter horizontal, afectando con ello, la distribución del poder dentro del gobierno a partir de la presencia o no del Estado.

La gobernanza y sus dinámicas diferenciadas dentro del contexto de la ciudad de Popayán, se encuentra influenciada tanto por factores internos (factores culturales, sociales, político de los actores) como de factores externos (Estado, agentes privados y de mercado, actores armados), estableciendo que la toma de decisiones es un escenario conflictivo donde busca articular todas las condiciones institucionales de los grupos sociales y organizados en contradicción a partir de sus intereses particulares dentro del territorio.

Experimentado que la aplicabilidad del PEMP con relación a la gobernanza genera unos espacios irregulares de contracción del poder, puesto que los intereses sectorizados, busquen afectar la decisión pública referentes a la estrategias a implementar en el sector histórico, evidenciando que se debe proyectar una dinámica clara y a la vez efectiva dentro de la administración pública, ya que ello demanda el fortalecimiento institucional y la formación de capital social adecuado para las labores administrativas pero también sociales a la cual será sometida toda institucionalidad que sea inmersa en las dinámicas del PEMP, puesto que la centralidad del poder administrativo e institucional, será disperso en distintos sectores a partir de la presión que cada sector ejerza. Mientras más sea la importancia del actor político, mayor será su influencia dentro de la decisión pública, ajustando toda decisión a los espacios de la agenda pública.

Por ello, se requiere una ciudadanía empoderada en la acción de las estrategias del PEMP, que se encuentre informada y a la vez organizada en diferentes principios y conocimiento del sector histórico, procurando que la ciudadanía es en sí, es el reconocimiento que se hace a un sujeto de derechos políticos, económicos, culturales dentro de un Estado sobre un espacio geográfico, y de acuerdo a las características de los ciudadanos se diferencian algunos tipos como:

- 1) *ciudadanía formal* y se “refiere a la población que pertenece a una nación donde existe un Estado de Derecho, que le atribuye derechos y deberes; aunque no se sabe si el ciudadano los interioriza o los ejerce, simplemente los tiene. 2) *“ciudadanía sustantiva* refiere ya a las personas que se apropian de los derechos formales para usarlos y para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas”. 3) *ciudadanía activa* “refiere a las personas que, generalmente sobre la base de una

alta ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos de manera frecuente y sostenida” (Gomáriz, 2007, pág. 73)

Para que toda acción del PEMP y toda comprensión de ciudad y ciudadanía tenga efecto, se debe pasar de una ciudadanía pasiva, hacia una ciudadanía activa que permita a las organizaciones de la sociedad civil tener los contrapesos necesarios para poder ajustar a los actores del poder en una dinámica que les permitan ser escuchados a partir de la presión constante tanto en lo pública por medio de la generación efectiva de la opinión pública como en lo político a partir de la participación constante tanto en lo electoral y administrativo del municipio, pues se evidencia que en la ciudad de Popayán sufre un fenómeno llamado “usurpación de la decisión pública” (Meny, Yves & Thoenig. 1992, pág. 42) la cual consiste en: que la decisión se construye sin el apoyo popular o legitimidad administrativa, siendo la autoridad reducida por la fuerza de los intereses, esto afecta: “la sensibilidad cívica o ética, la responsabilidad política y el debate” (Meny, Yves & Thoenig. 1992, pág. 42), sopesando la racionalidad de lo público en los intereses jerárquicos de quienes detenta el poder en reducidas manos, donde la ciudadanía tiene un valor reducido como legitimador pasivo de actos contra-democráticos.

Por lo cual, cuando se habla del Plan Especial de Manejo y Protección del sector histórico de Popayán, se está hablando de preservación, conservación y revitalización del sector histórico, pero también esta dinámica afecta las consideraciones generales de participación ciudadana, ya que ingresan a modificar toda consideración estatista del poder en manos de unos pocos, a ser de orden vital de la ciudad, ya que al momento de ingresar a modificar la historia de un territorio, también se modifica su concepción de su vitalidad y territorialidad, la ciudadanía y su subjetividad que establece la forma de existencia dentro del mismo objetivado y su entorno social y políticos, además de su cultura y desarrollo a futuro, permitiendo que las fronteras institucionales sean modificada al momento que se genera nuevas formas de interpretar la ciudad donde todos están invitados a participar en la necesidad de un nuevo desarrollo a partir de la visión de distintas ópticas de crecimiento de la sociedad dentro de la ciudad.

Con lo anterior, debemos entender que la construcción del PEMP para la ciudad de Popayán, transgrede uno de sus parámetros esenciales y es la integración de la ciudadanía para la conformación de las estrategias a implementar en el sector histórico a partir de la identificación de los bienes de interés cultural, a lo cual, la administración municipal, realizó la conformación de este proceso a puerta cerrada; es decir, no formulo procesos de integración ciudadana para el diseño en conjunto del PEMP, lo cual, rompe una parte esencial de la gobernanza y es la identidad del ciudadano dentro de la participación y construcción de respuestas a problemáticas colectivas.

El mecanismo que utilizó la administración municipal fue el diseño e implementación de encuestas para generar un diagnóstico que permitiera la observación del contexto social, cultural y económico en el que se desarrolla el sector histórico. Donde los datos del muestreo es el siguiente: “tamaño de la población de la encuesta fue de 31365 personas, donde la muestra fue 1494 personas, donde estaba sumado, población residente, comerciantes del sector (133), trabajadores informales (196), Usuarios (133)” (PEMP D. , 2009), presentado , que para la administración municipal no era relevante la participación ciudadana para la formulación del PEMP en concordancia con sus principios esenciales para la transformación del sector histórico.

## Conclusiones

El objetivo fundamental del proyecto de grado consiste en abordar la caracterización de la implementación del Plan Especial de Manejo y Protección del Sector histórico de Popayán (PEMP) como una problemática política, proceso clave para la identificación de múltiples problemáticas en la política pública de la ciudad, el cual nos permite brindar un mecanismo de soluciones al proceso que requiere el sector histórico de la Ciudad Blanca.

Es así, como nuestro trabajo de grado analiza el PEMP con el fin de identificar el origen de la problemática que vive el sector histórico de Popayán partiendo de los centros históricos desde el siglo XX hasta Latinoamérica, que sin lugar a equívocos refleja en el presente muchas debilidades institucionales causadas por políticas deficientes, carencia de control y desatención a los principios de coordinación administrativa y de continuidad para la protección de nuestro patrimonio cultural, razón por la cual se concluye una falta de formación, capacitación, educación y socialización tanto de funcionarios públicos como de la comunidad en general.

Además, la formación histórica de los centros histórico permite la visualización de la importancia de la planificación urbana dentro de las ciudades , ya que se relacionan espacio de vida de los habitantes, su bienestar, la formación empresarial e industrial y los ajuste a la concentración de las relaciones de poder dentro de las centralidades , ya que clasifican tanto a la población para el acceso de los servicios públicos como su integración a la institucionalidad que habita dentro de los sectores históricos, promoviendo no solamente un orden geográfico social , si no también demográfico cultural que afecta la concreción del gobierno y su implementación de la administración de cada municipio y en nuestro caso de investigación la ciudad de Popayán.

Debido a la complejidad social e institucional, el sector histórico exige un particular manejo para contener y evitar los desbordamientos que a la fecha padece, demanda de un liderazgo institucional distinto al pasivo que hasta la fecha se ha venido ejerciendo, que coordine y haga posibles y efectivas las acciones de las diversas entidades que intervienen en su territorio, y de autoridades que sean capaces de asumir la gestión integral que permitan la sostenibilidad y competitividad del sector. Con ello, la

administración pública debe ser parte esencial de los cambios que busca integrar el PEMP, debido a que no existe una eficiente voluntad política y de gobierno frente a la protección del sector histórico, conllevando a que esta vacilación, afecte en gran manera la verdadera naturaleza del sector histórico en la ciudad, como integrador socio-cultural de sus habitantes y pase a ser reducido como atractivo comercial y turístico dentro de la ciudad, simplificando con ello bajo la ley del valor y la intervención instrumental del sector privado para el manejo del mismo a partir de intereses particularistas.

Así mismo se identifica que la entidad líder que debe actuar como gestora del sector histórico requiere de una organización que le permita tener una visión integral de problemas, retos y potencialidades de este patrimonio que pertenece no solo a entidades y usuarios sino a todos los colombianos gracias a lo que representa histórica y culturalmente para nuestro país.

Las limitaciones de recursos públicos para la asistencia, protección y restauración del bien inmueble de carácter cultural se encuentran reducidos a las dicotomías de la agenda política, donde la apremian distintas objeciones y necesidades de carácter público – privado, a partir de relaciones de poder que reduce los espacios de motricidad y dinámica ciudadana, es decir, que este tipo de agenda, no contempla las necesidades de la ciudadanía como tal, y su integración social y cultural al entorno histórico, limitando los efectos del sector histórico a los bienes de intereses comerciales sin importar los desajustes urbanísticos que estos sufran. Comprendiendo que se requiere una administración más comprometida con la ciudadanía y su legado cultural y menos interesada en fomentar la participación comercial dentro del sector histórico, ya que esto genera desbalance en la percepción de lo que debe protegerse y de lo que se invierten los recursos.

Las políticas sociales se encuentran atomizadas en diferentes instituciones encargadas de desarrollar proyectos específicos con poblaciones particulares, por lo que se hace necesario diseñar estrategias integrales para el sector histórico que permitan una atención efectiva de problemáticas como la población en situación vulnerable, la superación de la exclusión social, los habitantes de la calle y la creación de espacios de

cooperación que permitan la convivencia pacífica entre la diversidad de habitantes, usuarios y visitantes del sector histórico.

La revitalización del sector histórico necesita explotar el potencial que tiene en cuanto a turismo gracias a la historia que guarda su estructura colonial. La organización de la oferta turística y plantear estrategias de mercadeo, así mismo como contar con políticas sectoriales en materia de hotelería, restaurantes y de oferta de servicios complementarios a la actividad turística, etc. Ayudarían a fomentar la cultura con nuevas actividades culturales, especialmente dirigidas a niños, adolescentes y jóvenes.

Así mismo, se debe pensar en estrategias puntuales para el manejo del espacio público permitiendo el aprovechamiento económico pero respetuoso de su condición de imprescriptible e inembargable, así como la generación de nuevos espacios de calidad. Para ello también se hace necesario contar con un plan de movilidad que piense y solucione todas las variables conflictivas en esta materia y que se conviertan armónicamente en una solución para el adecuado uso del sector histórico.

Por otro lado, se deberían adoptar mecanismos de administración de recursos y de gestión del suelo que faciliten la inversión en recuperación y conservación, para ello se hace primordial la reestructuración de la administración municipal y hacer operativo el principio de coordinación incluso con las entidades descentralizadas y de servicios.

Aunque para ellos se cuenta, a manera de fortaleza, con el reforzamiento institucional planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial a la Oficina Asesora de Planeación, contenido en el objetivo sexto y que se denomina —Componente municipio con fortalecimiento administrativo, político e institucional---, contenido en el artículo 13 de objetivos y estrategias territoriales del POT. Dentro de sus políticas, se tiene el literal c, que refiere el fortalecimiento de la Oficina de Planeación Municipal bajo lineamientos como los de atención a los asuntos pertinentes al territorio, de prevención de desastres, generación de banco de tierras, vivienda de interés social y banco de proyectos, entre otros. También se tiene que el municipio de Popayán promueve la implementación de la Cátedra Popayán en las instituciones educativas de Primaria, Secundaria y Media Vocacional, herramienta fundamental para fortalecer sentido de pertenencia y el

conocimiento de nuestros valores patrimoniales materiales e inmateriales que podrían de una forma u otra concientizar a la ciudadanía del poder simbólico cultural que tiene el sector histórico.

Finalmente, a pesar de las fortalezas, surgen más problemáticas aún sin resolver que hacen parte de la falta de voluntad política por parte de las administraciones municipales que contribuyan para la creación de un ente gestor que dé cuenta al Ministerio de Cultura de las necesidades que el Sector histórico como centro histórico de Popayán requiere, pues al momento no se reflejan planes o proyectos que beneficien el objetivo del PEMP como política pública de conservación, preservación y revitalización de los BIC.



# ANEXOS

**Anexo 1.** Entrevista a Secretaria de la Oficina Asesora de Planeación Departamental, Jimena Velasco Chaves.

**Anexo 2.** Entrevista a Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, Francisco León Zúñiga Bolívar.

**Anexo 3.** Entrevista a concejal municipal de Popayán, Pablo Andrés Parra Solano.

**Anexo 4.** Entrevista a concejal municipal de Popayán, Diego Fernando Rodríguez Alegría.

**Anexo 5.** Ex director del Plan Especial de Manejo y protección del Sector Histórico de Popayán, arquitecto restaurador Tomás Castrillón Valencia.

**Anexo 6.** Directora del Plan Especial de Manejo y protección del Sector Histórico de Popayán, abogada Ana Mercedes Sandoval Penagos.

**Anexo 7.** Asesor de Centro de Estudios Urbanos de las Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, arquitecto Yeison Darío Hurtado López.

## Anexo 8. EJECUCIÓN GASTO MUNICIPIO DE POPAYÁN 2008

NOMBRE	APROPIACIÓN DEFINITIVA	EJECUCIÓN GASTOS 2007	SALDOS
Adecuación del edificio Idema	300.000.000	0	300.000.000
Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Popayán	401.603.023	400.000.000	1.603.023
Ampliación del área peatonal del Parque Caldas - Centro Histórico del Municipio de Popayán	1.085.000.000	150.000.000	935.000.000
Institución Educativa Don Bosco	0	0	-
Don Bosco	822.305	822.305	-
Cultura para construir ciudadanía	105.708.127	94.977.707	10.730.420
Apoyo al Plan Municipal de Cultura	3.000.000	3.000.000	-
Fortalecimiento del Consejo Municipal de Cultura	3.550.579	3.550.579	-
Encuentro por la creatividad, el arte y la educación	4.500.000	2.300.000	2.200.000
Promoción cultural en las Instituciones Educativas	13.500.000	12.800.000	700.000
Apoyo a la expresión e investigación cultural	15.000.000	10.669.580	4.330.420
Apoyo a la capacitación cultural	9.000.000	9.000.000	-
Festival gastronómico	10.000.000	10.000.000	-
Encuentros intercolegiados de canza y/o música folklórica	2.250.000	1.250.000	1.000.000
Apoyo a la expresión y/o investigación cultural	1.500.000	1.500.000	-

Apoyo a la cultura	32.907.548	32.907.548	-
<b>OTRAS INVERSIONES EN CULTURA</b>	<b>205.227.947</b>	<b>177.240.000</b>	<b>27.987.947</b>
<b>CONSERVACION Y RECONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO TANGIBLE E INTANGIBLE</b>	<b>205.227.947</b>	<b>177.240.000</b>	<b>27.987.947</b>
Semana Santa	30.000.000	30.000.000	-
Festival de Música Religiosa	6.000.000	6.000.000	-
Procesiones Chiquitas	3.000.000	3.000.000	-
Ano Jesús de Yanaconas	2.500.000	2.500.000	-
Fiestas tradicionales del 1 de Mayo	3.000.000	3.000.000	-
Fiestas tradicionales Virgen de Belén	2.000.000	2.000.000	-
Teatro Bolívar	7.000.000	7.000.000	-
Casa de la Cultura	6.000.000	6.000.000	-
Plan Especial de Protección Casa Caldas Tejares	10.000.000	10.000.000	-
Apoyo Museo Arte religioso	8.000.000	8.000.000	-
Rincón payanés	5.000.000	3.210.000	1.790.000
Museo Edgar Negret	8.500.000	8.500.000	-
Museo Efraim Martínez	8.000.000	8.000.000	-
Teatro Guillermo Valencia	13.000.000	0	13.000.000
Reposición alcantarillado calle 5ª entre carreras 1ª y 2ª, Barrio La Pamba	29.792.659	29.792.659	-
Reposición colector sanitario, barrio Caldas	29.792.659	29.792.659	-
Construcción de alameda ubicada en la calle 1N entre las carreras 8 y 11 sobre la margen derecha en sentido occidente-oriente.	15.607.795	15.605.000	2.795
Pavimentación de la carrera 4 entre calles 12 y 13 El Empedrado	23.436.950	23.037.685	399.265
<b>TOTAL</b>	<b>2.609.427.539</b>	<b>1.282.695.722</b>	

Fuente: Oficina de Hacienda pública

**Anexo 9. PROYECTOS DEL PEMP CONSOLIDADOS EN EL POT – POPAYÁN**

PROGRAMAS Y PROYECTOS POT POPAYÁN			
TEMA	#	PROYECTO	RECURSOS
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	3	Río Molino: Manejo de cobertura vegetal y uso del suelo (Ejecución hasta el largo plazo)	250.000.000
	4	Reforestación y mitigación de incendios en la cuenca del río Molino (Ejecución hasta el largo plazo)	50.000.000
	5	Conformación del parque de los cerros orientales desde las Tres Cruces hasta Pisojé, como telón de fondo de Popayán, en respuesta a su potencial recreativo y paisajístico.	
VÍAS		Peatonalización y/o Semipeatonalización de vías en el Centro Histórico. Anexo 5 - Plan de ejecución. Peatonalización y/o Semipeatonalización de vías Centro Histórico.	15.000.000
	7	Ampliación de la carrera 11 entre calles 4 y 5. Anexo 5 - Plan de ejecución. Ampliación de la carrera 11 entre calles 4 y 5.	700.000.000
	8	Ampliación de la calle 13 entre carreras 9 y anillo vial oriente.	2.500.000.00
		Anexo 5 - Plan de ejecución. Ampliación calle 13, entre carrera 9 y anillo vial de oriente.	0
	9	Estructuración de la ciclovía de oriente en la antigua vía férrea, articulada con nodos urbanos como el Centro Recreativo Pisojé, el Parque Yambitará, el Estadio Ciro López y el Coliseo La Estancia. La ciclovía se prolongará por el Centro Deportivo Tulcán y la Avenida de los estudiantes hasta el parque Mosquera y las riberas del río Molino.	
10	Diseño de corredores peatonales sobre las principales vías de la Ciudad, de acuerdo con el plan de espacio público.		
ESPACIO PÚBLICO	11	Rediseño del parque Mosquera por impacto vial.	100.000.000
	12	Plan Especial del Centro Histórico, sus Sectores y Periferia	
		Anexo 5 - Plan de ejecución. Plan Especial del Centro Tradicional e Histórico y sus Sectores.	
14	Mejoramiento de la colina de Moscopán relacionado con el plan parcial del sector de la Plaza de Ferias, debe concertarse con los propietarios del inmueble.		

Fuente: proyección PEMP 2008.

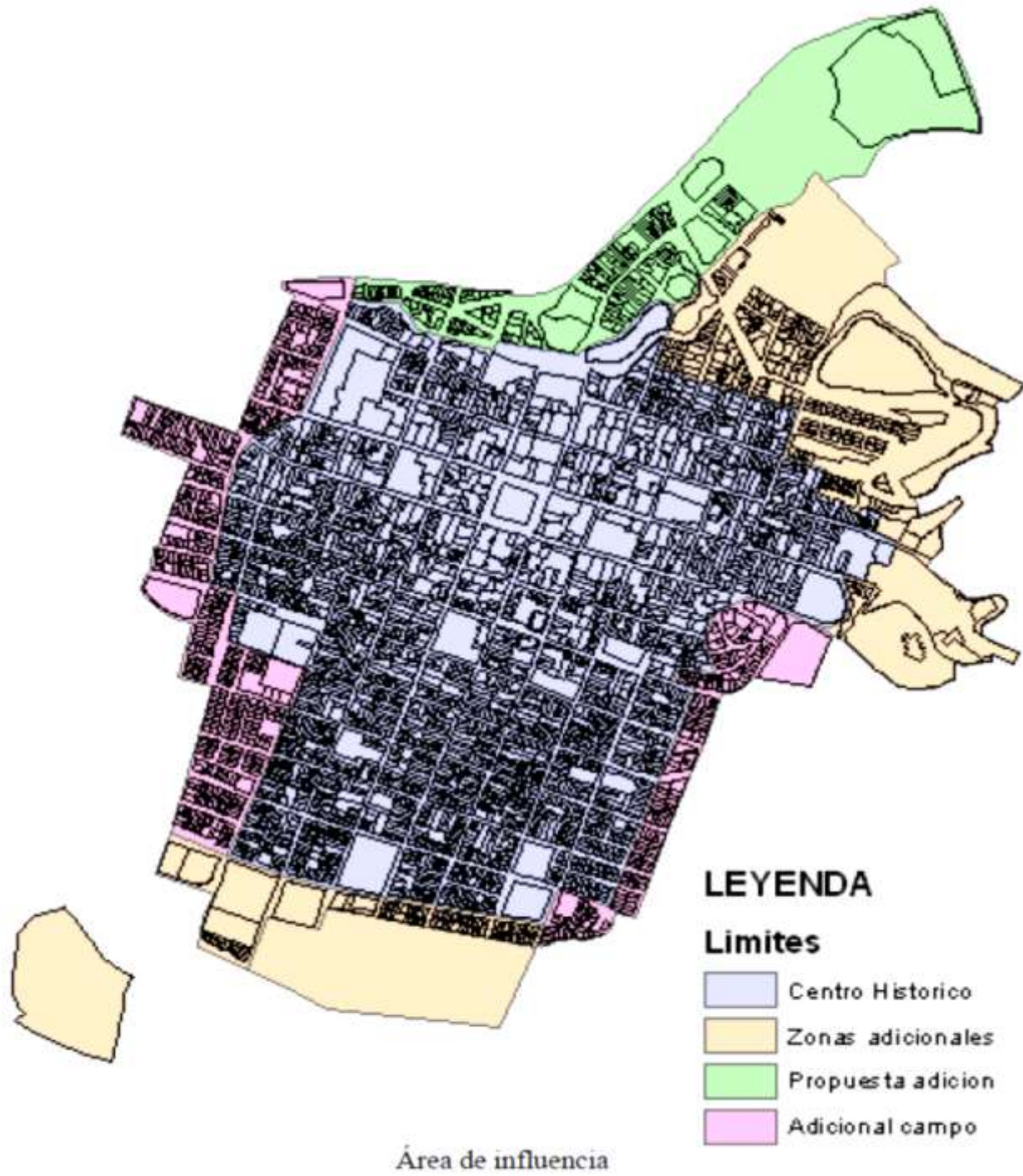


## Anexo 10. PROYECTOS DEL PEMP CONSOLIDADOS EN EL POT – POPAYÁN

		Anexo 5 - Plan de ejecución. Colina de Moscopán.	
		Recuperación de antejardines como componentes del perfil vial público.	
		Anexo 5 - Plan de ejecución. Recuperación de antejardines.	
	16	Plazoletas en centralidades.	
	17	Parque de los Cerros tutelares orientales.	
VIVIENDA		Artículo 91. RECUPERACIÓN DEL USO RESIDENCIAL. BARRIO EL EMPEDRADO: Recuperación del uso residencial y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.	
		Anexo 5 - Plan de ejecución. Vivienda de Interés social Básica.	8.662.825.441
EDUCACIÓN		Centro de Convenciones y Exposiciones de Popayán.	
PATRIMONIO		Proyecto Estratégico, Centro de Cultura y Exposiciones de Popayán.	
		Anexo 5 - Plan de ejecución. Diseño y construcción centro de exposiciones y convenciones.	
	21	Elaboración de un estudio para el manejo de elementos arqueológicos presentes en el área urbana y rural, para incluirlos en el sistema turístico y ecoturístico. Anexo 5 - Plan de ejecución. Estudio forestal paisajístico y plan de manejo de la flora urbana. Elementos arqueológicos.	
CLASIFICACIÓN DEL TERRITORIO (USOS DEL SUELO).	22	Implementación Plan de Ordenamiento Territorial. (Ejecución hasta el largo plazo). \$489.000.000 C-M-L P.	489.000.000
		Programa de centralidades.	20.000.000
		Actualización de la clasificación de construcciones de predios en el Centro Histórico (Ejecución hasta el mediano plazo)	150.000.000
	23	Estudio de prefactibilidad por generación de plusvalía.	100.000.000
		Avalúo y adquisición de predios (Ejecución hasta el largo plazo)	1.500.000.000
PLANES PARCIALES	24	Plan Parcial Sector del Barrio Bolívar. Anexo 5 - Plan de ejecución. Plan Parcial del Sector Barrio Bolívar (Ejecución hasta el mediano plazo).	250.000.000
	25	Plan parcial del Centro Histórico de la ciudad.	
EQUIPAMIENTOS APOYO A LA PRODUCCIÓN	26	Obras de inversión en plazas de mercado en la ciudad.	204.800.000

Fuente: proyección PEMP 2008.

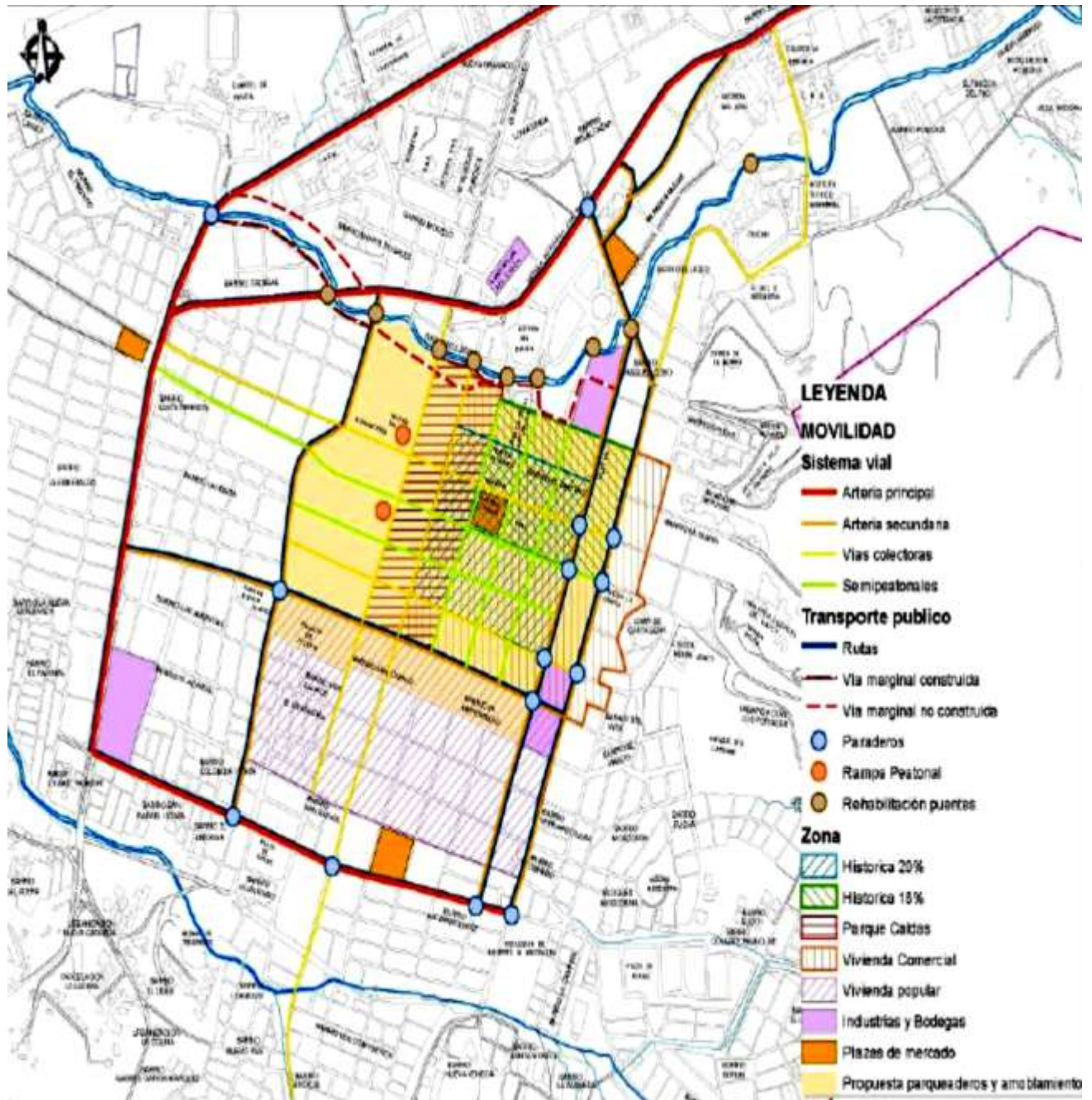
## Anexo 11. AREA DE INFLUENCIA DEL SECTOR HISTORICO DE POPAYÁN



Fuente: Base IGAC Popayán

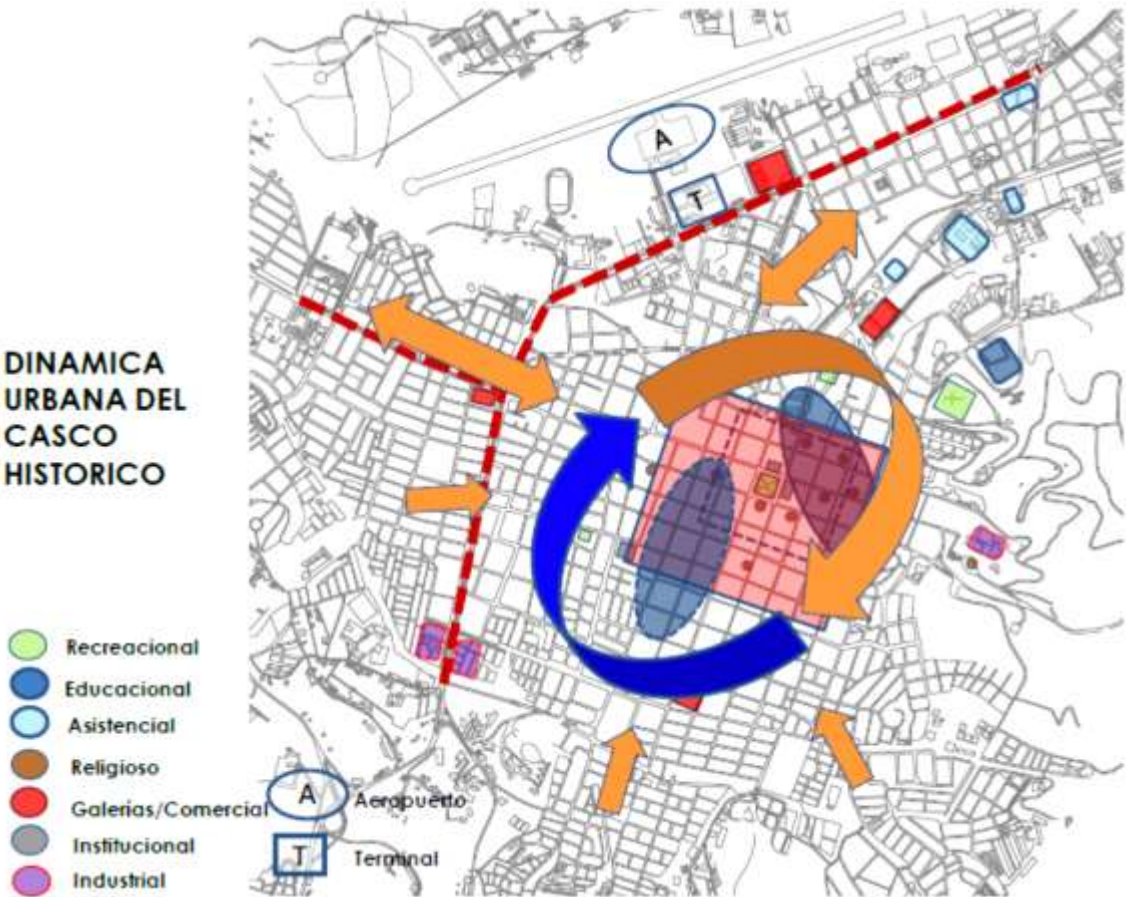


## Anexo 12. PLANO DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO VIAL PEMP – POT POPAYÁN



Fuente: POT – Popayán

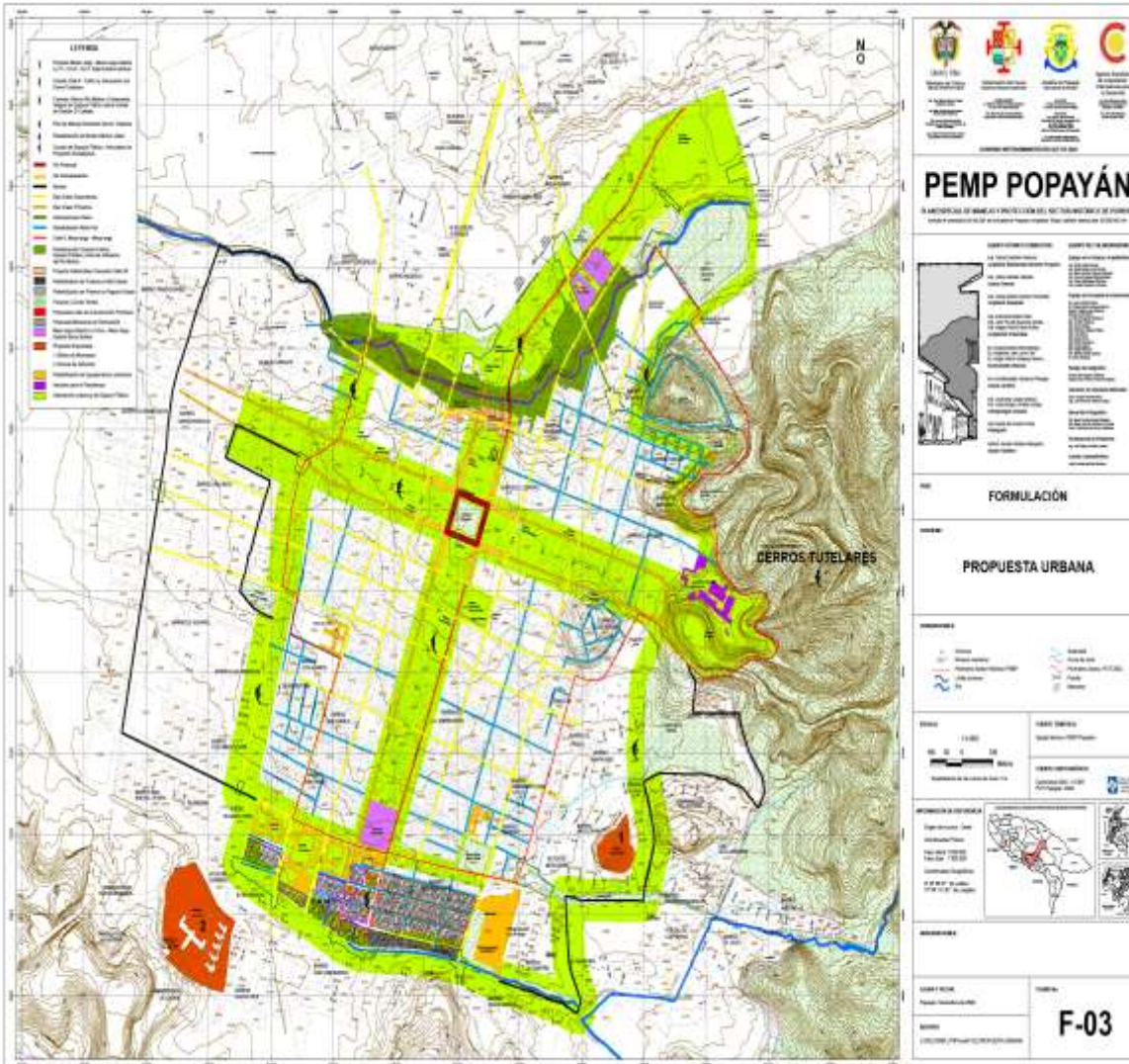
Anexo 13. ESTRUCTURA DINAMICA DEL SECTOR HISTORICO 2017



Fuente: base de datos PEMP – Popayán 2008



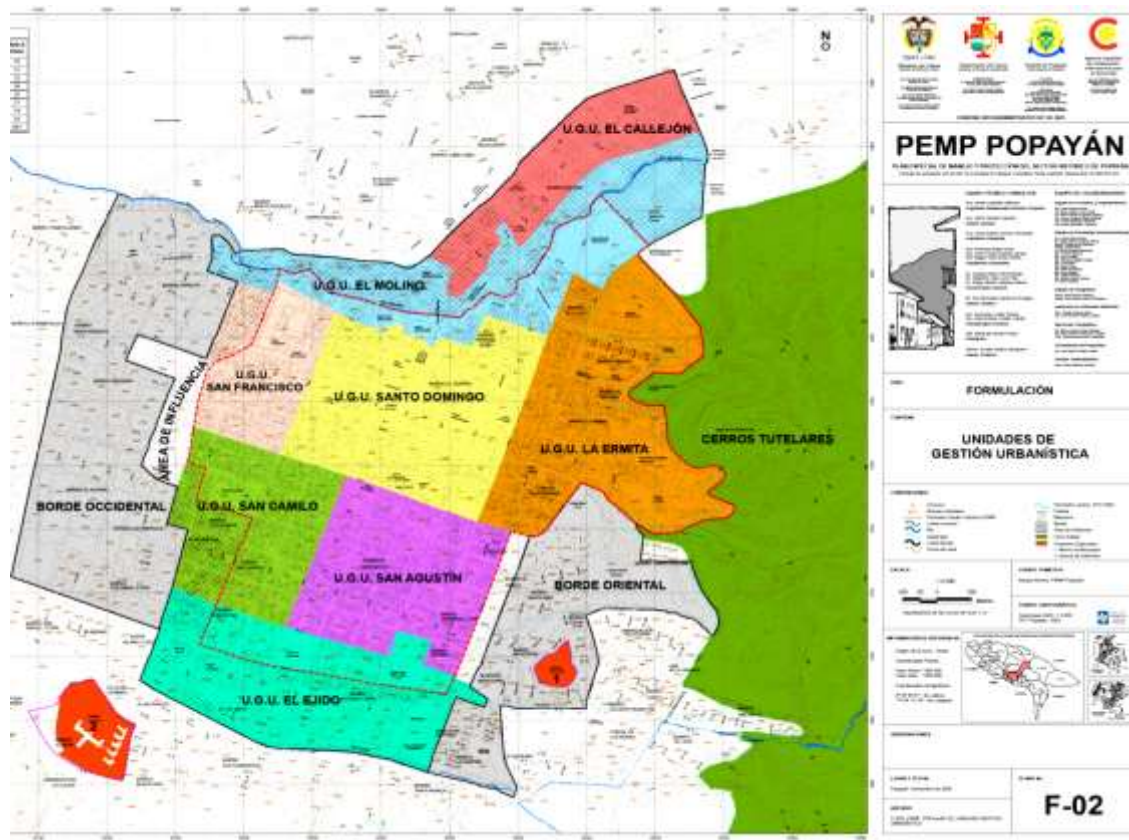
# Anexo 15. PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN URBANA 2008 – 2017



Fuente: PEMP – municipio de Popayán



# Anexo 15. PLANOS DE GESTIÓN URBANÍSTICA - PEMP POPAYÁN 2008 – 2017



Fuente: PEMP – Popayán.

## Bibliografía

- A, G. (2007). Sistema político y políticas públicas en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 73 - 92.
- Aguilar, F. (2015). *El concepto de política pública. En Ensayos sobre Políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado.
- Alegria, D. (7 de febrero de 2018). Concejal de Popayán. (N. & Ledezma, Entrevistador) Popayán.
- Ballen, G. (2018). *El suelo y la ciudad democrática*. Madrid: Atlas Eclectico.
- Beuf, A. (2012). *concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la bogotá de siglo xx*. Bogotá: Siglo XXI.
- Cante, F & Trujillo, L. (2014). *Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería*. Bogotá: Revista opera. No. 14.
- Carrión, F. (2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. *Revista EURE (Santiago)*, 89-100.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. España: Siglo veintiuno editores.
- Castrillo, T. (23 de febrero de 2018). Arquitecto y Ex - director del PEMP. (N. y Ledezma, Entrevistador)
- Castrillon, T. (23 de febrero de 2018). Arquitecto y Ex - director del PEMP. (N. y Ledezma, Entrevistador)
- Cejudo, R. (2014). sobre el valor del patrimonio cultural inmaterial desde la ética del consumo. *Dilemata*, 189 - 209.
- Chateloin, F. (2008). el centro historico ¿concepto o criterio en desarrollo? *arquitectura y urbanismo*, 29 - 43.
- Collin, A. (2011). ¿Aparación de una nueva cultural patrimonial en America Latina a traves de los centros historicos en re-construcción? *Revista Investigación y desarrollo*, 32 - 57.
- Constitución Política de Colombia*. (2009). Bogotá: leyer.
- Cortez, J. (2011). *Uso actual del espacio público en el centro de las ciudades intermedias. Estudios de caso Santa Marta, Popayán y manizales* . Bogotá.

- Decreto 264 de 1963.* (s.f.). Bogotá: Congreso de la República.
- Decreto 763 de 2009.* (s.f.). Bogotá: Congreso de la República.
- Delgado, M. (1999). *El animal público* . Barcelona: Anagrama .
- Dente, B & Subirats, J . (2014). *¿Quién decide? Los actores y sus recursos. En, Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Barcelona.: Ariel.
- Domínguez, J. (2011). *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos.* . mexico: colegio de México.
- Dueñas, J. (19 de julio de 2017). El Liberal. *SOS Patrimonio Urbano y Arquitectónico de Popayán.* .
- Duran, R. (2009). centros Historicos: El patrimonio como herramienta del desarrollo social. *Revista Memoria. Historia y Arqueología desde el caribe colombiano.*, 11 - 34.
- El Liberal. (24 de mayo de 2017). *¿Recursos insuficientes?*, pág. A2.
- García, E. (2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Revista Andamios*, 34 - 56.
- Gomáriz, E. (2007). *Democracia, ciudadanía y desarrollo local* . San Jose: FUNDE.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo, reflexividad.* Buenos Aires: Norma.
- Hardoy, J. (1974). *El proceso de Urbanización en América Latina* . La Habana : Oficina Regional de Cultura para America Latina y el Caribe.
- Hernandez, S; Diaz, Z. (2008). *Visiones alternativas del patrimonio local: Popayán una ciudad en construcción.* Popayán: Universidad del Cauca.
- Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros Quito 1860-1940.* Ecuador: FLACSO.
- Launay, C. y. (2010). Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento,. *CINEP, IRG*, , 127 - 200.
- ley 1185 de 2008.* (s.f.). Bogotá: Congreso de la República.
- Ley 163 de 1959.* (s.f.). Bogotá: Congreso de la República.
- ley 388 de 1997.* (s.f.). Bogotá: Congreso de la República.

- ley 397 de 1997.* (s.f.). Bogotá: Congreso de la República.
- Lopez, Hurtado, Y. (13 de marzo de 2018). Arquitecto centros estudios urbanos del Cauca. (N. Ledezma, Entrevistador)
- Martinez, P. (2014). El Municipio, Ciudad y Urbanismo. *Biblioteca Jurista UNAM*, 47 - 82.
- Martinez, P. (2014). El municipio, la ciudad y el urbanismo. *Revista jurista*, UNAM.
- Ministerio. (2005). *Bienes Culturales Inmuebles Imprenta Nacional*. Bogotá: Ministerio de cultura.
- Ministerio, C. (2011). *Formulación e implementación de planes especiales de manejo y protección Bienes Inmuebles de intereses cultural*. Bogotá: nomos.
- Moncayo, M. (2007). *Centralidades Urbanas e Históricas*. Ecuador.
- Morgan, G. (1993). *Intereses, conflictos y poder: las organizaciones como sistemas políticos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Pantoja, M. (28 de Abril de 2011). Veeduría ciudadana para los valores históricos de Popayán. . *Proclama del Cauca.*, págs. 46 - 62.
- Parra, P. (18 de mayo de 2018). Concejal de Popayán. (N. & Ledezma, Entrevistador) Popayán .
- PEMP. (2009). *Plan Especial para el Manejo del Sector Historico - PEMP - Popayán*. Popayán: Alcandía Municipal.
- PEMP, D. (2009). *Diagnostico PEMP - Popayán 2009*. Popayan .
- Peña, L. (2004). *proyecto de indagación. revisión bibliografica. facultad de psicología*. Bogotá.
- R, V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. En, . *revista Desafíos*, 23 - 38.
- Resolución 2432 de 2009.* (s.f.). Bogotá: Nacional .
- Rodriguez, M. ( 2015). Estrategias de ordenamiento territorial. *Territorios* 32 , 81 - 95.
- Sandoval, M. (5 de mayo de 2018). Abogada Asesora de la oficina de planeación municipal - Popayán. (N. & Ledezma, Entrevistador) Popayán.

- Scharpf, F. (1993). *Juegos Real. Institucionalismo centrado en el actor en la política.* . Westview Press.
- Schmitt, C. (1950). *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del "Ius Publicum europaeum* . Granada: Comares.
- Schmitt, C. (1952). *Tierra y Mar* . Madrid: Instituto de estudios políticos.
- Segovia, O. (2009). espacios públicos urbanos: una contribución a la identidad y confianza social y privada. . *Revista INVI* , 166 - 182.
- Segre, R. (1987). *América Latina y su arquitectura*. Mexico: siglo XXI .
- Serje, M. (2005). *El revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Serje, R. (1981). *Las estructuras ambientales de América Latina*. México: Siglo veintiuno editores.
- Sibeon, R. (2003). *Gobernanza, política y diversidad: algunas consideraciones ontológicas, epistemológicas y prácticas. Ponencia presentada en la 53 Conferencia Anual de la Asociación de Estudios Políticos*. Leicester: Siberia.
- Silva, A. ( 2006). *Imaginario urbanos: hacia el desarrollo de un urbanismo desde los ciudadanos*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Sinisterra, M. (2007). *Unidades de Sostenibilidad Local (USL): Creando Mecanismos de Gobernanza Bajo la Sombra de la Legalidad*. República Dominicana: CLAD.
- Velasco, J. (13 de abril de 2018). Jefe de planeación departamental del Cauca . (N. & Ledezma, Entrevistador)
- Vergara, A. (2009). Centros Históricos: El Patrimonio como herramienta del Desarrollo Social. Memorias. . *Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, 4-14.
- Zúñiga, F. L. (23 de Abril de 2018). Secretario de Planeación. (N. Ledezma, & M. Tombe, Entrevistadores)