Ciudades y Ciudadanía

La Política Urbana del Salto Social

Ministerio de Desarrollo Económico
Viceministerio de Vivienda,
Desarrollo Urbano y Agua Potable

INDICE

EXORDIO

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

La magnitud de la tarea
Las definiciones
Primer nivel de intervención: la coordinación interministerial
Segundo nivel de intervención: las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Económico
El tercer nivel de intervención: la ejecución de las políticas urbanas
Estructura del documento

I. LOS CRITERIOS DE LA POLÍTICA URBANA

1. LA NATURALEZA DE LA CIUDAD
2. ESPACIO URBANO Y PRODUCCIÓN DE CIUDAD
3. LA CIUDAD Y LA POLÍTICA URBANA:
LA COMPLEJIDAD RESTRINGIDA COMO ESPACIO INTERMEDIO
   Las dimensiones del desarrollo urbano
   Los atributos urbanos
   Instancias de articulación-regulación
4. LA IMPORTANCIA ESTATICA Y DINAMICA DE LA CIUDAD
   El peso de la ciudad en la sociedad contemporánea
   La ciudad como factor del desarrollo
5. EL ESTADO Y EL MERCADO EN LA REGULACIÓN URBANA
6. LA MISIÓN DE LA POLÍTICA URBANA

II. PARTICULARIDADES DEL DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA

1. TENDENCIAS DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZOS EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN COLOMBIANO
   Tendencias de largo plazo
   Las tendencias de mediano plazo
   Las tendencias de corto plazo
   Conclusiones del análisis del sistema urbano
2. LOS ATRIBUTOS URBANOS
   Los atributos urbanos, el mercado y los problemas de la ciudad colombiana

Suelo urbano
Servicios públicos: agua potable y saneamiento básico
Vivienda
Equipamiento Urbano
Transporte Urbano
Espacio público
Ciudad informal y pobreza, período 1973-1993
La "dualidad" del desarrollo interno de las ciudades
Conclusiones del análisis intraurbano
3. EL GOBIERNO, LAS FINANZAS y LA PLANIFICACIÓN URBANAS
El gobierno de la ciudad
Desarrollo institucional y capacidades de gestión
El nivel nacional: definición de políticas, asistencia y apoyo al desarrollo institucional
El nivel local: gestión para el desarrollo
Finanzas locales para las funciones urbanas
Recursos propios locales
Transferencias y otras fuentes de financiación local
Conclusiones institucionales y de financiamiento del desarrollo urbano
La planificación y el desarrollo urbano
Los planes nacionales y la planeación urbana
La planificación metropolitana
La planificación urbana
Síntesis del diagnóstico de la planificación inter e intraurbana
4. PARTICULARIDADES DEL DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA: PRINCIPALES CONCLUSIONES
La red urbana
La ciudad
El gobierno urbano, el desarrollo institucional y las finanzas locales
La planificación urbana

ANEXO: Mapas 1 al 8

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, PROGRAMAS, PROYECTOS Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA URBANA

1. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA URBANA
2. LAS ESTRATEGIAS DE LA POLITICAURBANA
3. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA POLÍTICA URBANA
Acciones integrales para la coordinación de la política
Los acuerdos urbanos
Los Macroproyectos Urbanos
El Sistema de Información para la Política Urbana
Asistencia técnica a la planeación y gestión urbana
Fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación
Consolidación de las finanzas urbanas

Apoyo a la definición del marco legal e institucional local
Acciones sectoriales en el marco de la Política Urbana
Vivienda
Agua Potable y Saneamiento Básico
Equipamiento y espacio público urbano
Transporte Urbano
4. ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA URBANA
Esquema institucional para la puesta en marcha de la Política
Fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Económico
5. PROGRAMACIÓN DE RECURSOS

CONCLUSIONES

Ciudades y Ciudadanía, una misión de largo plazo iniciada a partir del modelo alternativo de desarrollo
Ponerle corazón a la apertura
Descentralización y gobernabilidad urbana
Modernización del Estado y proyecto nacional
Una responsabilidad colectiva
Objetivos, estrategias, programas y proyectos
Las mentalidades, la institucionalidad y la proyección de la Política Urbana
La Política Urbana se hace en un proceso de discusión democrática

EXORDIO

RODRIGO MARIN BERNAL
MINISTRO DE DESARROLLO ECONOMICO

No siempre se tiene conciencia cabal acerca de la magnitud de los cambios que experimenta una sociedad dada. Y el Estado, generalmente ineficiente, no organiza a tiempo los instrumentos adecuados para regular los procesos económicos, sociales y demográficos. La velocidad de las transformaciones no corresponde, ordinariamente, a la capacidad de las instituciones para asimilarlas. Y, por supuesto, los hechos sobrevienen con ímpetu inusitado y concluyen imponiendo su propia dinámica más allá de la humana previsión.

El imperio de esta ley explica la acumulación de los conflictos que se originan en Colombia cuyos recursos, además, han sido insuficientes para atender integralmente sus necesidades fundamentales. La negligencia y la pobreza son, en síntesis, los factores que interfieren, con mayor rigor, el curso del progreso, retrasan el ascenso hacia más altos grados de bienestar y multiplican los desafíos que los tiempos plantean.

Colombia llegó, lentamente, a la modernidad. El comienzo del tránsito de la economía pastoril a los estadios subsiguientes del desarrollo ocurrió hace menos de cinco décadas. Las luces del siglo XX se encendieron súbita y tardíamente sin que sus fulgores tuvieran el vigor suficiente par disipar, por completo, las tinieblas provenientes de la centuria pasada.

La tardanza señalada no guarda, sin embargo, armonía con la rapidez a las mutaciones que sucedieron a continuación. Los centros urbanos fueron golpeados por los flujos migratorios incontrolados a tiempo ql4 se mantuvo un alto ritmo de crecimiento demográfico. El resultado, prontamente, estuvo a la vista: la distribución espacial de la población se invirtió radicalmente sin que las ciudades hubieran estado, jamás preparadas para atender los requerimientos emergentes. Carecían de servicios públicos, no ofrecían soluciones de vivienda y el aparato productivo local no estaba dotado de condiciones para generar el volumen de empleo productivo congruente con las nuevas demandas.

La evolución demográfica

En el hecho demográfico y en la redistribución geográfica de la población es posible identificar, pues, la causa primigenia del desorden existente en la ausencia sistemática de una política integral para la ciudad, factor posterior que lo agrava y lo acentúa.

Cifras conocidas sirven para sustentar esta afirmación: durante los últimos cuarenta años la población urbana ha crecido 10 veces más que la rural. Para decirlo de otro modo, y con

relación a un período más breve, en los últimos ocho años el número de personas que vive en los centros urbanos aumentó de un modo descomunal mientras que en las zonas rurales sólo hubo un incremento modestísimo.

La severidad de ésta tendencia se aprecia, con más claridad, si se tiene en cuenta que el descenso de la tasa de crecimiento demográfico coincide con una expansión abultada de la población urbana. Ello significa que el desplazamiento de los contingentes humanos del campo a las ciudades se ha intensificado en los últimos años. Y el desequilibrio resulta aún más prominente si se advierte que, en los últimos años, las ciudades mayores crecieron por encima de la tasa media de expansión de la población. Es una tendencia implacable: a mayor tamaño poblacional más altos niveles de crecimiento.

La cuestión económica

Estrechamente ligado a la evolución demográfica se encuentra el desempeño desigual de las actividades económicas de los centros urbanos comparativamente con el comportamiento de las áreas rurales. Estas diferencias prominentes¡ gravemente insatisfactorias¡ estimulan las migraciones y acrecientan el drama.

El aumento acelerado que ha experimentado la participación de las ciudades en el P.I.B. así lo acredita. Este desajuste patente se expresa en la evolución de las principales variables macroeconómicas. Es igualmente revelador otro hecho: la estructura económica de la Nación descansa sin duda alguna en los circuitos que aquellas alimentan. Y tal circunstancia explica la magnitud de los efectos que las políticas económicas han tenido sobre la vida y la tranquilidad citadinas.

Son múltiples los ejemplos que vienen al caso: el incremento de las importaciones de alimentos lesiona la producción nacional aumenta el desempleo en el campo acelera el traslado de la mano de obra y oscurece por ende los horizontes urbanos. Valga otra mención pertinente: las mayores importaciones de vehículos ocurridas en los últimos años han repercutido en un incremento desproporcionado del parque automotor. Las ciudades carecían de infraestructura para asimilar el cambio y hoy esa inconsistencia induce la ampliación de la frontera urbana eleva los precios del suelo y afecta el bienestar general. Otro argumento válido en favor de ésta tesis: las variaciones que sufren las tasas de interés alteran significativamente el mercado de la vivienda. Así sucedió durante el primer semestre del año presente.

La crisis social

La concentración del ingreso en las ciudades no es concorde, sin embargo con el nivel de la inmensa mayoría de sus habitantes. Su pésima distribución, por grupos sociales, es la causa del oscuro y vasto universo de l pobreza que, en su entorno, prevalece. A un grueso y notorio grupo de colombianos no le han sido adecuadamente satisfechas sus necesidades básicas. De éstos, la mitad vive en el área de la influencia de aquellas. El número de

indigentes, por su parte, en tales lugares ha venido aumentando con deprimente rapidez. Ya la penosa situación que las estadísticas, por sí solas, describen, se suman el déficit en los servicios, las deficiencias del equipamiento urbano, el hacinamiento y la ubicación en zonas de peligro.

El medio ambiente

Asunto igualmente crítico es el relativo al medio ambiente. La presión por el uso de recursos naturales como el agua, las maderas, las arcilla las calizas, los pétreos, el gas, el petróleo y el carbón provoca un impacto profundo que rompe el equilibrio ecológico. La abundante generación de residuos y basuras y su incorrecta disposición; la contaminación que sufren las aguas; los residuos gaseosos que perforan la capa de ozono, desatan lluvias ácidas y disminuyen la calidad del aire; la contaminación acústica y visual, en fin, son las pruebas más notorias del daño sufrido.

El deterioro de los atributos urbanos

La tierra, el transporte, la vivienda, el espacio público, el equipamiento y los servicios públicos son los atributos propios de la urbe. Constituyen los elementos consubstanciales a las ciudades sin los cuales éstas no merecen, en justicia, ese nombre. Civitas, decían los latinos, para designar los conglomerados que ostentaban un rango superior a las villas, ésto es, los pequeños poblados desprovistos de las virtudes de la ciudad autentica.

La Ciudad, es decir, aquel lugar del espacio en que los hombres se encuentran para realizar, cotidianamente, el milagro de la convivencia y soñar el bienestar es, hoy, solamente un propósito. Sus condiciones son ineptas para atender la plenitud de las demandas de sus habitantes. Los procesos demográficos, económicos, sociales, institucionales y políticos han desbordado la capacidad del Estado cuyas herramientas, por ende, han resultado impotentes para prevenirlos y controlarlos.

La tierra

El rigor del mercado ha conducido a un alto grado de concentración de la tierra, a la consiguiente elevación de su valor y, de contera, a la informalización de la urbanización. En la imposibilidad de acudir al mercado regular en busca de tierra barata las familias de bajos ingresos optan por la ilegalidad. Así surgen las urbanizaciones clandestinas, las viviendas construidas en zonas de alto riesgo, las comunidades subnormales, las densas líneas negras que forman los anillos de la ignominia.

La fuerza implacable del mercado inmobiliario ha sido, pues, superior a las previsiones contenidas en los planes y programas locales. La ausencia de instrumentos adecuados para intervenirlo explica la frustración habida y pone al descubierto la causa de la ineficiencia, la congestión y la avería obstinada que el medio ambiente padece.

El transporte

No menos agobiante es la situación del transporte. Se estima que la oferta vial, presenta notorios atrasos; por no haber sido construida con sujeción a un plan determinado, su infraestructura es precaria habiendo sido, además, objeto de un mantenimiento deficiente.

El transporte colectivo es más eficiente en el uso del espacio y la energía; tiene otra ventaja: causa un menor impacto sobre el tejido ecológico y su utilización apropiada puede favorecer tanto la calidad de vida de sus usuarios como los índices de productividad de la economía.

No obstante éstas virtudes, su participación en el conjunto de los sistemas de movilización en las ciudades ha venido siendo cada vez menor en beneficio del transporte individual que, en las circunstancias actuales, resulta muy costoso y, por lo mismo, inconveniente.

La vivienda

La vivienda, por su parte, no es una sola. Hay, vivienda popular y dentro de ésta una categoría, no por ignorada, menos trascendente: la vivienda clandestina. La vivienda en propiedad convive con aquella que se da en arriendo del mismo modo que la nueva coexiste con la vivienda usada.

La diversidad de las formas que asume la vivienda contrasta con la ausencia de una política específica destinada a asegurar la regulación de los planes de vivienda y garantizar su adecuada localización. La inexistencia de sistemas de planificación urbana, por parte del Estado, también ha contribuido al actual desarreglo. Y la marcada diferenciación, por segmentos de mercado, ha acentuado las barreras que, entre éstos, t interponen.

Los servicios públicos

Hay una percepción general según la cual, hechas algunas salvedades notables, las empresas de servicios públicos domiciliarios no son eficientes. Costos operacionales elevados, sobrecostos en las inversiones, déficit presupuestal crónico, retrasos en los planes de expansión, mala organización de los servicios, entre otros, son signos evidentes de los defectos que acusan las entidades encargadas de prestarlos.

Equipamiento

El equipamiento comprende todos los espacios de uso público ó privado construidos ó remodelados para el cabal desarrollo de las acciones que correspondan ó complementan el escenario urbano. Son las edificaciones y obras distintas a la vivienda tales como

aeropuertos, centrales de abasto, terminales de transporte, universidades, colegios, hospitales, etc.

La cobertura de éstas obras y el servicio que prestan están dictados por la escasez de los recursos disponibles, la ausencia de planificación y el perfil de la administración.

Conclusión

El detrimento de la calidad de vida en las ciudades es la consecuencia lógica del error consistente en desconocer ésas realidades aislando, además, el diseño de la política de vivienda del comportamiento del mercado inmobiliario, del desempeño de los servicios públicos, de las vicisitudes del transporte, del equipamiento y de otras variables, igualmente críticas, como el financiamiento, las formas de producción y los sistemas de intermediación y comercialización.

Hacia una Política Urbana

No hay una visión universal de la ciudad. Esta ha sido tratada como si estuviese formada por compartimientos estancos. Allí aparecen, irracionalmente fraccionados, los diversos asuntos que involucran sus atributos esenciales.

Entidades diversas e independientes los gobiernan sin sujeción alguna a los principios elementales de la coordinación, la complementariedad y la subsidiariedad.

Adicionalmente las políticas macroeconómicas han sido formuladas para alcanzar metas de desarrollo nacional que prescinden de toda consideración territorial. Así se desconoce el impacto múltiple que su ejecución puede causar en la dinámica social, económica y física de los centros urbanos. Y lo que es capital: no existe la indispensable relación que debe enlazar la vida de la Nación con el destino de las ciudades.

El compromiso que imponen estas realidades perentorias es claro: se impone una política urbana que resulte de asociar el esfuerzo del Estado y la sociedad civil en función del alto objetivo de mejorar la calidad de vida de la población. Los atributos de la urbe deben ser ordenados en el marco de una acción profunda. Y ésta ha de estar a cargo de las entidades que ejercen competencias del orden nacional en armonía con la actividad administrativa que realizan los entes municipales. Sólo así será posible darle a las ciudades la oportunidad que merecen en los promisorios escenarios económicos que hoy les brinda la economía.

La internacionalización

El mundo avanza, sin reservas, hacia la globalización de las relaciones entre las naciones que lo componen. El debilitamiento progresivo de las fronteras arancelarias y la formación de grandes bloques económicos colocan sobre la urbe contemporánea la responsabilidad

eminente de impulsar el crecimiento para derrotar la pobreza. He ahí la paradoja pungente: víctima de severas debilidades estructurales la ciudad está, al mismo tiempo, llamada a ser la fuerza motriz del desarrollo.

La inserción, verdadera y sostenida, de las naciones en las grandes corrientes del comercio exterior depende del grado de competitividad que la ciudad alcance. Y en ésta perspectiva la ampliación de la oferta de tierra, la planificación de las políticas de vivienda, la modernización de los servicios públicos, la racionalización del transporte y el mejoramiento del equipamiento habrán de ser el eje del mundo, fascinante y complejo de la internacionalización.

La competitividad consiste en saberse situar ventajosamente en el mercado internacional. Para lograrlo no es suficiente el esfuerzo individual del empresario, ni la acción particular del sector a que éste pertenece, ni la actividad solitaria del Estado. La competitividad emana de la adecuada y eficaz operación de los diversos y heterogéneos factores que intervienen para fabricarla. Estabilidad, provisión de recursos fiscales y financieros, estrategias comerciales y tecnológicas, recursos humanos capacitados forman la urdimbre que es menester construir en el alma de las nuevas ciudades.

Hacia esa meta singular se dirige un empeño prioritario de la actual Administración y el cual aparece, tangible, en las páginas de este libro que hoy el Ministerio de Desarrollo Económico entrega a la reflexión de los colombianos.

Santafé de Bogotá, D. C. Agosto 15 de 1995

PRESENTACIÓN

Al divulgar la Política Urbana del Salto Social es conveniente señalar las diferentes etapas en que se fue gestando. Ella asumió varias formas, dependiendo del auditorio al que se dirigía y a las finalidades que en cada caso se perseguían. En este texto, se expone la versión completa, donde no se han ahorrado esfuerzos en la presentación de los argumentos, de las cifras que los sustentan, ni de las referencias bibliográficas que los amplían y proyectan a muy diferentes medios nacionales e internacionales de debate. Se pretende con ello ofrecer al público interesado un 1 material de estudio, de referencia, y ante todo de discusión; útil tanto para el desarrollo y progresivo perfeccionamiento de los programas y proyectos en marcha, como para la identificación de vacíos, de diferencias de enfoque, de líneas de trabajo e investigación a consolidar en el futuro.

Es un trabajo resultante de un esfuerzo colectivo que no ahorró energías en la generación de instancias de debate, consulta y divulgación: no se trata de un producto a "puerta cerrada". Obviamente, un pequeño grupo de personas asumió la responsabilidad de su elaboración y discusión, dirigido por Fabio Giraldo l., viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, y acompañado por Hernando González, director de Desarrollo Urbano, Gustavo Jiménez, y Luis Mauricio Cuervo, asesores del viceministro.

Las directoras de Agua Potable (Luz Ángela Mondragón), Vivienda (Luz Stella González) y la coordinadora del Proyecto Col. 93/00 (Carolina Barco de Botero), y sus respectivos funcionarios, participaron de forma permanente en la revisión y discusión de las distintas versiones, lo mismo que en la elaboración de materiales que sirvieron de base para la redacción de algunos componentes del documento.

Fina1rnente, las consultas externas, parte integrante del programa de Consulta Urbana, fueron particularmente útiles para poner en evidencia los vacíos y las deficiencias más protuberantes del documento en sus Diferentes versiones, lo mismo que para destacar sus principales aciertos. Como parte de este proceso vale la pena mencionar las reuniones del 26 de enero de 1995 con cerca de 35 expertos nacionales y funcionarios públicos; del 7 de abril con cerca de 50 funcionarios públicos; del 19 y 20 de mayo con una decena de expertos latinoamericanos, convocados con el auspicio y colaboración del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas; y del 25 de mayo en Medellín con expertos regionales.

No se pueden dejar de mencionar las dificultades de una Política como la Urbana. En muchas de las grandes ciudades del país es urgente propiciar la coordinación interinstitucional entre los diferentes entes territoriales y la sociedad civil, para restituir la presencia efectiva del Estado en el espacio colectivo de las urbes, haciendo posible que las necesarias dificultades y diferencias de opinión y de intereses se puedan debatir en la legalidad sin pasar por la agresión, la intimidación y la violencia.

La pérdida de dimensión de la ciudad que se manifiesta en la creciente ingobernabilidad, en la casi nula planificación que ha permitido un exagerado abuso de las normas urbanísticas, en la baja tributación y en los aún grandes problemas generados por el acelerado proceso de descentralización, exige acciones activas como la Política Urbana, la ' cual se erige como el punto de encuentro entre el gobierno nacional y las autoridades locales y de éstas con la sociedad, para atender los retos que conlleva controlar el deterioro de la calidad de vida en las urbes.

INTRODUCCIÓN

“La ciudad es la gente”
Sófocles

I

La meta fundamental del Salto Social es "formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en1o económico; más solidario en 10 social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano"[1]. La gran mayoría de nuestra población habita en zonas urbanas[2] determinando que la ciudad como sitio de encuentro, producción, innovación, habitación, en fin, como espacio privilegiado al interior del cual se teje la trama social, política y económica del país, responda y se adecúe a este propósito esencial del Salto Social: nada más necesario entonces que contar con una Política Urbana que lo haga posible. Ciudades y Ciudadanía **será, por consiguiente, la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desp1egarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva.**

Más de 30 años de búsqueda y debate naciona1[3] se concretaron en la expedición de la Ley 9a. de 1989, haciendo de ella el antecedente más importante y el fundamento más sólido para el desarrollo de la Política Urbana del Salto Social. En efecto, en la Ley 9a. se planteó claramente que ella estaba inspirada, entre otros, en los siguientes principios: defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos; superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad; introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos; y agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano.

Estos principios, además de la defensa del espacio público y del derecho a la ciudad, son elementos constitutivos de la Ley de Reforma Urbana que no es un instrumento más del viejo intervencionismo estatal, ni puede considerarse tampoco como la versión citadina de la reforma agraria. Es un instrumento del Modelo Alternativo de Desarrollo, una herramienta de gestión local que adecuadamente utilizada puede convertirse en una poderosa palanca del desarrollo urbano. No obstante, la Constitución de 1991, la descentralización y las trasformaciones del entorno económico y político mundial exigen su actualización, ubicándola en un marco más amplio e integral de acción, es decir, al interior de una Política Urbana propiamente dicha. En efecto, esta lectura postconstitucional de la ley lleva a identificar el Plan de

---

[1] Samper Pizano, Ernesto; El tiempo de la gente. Discurso de posesión, agosto 7 de 1994.

[2] Un 74% de la población colombiana, según los datos provisionales del Censo de 1993.

[3] Contando desde los intentos de la Ley de Techo del MRL en 1960 y pasando por las más de 10 iniciativas legislativas que se discutieron en Cámara y Senado durante este largo período, antes de culminar en la promulgación de la Ley 9a. en 1989.

Desarrollo de los municipios y el Plan de Ordenamiento Municipal, reglamentados por la ley 152 de 1994 -Ley orgánica del Plan de Desarrollo- como instrumentos claves de la Política Urbana del Salto Social.

La observación detenida de cada uno de los procesos mencionados aclara el alcance de Ciudades y Ciudadanía: **velar por la autonomía local significa también proponer un proyecto de Nación, entendido como la búsqueda común de la prosperidad económica y de la equidad, social en el marco del respeto a la diversidad y de promoción de un ambiente de tolerancia, democracia y concertación; respetar e incentivar la iniciativa individual implica reconocer igualmente la función social y ambiental de la propiedad privada, la función del Estado en la defensa de los derechos colectivos de los ciudadanos; promover la articulación del país a la economía global implica también regular el nuevo sistema de desequilibrios y conflictos, tanto sociales como territoriales que se generan.**

Es indispensable entonces que el Estado Central asuma claramente sus funciones, propiciando el diseño de este proyecto nacional y facilitando puesta en marcha de los mecanismos que lo hacen posible. La Institución del 91 esboza las características de este proyecto y la lítica Urbana avanza en su interpretación y desarrollo.

Colombia, en su calidad de Estado social de derecho, debe promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los deberes y derechos fundamentales, facilitar la participación y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo[4]. La defensa de los derechos individuales[5], que consagran los principios básicos de la libertad, debe equilibrarse con la necesidad de garantizar los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos[6].

La ciudad, por su naturaleza de bien meritorio de consumo colectivo[7] público por excelencia, es al mismo tiempo escenario y factor activo en consecución de los derechos fundamentales y en el manejo de los posibles conflictos que entre ellos surjan. Los derechos a la salud y saneamiento ambiental (art. 49), a la vivienda digna (art. 51), a la recreación (art. 52), al ambiente sano (art. 79) y al espacio público (art. 82), no podrán garantizarse en la medida en que la estructura y el funcionamiento de nuestras ciudades no lo permitan. Por tal razón, el Estado debe velar porque las garantías a la propiedad privada, cuando entren en conflicto con el interés público o social, deberán ceder ante éste (art. 58).

Para alcanzar la prosperidad económica, solidaridad social, sustentabilidad ambiental y democratización política es indispensable contar con un gobierno nacional que lleve a cabo su función de árbitro y regulador, activo en la proposición de iniciativas tendientes a clarificar la imagen de ciudad y sociedad que se convierta en referencia obligada para la consecución del proyecto cultural que contribuya a fortalecer la

---

[4] Constitución Política de Colombia, Artículos 1 y 2,1991.

[5] Constitución Política de Colombia, Título 11, Capítulo 1, 1991.

[6] Constitución Política de Colombia, Título 11, Capítulos 2 y 3,1991.

[7] Al respecto, el capítulo 1 de la Política Urbana profundiza el análisis económico, en el aparte relacionado con el Estado y el mercado en la regulación urbana, desde una perspectiva de bien polivalente como medio de consumo y de producción.

autoestima de la Nación, demostrada en el respeto de los derechos fundamentales de sus principales interlocutores en el mundo contemporáneo.
..
La posición del municipio como célula fundamental del Estado y principal responsable de la ejecución de una Política Urbana, no significa que el gobierno nacional se desentienda de su responsabilidad de fortalecer la autonomía territorial y darle coherencia e integralidad a la iniciativa local y departamental. El principio de promoción y respeto a la iniciativa privada no quiere decir que el Estado haga caso omiso de las fallas del mercado, ni de las disfuncionalidades generadas al interior de las ciudades y territorios. El imperativo de integración al mercado global no debe llevar a creer que se trata de un proceso espontáneo y armonioso; al contrario, se requiere de una atenta orientación y seguimiento, conducentes a la regulación de los permanentes conflictos y opciones estratégicas que plantea.

La imagen de sociedad próspera, solidaria, tolerante, democrática y ecológicamente sustentable necesita para su perfeccionamiento y desarrollo de un proyecto de ciudad compatible con ella, y constituido en su principal fuente de energía y dinamización. Es indispensable consolidar la presencia del Estado en la búsqueda de los objetivos colectivos, de los propósitos del bien común, de los proyectos societales que movilizan al conjunto de los individuos. Esta consolidación tiene que darse simultáneamente con la trasformación de los pobladores urbanos en ciudadanos. No basta con habitar la ciudad, con producir en ella, con disfrutarla; es necesario vivirla como un espacio colectivo que enrique- ce a la sociedad en su conjunto y a cada individuo en particular si tanto derechos como obligaciones son comprendidos y respetados por todos y cada uno de ellos. Por consiguiente, este proyecto de ciudad debe tener como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía, **o expresado de otra forma, de una ciudadanía plena: consciente de sus derechos individuales y colectivos, respetuosa de los derechos de sus semejantes, conocedora de sus obligaciones y con acceso a los medios culturales y materiales que le permiten ejercer unos y otros.** Se aspira a que en las profundidades del alma popular se generen actitudes frente a lo público que conduzcan hacia una ciudad aún desconocida por sus habitantes: una ciudad de ciudadanas y ciudadanos.

Ciudades y Ciudadanía **reconoce de forma clara y explícita la necesidad de la contribución del gobierno nacional a la consecución de este propósito societal:** se trata de una responsabilidad colectiva, al interior de la cual uno de los agentes comprometidos lanza su política para que sea discutida, concertada y perfeccionada, **arrancando así un proceso que estaba en mora de desencadenarse, activando igualmente la reflexión y la acción sobre la ciudad, comprometiendo a los más variados agentes sociales vinculados en su construcción. Se trata entonces de un** pacto urbano **que sirva de referencia y establezca un espacio apto a la más amplia concertación y desarrollo del proyecto de ciudad que el país necesita para alcanzar las ya mencionadas metas societales.**

Se espera que la Política Urbana sirva de referencia, al lado de los Planes le Gobierno de los Alcaldes del país, para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal que han de darles cuerpo a los propósitos generales y particulares planteados, conjugando

los esfuerzos de las distintas instancias de la sociedad y del Estado en la consecución de los más altos objetivos del desarrollo social y económico.

La Política Urbana se propone una acción consciente que va más allá de contemplar pasivamente la operación del sistema de precios, ese mecanismo eficaz, pero incapaz de establecer valores y conductas. Ciudades y Ciudadanía parte del imperativo categórico y moral de que la creación del espacio colectivo y de la nueva ciudadanía son una función pública irrenunciable, en cuyo ejercicio es imprescindible la colaboración de la totalidad de los agentes sociales. La sociedad civil, a través de sus instituciones democráticas y por medio de la planeación y la gestión urbana, decide cómo, cuándo y de qué forma se hace la ciudad: las infraestructuras territoriales, la protección de espacios naturales de interés o de cualquier otro elemento de conformación del territorio, ponen de presente cómo desde los griegos las palabras "Política" y "Ciudad" tienen la misma raíz: polis. En la ciudad es donde en la sociedad contemporánea se ejerce con mayor fuerza la política, ese esfuerzo organizado por obtener y ejercer poder: poder administrar lo que es "público" y gobernar la sociedad.

II

El objeto de la Política Urbana es la ciudad, entendida como la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo. **Por consiguiente, las características de esta Política deben corresponder a la naturaleza de la ciudad y a la forma como ésta se produce y reproduce.**

El reconocimiento de la naturaleza compleja de la ciudad es indispensable para aclarar las principales características de las intervenciones urbanas; se debe entender que la ciudad es un producto cultural que exige instrumentos para su manejo que le sean adecuados. Al lado de las herramientas técnicas tradicionales deben ponerse en marcha dispositivos de concertación, de movilización cultural y de consolidación de la democracia local. La ciudad es un sistema integrado en donde las modificaciones puntuales tienen evidentes repercusiones sobre el conjunto **y, por consiguiente, requieren de una visión global y precisa sobre la manera como sus componentes específicos contribuyen a formarla. La diversidad étnica, cultural y social, que hace de la ciudad la totalidad heterogénea, es su principal virtud y motor de innovación, siempre y cuando se despliegue en un ambiente de equidad, de oportunidades, de tolerancia y de resolución pacífica de los conflictos que le son consustanciales.**

La construcción de un proyecto global de ciudad no surge de la suma de los propósitos y de las políticas sectoriales. Es necesario comenzar construyendo una visión integral, al interior de la cual se reconozca el aporte específico que ofrece cada intervención puntual. De esta forma, tas acciones especializadas estarán al servicio de un proyecto conjunto. Es indispensable definir cómo se alcanzan los objetivos integrales haciendo uso de las tradicionales herramientas sectoriales pero garantizando su real articulación a los primeros.

La intervención urbana, al reconocer el carácter cultural de la ciudad como producto social, debe combinar adecuadamente las tradicionales herramientas técnicas (de planeación física, de diseño urbano, de planificación sectorial) con aquellas que sean aptas a la constitución de una imagen y de un propósito de ciudad, como son la participación, la concertación y la constitución de una cultura ciudadana coherente con las realidades de la época.

Esta visión integral de la ciudad impone a la Política Urbana una serie de retos que deben ser adecuadamente entendidos y operacionalizados. El propósito de integralidad puede llevar a pensar que la Política Urbana, al rebasar los conceptos tradicionales de intervención sectorial corre el riesgo de fundirse y confundirse con los alcances del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, parecería exigir un dispositivo de acción cuasi-universal, contradiciendo las naturales limitaciones de un Estado como el colombiano y de un Viceministerio como el de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. De forma semejante, puede interpretarse como una definición tan ambiciosa que al originarse en una entidad del gobierno nacional sobrepasa sus propias competencias y contradice los propósitos constitucionales y legales de autonomía territorial.

La magnitud de la tarea

La problemática urbana plantea la necesidad de un saber plural **que permita construir un conocimiento apto para captar la multicausalidad de las relaciones de interdependencia entre los atributos, las dimensiones y las instancias de articulación-regulación[8], en el espacio urbano en términos físico y sociocultural. Este sistema de relaciones no debe omitir que toda alteración en un atributo se puede propagar de diversas maneras al conjunto urbano a través de la red de relaciones que se da en el espacio social. Se trata, por consiguiente, de** hacer el esfuerzo por pensar de otra manera y no de seguir entendiendo el problema de la ciudad como el resultado de una sumatoria de saberes.

Pensar de otra manera significa tomar conciencia de la necesidad de iniciar el camino de la reflexión sobre la ciudad, sin omitir que el camino a lo próximo es siempre el más lejano y por ello el más arduo. Se debe desplegar una actitud que diga simultáneamente "sí" y "no" a la forma convencional de teorizar lo real, una actitud como la denominada por Martín Heidegger la serenidad para con las cosas[9], la cual conjuntamente con la apertura a lo desconocido nos permiten mantener despierto el pensar reflexivo**, clave para interpretar lo esencial de la ciudad que se encuentra oculta, sumergida y cubierta, que sale a la superficie y se deja ver como si flotase, llegando de este modo a ser evidente y percibida por todos[10].**

---

[8] Estos términos serán definidos en el aparte correspondiente a las definiciones.

[9] Heidegger, Martín. Serenidad, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1989.

[10] Zarone, Giuseppe. Metafísica de la Ciudad, Pre- Textos, Universidad de Murcia, España, 1993, pág9.

El problema de la ciudad no puede ser abordado al margen del pensamiento complejo[11], esto es, de aquel que se resiste a aceptar las fronteras trazadas por la manera tradicional de enfocar el fenómeno por la ciencia, que ve la sociedad a través de compartimientos estancos, estableciendo muros entre las disciplinas del saber. El pensamiento complejo, por el contrario, considera a la sociedad como un proceso en continuo movimiento, logrando de esta forma iluminar aspectos no enfatizados por el modo de pensar fragmentario; pretende articular lo físico con lo biológico y ambos con lo antropológico social[12].
La ciudad es un fenómeno que se abre en muchas dimensiones y que actúa en múltiples interacciones tejidas por la realidad social e histórica. Es, como se verá más adelante, una unidad socioespacial que sirve de soporte a la producción cultural, a la innovación social y a la actividad económica de la sociedad contemporánea. Ella debe ser pensada desde la perspectiva de la complejidad; es un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados; presenta la paradoja de lo individual y lo múltiple, en el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen el mundo urbano.

Por tanto, la ciudad no puede ser pensada sino en el espacio propuesto por el pensamiento complejo que incluye la interacción de saberes**, a través de un proyecto que pueda unificar una concepción del hombre en términos de sus determinantes culturales básicos: moral-práctico (ética), estético-expresivo, y cognoscitivo-instrumental (ciencia y técnica)[13].**

El estudio de la ciudad encierra un problema similar al ambiental en cuanto ambos son complejos; están determinados por la confluencia de múltiples factores que interactúan de una forma no asimilable a través de los procedimientos convencionales de abstracción y, por lo tanto, no pueden ser descritos y explicados "sumando" enfoques parciales de las distintas disciplinas que los estudian independientemente.

No obstante estas similitudes, la reflexión urbana cuenta con una característica que le es peculiar y resulta especialmente útil en la búsqueda de hacer de este reto teórico un instrumento manejable y utilizable para propósitos de política y de producción de conocimiento. La ciudad es un fenómeno social que tiene un componente espacial particularmente importante. Por consiguiente, el proceso de construcción, modificación, destrucción y reestructuración del espacio urbano: es una instancia que permite servir de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos. En efecto, el sistema urbano se despliega en el espacio y es el asiento de un conjunto de atributos que mantienen interrelación a través de las dimensiones.

---

[11] Para ahondar en este pensaIniento es recomendable consultar las obras de autores como Prigogine, lira; Castoriadis, Comelius; Morin, Edgar; y Habermas, Jürgen.
[12] **Giraldo Isaza, Fabio; "Paradigmas teóricos y modelos de desarrollo: la complejidad y la Política Urbana"; en Paradigmas teóricos y modelos de desarrollo en América Latina, Apuntes del Cenes, Separata No. 2, 1 semestre de 1995, págs. 297-313.**
[13] Giraldo, Fabio; op. cit., pág. 304.

La constitución de una visión y de una acción integral de ciudad es un proceso lento, no puede alcanzarse de inmediato. Como una de las condiciones básicas para su construcción está la conformación de un espacio intermedio que haga posible el diálogo constructivo entre el saber existente y el proyecto de saber complejo. Así como la suma de los saberes parciales no dará como resultado la visión integral de ciudad, también es verdad que la consecución de esta última no podrá alcanzarse al margen de los primeros. El espacio urbano, como se dijo anteriormente, posee las características que le permiten constituirse en este tan necesario espacio intermedio: en él confluyen prácticamente todos los saberes urbanos especializados y su manejo y gestión tienen un impacto global sobre la ciudad.

Este nivel intermedio se denominará complejidad restringida[14], el cual contiene a los atributos (vivienda, servicios públicos domiciliarios, equipamiento urbano, trasporte urbano, espacio público y suelo urbano) como los principales componentes del espacio urbano construido; a las dimensiones (económica, social, ambiental, política y cultural) como los principales elementos de análisis y comprensión de la realidad urbana, y a las instancias de articulación-regulación (el Estado y la sociedad civil) como los niveles más adecuados para hacer posible la conjunción de saberes e intervenciones especializadas en función de un proyecto y de una visión integral de la ciudad.

La acción del hombre sobre la naturaleza o sobre productos cultura- les como la ciudad es siempre limitada, incapaz de dar cuenta simultánea y exhaustiva de la complejidad de los fenómenos que interviene. Su saber se ha especializado en extremo y su institucionalidad refleja fielmente este mismo proceso. Por tanto, conjugar la visión integral de ciudad propuesta por el pensamiento complejo con las limitaciones del saber y del proceder establecidos sólo puede conseguirse creando un espacio, al mismo tiempo práctico- operativo y conceptual, que permita transitar de un extremo al otro, "poner a prueba" la visión integral de ciudad para así desarrollarla, precisarla y modificar la manera tradicional y fragmentaria de actuar.

Una propuesta teórica de complejidad restringida**, por más que articule los atributos y las dimensiones no puede agotar el campo de lo urbano. La ciudad, como toda obra humana, es hija del tiempo y de la acción colectiva de muchas generaciones que no nació de la teoría sino de la práctica. Por ello, "los estudios históricos son una herramienta indispensable en el análisis de los sistemas complejos. Se debe tratar de reconstruir la evolución de los principales procesos que determinan el funcionamiento del sistema"[15]. En efecto, la ciudad no es una colección de atributos ni de dimensiones sino un sistema de elementos interdependientes, en el que las relaciones dominan los elementos. Ella se define por la red de sus diferencias. La ciudad es una fuerte expresión de la sociedad y como tal se puede definir como un conjunto complejo de redes y relaciones articuladas por la política, la economía y la cultura.**

---

[14] Este concepto será desarrollado a lo largo del capítulo l.

[15] García, Rolando; "Interdisciplinariedad y sistemas complejos", en "Ciencias sociales y formación ambiental", Gedisa, Madrid, nov. de 1994, pág. 100.

Para pensar la ciudad hay que reaccionar contra las visiones deterministas lineales y homogéneas de la historia para dar paso a la interpretación que articula las discontinuidades, la no linealidad de los procesos, reclamando para sí el diálogo como base para la reconstrucción de la realidad urbana en donde vivimos. Se requiere entonces de la interacción de las disciplinas, factible si entendemos la ciudad como "ser vivo" (no en sentido biológico, pero sí con sus propias regulaciones, sus mecanismos de reproducción y transformación y su historia), conectado a través del espacio en un sistema. Las ciencias útiles para pensarla de esta forma deben tener como objeto un sistema**, deben reconocerla como un conjunto complejo y r superpuesto de redes, tejida por una tela que se soporta en el espacio social, físico y cultural. Debe Igualmente tenerse presente que a la ciencia convencional le está negado entrar en su misma esencia de un modo científico, pues, como sostiene Heidegger, las ciencias no son capaces en modo alguno de acceder a lo irrodeable que prevalece en su esencia[16]. En este diálogo no sólo se aprende a respetar las variadas formas de ~ abordar las cuestiones intelectuales, sino se entrecruzan saberes para establecer comunicaciones inéditas que permiten abordar las serias exigencias que se plantean al pensar la ciudad. No sólo hay que mantener las regiones del saber separadas unas de otras en compartimientos delimitados, sino fundar una nueva forma donde esos saberes piensen en su interrelación un objeto nuevo: el espacio físico en sus ámbitos social y cultural. Esta búsqueda está orientada por trabajos como el de Ilya Prigogine para quien ha llegado el momento de "nuevas alianzas, ligadas desde siempre, durante mucho tiempo desconocidas, entre la historia de los hombres, la historia de sus sociedades, de sus conocimientos y la aventura exploradora de la naturaleza"[17].**

Las definiciones

De acuerdo con los retos planteados y atendiendo a la naturaleza particular de la ciudad, la definición de la Política Urbana en términos de los objetivos a plantearse, y de los componentes identificados (atributos, dimensiones e instancias de articulación**), debe establecer formas de intervención que sin renunciar a su propósito de integralidad se adecúen a las limitaciones de nuestra institucionalidad y de nuestro sistema social y político.**

La Política Urbana debe suministrar las orientaciones e instrumentos que permitan coordinar las políticas nacionales en el espacio urbano con los objetivos de fortalecer la capacidad del sistema de ciudades para responder a los retos de la apertura y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental e identidad colectiva urbana.

Esta definición implica el reconocimiento de dos niveles espaciales al interior de los cuales se desenvuelve la Política Urbana: el interurbano, o concerniente a la red de

---

[16] Heidegger, Martín: "Ciencia y Meditación", en Conferencias y Artículos, Ediciones del Serbal, Barcelona, España, 1994.

[17] Prigogine, Ilya; Stangers, Isabel. La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia, Alianza Universidad Editorial, Madrid, España, 1990, pág. 325.

ciudades y el intraurbano o atinente a los problemas de cada ciudad individualmente considerada. Mientras se diseña una política precisa a nivel interurbano, el énfasis será otorgado al segundo; se espera que, en el mediano plazo, la Política Urbana logrará un justo equilibrio entre estas dos escalas espaciales de intervención.

La multidimensionalidad de la ciudad se expresa en el reconocimiento de una serie de objetivos específicos, que responden a las dimensiones urbanas más relevantes: la económica (competitividad), la política-institucional (gobernabilidad), la social (solidaridad), la ambiental (sustentabilidad), y la cultural (identidad colectiva).

La integralidad de la Política Urbana se resuelve en un ámbito preciso y no se difumina en todas las esferas de la acción del Estado; ella actúa y toma forma en el espacio urbano. La ciudad es un producto social, al interior del cual intervienen la concepción de espacio y las ideologías urbanas, la construcción de ciudad (por medios públicos, comunitarios y privados), y el uso cotidiano que de ella se hace. En cada uno de estos niveles, el espacio urbano construido(ble) interviene sea como condicionante, sea como precipitador de procesos y transformaciones; por tanto, es al mismo tiempo soporte de la reproducción social, como factor de transformación. Es este rol estratégico el que invita a situarlo en un lugar privilegiado. Se pretende que la búsqueda de los propósitos generales de ciudad, y los específicos a cada dimensión y atributo, se integren en un plano preciso como es el espacio urbano. El propósito no es ubicar la Política Urbana por encima de todas las demás, determinándolas y otorgándoles sentido, sino crear un lugar específico de articulación de todas ellas en el espacio urbano.

Esta definición de política reconoce la existencia de un variado número de responsables, convirtiéndola en una tarea colectiva. No obstante, estos responsables se articulan de forma estructurada, con competencias y herramientas de acción complementarias. La comprensión de esta estructura de acción colectiva exige distinguir tres niveles diferenciados de intervención: **el de la coordinación interministerial; el de la participación directa del Ministerio de Desarrollo Económico a través del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable; y el de la ejecución directa de la Política Urbana, es decir, de la participación de los gobiernos de las ciudades. La relación entre la Nación y las entidades territoriales es mediatizada por el Ministerio de Desarrollo a través de sus competencias en la Política Urbana, así como por las instancias de articulación-regulación existentes en cada uno de estos niveles.**

Primer nivel de intervención: la coordinación interministerial

Bajo las orientaciones de las políticas nacionales trazadas por el Plan de Desarrollo, cada Ministerio propone las concernientes al sector o sectores que están bajo su responsabilidad. Aunque todas ellas tienen relación directa o indirecta con la ciudad, sólo algunas tienen un impacto relevante sobre ella y sobre el espacio urbano como tal.

En la medida en que este impacto se produzca o espere, el Ministerio de Desarrollo Económico-Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable hará el esfuerzo por coordinarlas y darles unidad de propósito; es decir, obtener un espacio urbano adecuadamente construido, competitivo, gobernable, sustentable, con visión de futuro y socialmente solidario.

Este primer campo de intervención ha sido definido como de coordinación interministerial **y se apoya en el reconocimiento de las principales dimensiones de la vida urbana: económica, social, política, ambiental y cultural.**

La intervención sectorial, como forma más tradicional y mejor consolidada en nuestro medio, es así respetada y sólo parcialmente reorientada. Es claro entonces que la Política Urbana no puede pasar por alto necesidad de articular las acciones sectoriales nacionales cuando éstas tengan un impacto significativo sobre la construcción de espacio urbano.

Los principales agentes responsables serán los Ministerios, con su propia lógica de intervención sectorial, y el Ministerio de Desarrollo Económico-Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable servirá esencialmente de mediador entre ellos y los gobiernos de las ciudades.

Segundo nivel de intervención:
las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Económico

Este nivel, denominado de responsabilidad directa del Ministerio**, traza los derroteros de su acción en materia de los asuntos en los que interviene directamente. Sus responsabilidades no son de ejecución sino de diseño de políticas sectoriales, de elaboración de planes, de concepción y puesta en marcha de sistemas de regulación, de orientación de sistemas de crédito y cofinanciación del desarrollo urbano, y de coordinación y apoyo a las acciones emprendidas por las entidades territoriales ejecutoras de la Política Urbana.**

Partiendo de una visión integral de la ciudad y de los propósitos de la Política Urbana, se diseñan y articulan las políticas sectoriales que son directa responsabilidad del Viceministerio. Por su diferente naturaleza y por su distinto impacto en la construcción de espacio urbano, éstas se han clasificado en dos grandes tipos: las que intervienen sobre las instancias de articulación-regulación **(el gobierno urbano) y las que inciden sobre los atributos urbanos (la vivienda, el equipamiento, los servicios públicos -agua potable, energía y comunicaciones-, el transporte urbano, el suelo y el espacio público).**

El primero ocupa una posición decisiva ya que tiene la cualidad de permitir una acción integral sobre la ciudad a través de la institucionalidad y gobernabilidad locales. Es esta cualidad la que los convierte en un campo de acción estratégico. Los segundos, atributos urbanos, también inciden globalmente sobre la ciudad pero tienen

una lógica de diseño y desarrollo comandadas tradicionalmente por una lógica sectorial. Su particular impacto sobre el espacio urbano se provoca a través de la construcción, modificación y reestructuración del espacio construido, llevando a entenderlos como niveles de intervención de especial importancia, siendo necesario recontextualizarlos a la luz de una visión y un propósito integral de ciudad.

Adicionalmente, Ciudades y Ciudadanía **le propone a las ciudades la realización de macroproyectos urbanos; es decir, proyectos de gran escala con indiscutibles impactos sobre la estructura y dinámica de la ciudad al interior de los cuales se desarrollan. Su importancia estratégica radica en la naturaleza de los resultados esperados y en el tipo de procesos que ponen en funcionamiento, tan topar a s u diseño como para su ejecución. Se requiere de un proceso de concertación y de una minuciosa labor de coordinación de las diversas acciones sectoriales que deberán ordenarse en función del impacto urbano global que espere obtenerse. Por consiguiente, poseen todos los ingredientes de la Política Urbana:** una imagen global de ciudad, conciencia de las interdependencias de sus diferentes elementos y una acción coordinada de las intervenciones sectoriales con miras a la obtención de un impacto significativo sobre el espacio urbano.

El agente promotor de este nivel de la Política Urbana es, evidentemente, el Viceministerio. En su desarrollo, lo mismo que en la labor de capacitación técnica a los municipios, el INURBE ha de desempeñar un rol protagónico. No obstante, su ejecución sigue siendo responsabilidad de los gobiernos locales que podrán concertar sus políticas en la medida en que compartan la Política Urbana que lanza el gobierno nacional. Igualmente en materia de apoyo a la financiación de proyectos y asistencia técnica, FINDETER hará parte sustancial en este nivel de actuación.

Como se aprecia, la definición de este nivel de intervención de la Política Urbana está lejos de concebirse como un dispositivo cuasi-universal que abarque todos los temas posibles y rebase las posibilidades de intervención del Ministerio. Las propuestas se concretan en los temas específicos que legal y constitucionalmente le competen a esta entidad, pero están concebidos, orientados y organizados de tal manera que sirven de vehículo a la obtención de acciones integrales sobre la ciudad, conducentes a obtener los propósitos globales.

Es evidente que no puede haber una correspondencia uno a uno entre la naturaleza compleja de la ciudad reconocida por la Política Urbana y los ejes viables de la acción. Estos ejes tienen una naturaleza restringida, adaptada a las condiciones particulares de nuestra institucionalidad, pero sin renunciar a los propósitos de obtener efectos sobre el funcionamiento global de las ciudades.

El tercer nivel de intervención:
la ejecución de las políticas urbanas

El tercer nivel de ejecución de la Política Urbana recae sobre la responsabilidad directa de los gobiernos locales. Ciudades y Ciudadanía **les propone una imagen de ciudad deseada que podrá o no ser desarrolla- da por los municipios; esto dependerá de la confluencia de intereses y de la capacidad de acción que posean o que estén dispuestos a adquirir; en la medida en que estas coincidencias se vayan produciendo, la Política se convierte en punto fundamental de referencia para que los municipios, junto con el Plan de Gobierno de sus respectivos alcaldes, elaboren sus planes de desarrollo.**

No obstante, el acuerdo entre gobiernos nacional y local no tiene que traducirse necesariamente en la formulación de políticas urbanas completamente coincidentes con las prioridades y con los ejes de acción propuestos. Se trata de que las ciudades adapten los retos propuestos en esta Política a las condiciones particulares de cada una de ellas, a los compromisos políticos adquiridos en los planes de gobierno y a las condiciones fiscales, políticas e institucionales propias. Algunas ciudades harán énfasis en los componentes acá propuestos, otras incluirán temas no planteados pero que para sus condiciones particulares pueden resultar de central interés: violencia y seguridad urbanas, educación y salud, organización social y comunitaria, etc.

Igualmente, la escogencia de los macroproyectos urbanos deberá hacerse atendiendo a las especificidades de cada ciudad y no deberán ser el resultado de imposiciones de parte del gobierno nacional. La articulación de políticas sectoriales con miras a obtener impactos urbanos significativos podrá hacerse alrededor de proyectos de vivienda, de equipamiento, de gestión del suelo, de espacio público, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, o de cualquier otro componente de la vida de la ciudad que sea considerado estratégico y relevante.

Por la multitud y variedad de ciudades y la trascendencia que tienen para los alcances de la Política unos términos de relación coherentes entre la Nación y las entidades territoriales, es evidente que el Viceministerio no podrá hacer interlocución directa con todas y cada una de ellas en este proceso de diseño y ejecución de las políticas urbanas. Por esta razón es importante establecer un programa de trabajo común con los Ministerios y los Consejos Regionales de Planificación -Corpes- y los Departamentos para que, en la medida de su interés, sirvan de mediadores y promotores del enfoque de intervención que la Política propone.

Este planteamiento es totalmente congruente con los imperativos de autonomía territorial y con los principios descentralistas de la Constitución; el último y principal responsable de la Política Urbana es el gobierno municipal. Sin embargo, el gobierno nacional, en sus funciones de diseñador de políticas, de coordinador y promotor de un proyecto nacional toma la iniciativa de proponer un concepto de ciudad, unos objetivos de políticas y una serie de herramientas que, al ser discutidos y concertados con los gobiernos locales, darán lugar a la aparición de una variada gama de políticas urbanas, coherentes con estos principios y con este proyecto de Nación que la Constitución del 91 ha dejado como legado.

Estructura del documento

Ciudades y Ciudadanía **se organiza en tres grandes partes o capítulos. En el primero se establecen los principales criterios de la Política Urbana se justifican sus características. La discusión de la ciudad, del papel que ella desempeña en el desarrollo de las sociedades contemporáneas r las relaciones entre Estado y mercado en la regulación de la dinámica urbana, servirán para definir los grandes retos de la Política y comprender sus peculiaridades. Con base en estos elementos y considerando los principios generales del modelo alternativo de desarrollo propuesto por el Salto Social, se define la misión de la Política Urbana. Esta misión señala la imagen y el proyecto global de ciudad que orienta las acciones generales y específicas, constituyéndose en el pilar del pacto urbano propuesto.**

El segundo capítulo identifica las principales posibilidades y las mayores limitaciones de la ciudad colombiana y del sistema de ciudades; se observa la situación de cada uno de los atributos urbanos y se analiza el gobierno urbano como principal instancia de articulación-regulación. Examina igualmente el marco institucional en el cual se desenvuelve la Política Urbana. Con base en este análisis se identifican los retos más específicos que debe abordar la Política Urbana y se sugieren las principales estrategias para afrontarlos.

El tercer capítulo identifica las estrategias y los objetivos específicos de la Política Urbana, con base en los cuales se precisan los programas y proyectos que se adelantarán para alcanzarlos.

I.

LOS CRITERIOS DE LA POLITICA URBANA

I. LOS CRITERIOS

DE LA POLITICA URBANA

1. LA NATURALEZA DE LA CIUDAD

Dado que la ciudad es el fenómeno sobre el cual la Política Urbana centra sus propósitos de intervención, es conveniente comenzar proponiendo una breve caracterización de su naturaleza, a partir de la cual surgirán los conceptos básicos para organizar y planificar la intervención urbana. La definición de ciudad se pretende integral y se construye para recoger los principales aportes de diferentes disciplinas y escuelas dedicadas a su estudio. Se presentará la definición y posteriormente se explicará la naturaleza de cada uno de sus componentes.

La ciudad es la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo; no es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis y gestión, de estudios interdisciplinarios y acciones inter y transectoriales.

Es una unidad porque cuenta con atributos y dimensiones que le dan integralidad, haciendo a cada uno de sus elementos constitutivo e interdependiente de los demás:

Posee mercados fundamentales que la articulan: el laboral[1], el inmobiliario y del suelo urbano, el de bienes y servicios.

Cuenta con redes que hacen posible la operación de los más diversos flujos: de agua potable, de diversas formas de energía, de desechos líquidos y sólidos, de personas, de bienes y servicios, de información, etc. **Estas redes se constituyen en el soporte de distintas formas de interacción entre los habitantes, dan integralidad a las diversas actividades y contribuyen a moldear la forma, la estructura y el funcionamiento de la ciudad[2].**

---

[1] En Estados Unidos la frecuencia e intensidad de los desplazamientos diarios de población son los indicadores utilizados para medir la verdadera dimensión de las ciudades. Esta definición es particularmente útil en aquellos casos en los que los límites visuales de la ciudad han desaparecido por la progresiva conformación de extensas regiones metropolitanas y megalópolis. En Francia, autores como Manuel Castells y Francis Godard han mostrado que la extensión de la lógica espacial de la actividad productiva -a escalas nacionales, continentales y planetarias- ha implicado que ésta -la actividad económica- deje de ser su elemento constitutivo central y que se haya ido valorizando su función como unidad espacial de la reproducción de la fuerza de trabajo.

[2] Escuelas contemporáneas de la geografía europea y norteamericana atribuyen especial importancia al papel de las redes en la configuración de nuevas estructuras espaciales e incluso de nuevas formas urbanas. En su versión más extrema se argumenta que la centralidad urbana tradicional desaparece ya que la conexión del hogar o de la persona a diversas redes hace que desaparezca la tradicional dependencia de centros de servicios y de empleo concentrados en zonas específicas de la ciudad.

Tiene cultura, tradiciones y estructura social que le son propias[3]. La historia particular de cada ciudad, las vergüenzas y los orgullos locales, la culinaria, el acento y los lugares simbólicos que le dan identidad, constituyen elementos de cohesión que le otorgan un sentido de integralidad.

Finalmente, posee un gobierno[4] y una vida colectiva que se desenvuelve en el espacio público[5], cumpliendo, entre muchas otras, las funciones de darle integración a los diversos sistemas de cohesión urbana y de generar los imaginarios que sustentan un sentimiento de unidad e identidad. Por otra parte, la igualdad de derechos ante las decisiones de la ciudad y, por la vía de éste ejercicio, la constitución de ciudadanos, hace parte de las más contemporáneas visiones del fenómeno urbano y de las instancias de articulación-regulación con los cuales ella cuenta[6].

Sin embargo, esta unidad **entendida como coherencia, articulación y armonía relativas,** coexiste y se reproduce en medio de la diversidad, de la complejidad**, de la heterogeneidad, de la contradicción, del cambio y de la transformación permanente de cada uno de sus elementos y del conjunto.**

La ciudad integra pero al mismo tiempo estimula la diferencia, concilia pero no disuelve los orígenes del conflicto, unifica pero mantiene distancias entre sectores sociales, barrios, actividades económicas:

Al mismo tiempo que la ciudad construye y garantiza bienes elementales y complejos de consumo colectivo, ofrece posibilidades diferenciales de acceso a los mismos, dependiendo del nivel de ingreso, de la cultura del individuo, de su profesión, de su red de relaciones sociales, de su lugar de habitación.

Así como a través de la cultura urbana se generan reglas de comportamiento colectivo que garantizan la convivencia y el uso masivo de ciertos espacios y bienes, esta disciplina social hace posible la búsqueda de identidad individual a través de las más

---

[3] Las primeras escuelas de la sociología y de la antropología urbana norteamericanas otorgaron una especial importancia a los factores socio-culturales como definitorios de un modo de vida urbano, sustento de la ciudad y opuesto a la cultura rural. La secularización, la movilidad social, la diversidad étnica y cultural, la capacidad de cambio e innovación son unos de los tantos factores aducidos como propios de la cultura urbana moderna.

[4] El área geográfica del gobierno de la ciudad puede coincidir o no con los otros sistemas de cohesión de la vida urbana. Estas posibles coincidencias-divergencias pueden ser un factor perturbador o facilitador, según sea el caso, del ejercicio del gobierno urbano.

[5] "La ciudad es un modo de vivir: un modo donde lo privado se refugia en el interior de cada vivienda pero donde la educación, el trabajo, el trasporte y la recreación -es decir, la mayor parte de la vida- trascurren en espacios colectivos y bajo reglas que son -o deberían ser- de carácter público"; Gómez Buendía, H. (1994), "Ciudades grandes, pequeñas polis", en Seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, Bogotá, 1994, págs. 125-145.

[6] Las búsquedas contemporáneas por fortalecer las relaciones entre sociedad civil y Estado han llevado a conferirle al gobierno de la ciudad un papel central como unidad básica del sistema democrático.

diversas formas: el arte, la cultura, la educación, la moda y los modos diferenciales de vida.

- **Si bien la familia, el sindicato, la junta de acción comunal, el barrio y la empresa hacen posible tender tejidos de solidaridad, también se convierten en instancias donde se practica la exclusión y se construyen barreras a la integración y a la movilidad social.**

- **En tanto la cercanía a los competidores hace posible y acelera la homogeneización de los productos y de los procesos productivos, esta riqueza de contactos y relaciones propicia la aparición de innovaciones, la experimentación de productos y procedimientos novedosos, la individualización de la fabricación.**

- **Aunque la producción y el consumo de masas estandarizan los modos de vida, al proveer el acceso a los bienes y servicios más esenciales crean la posibilidad del individuo de alcanzar consumos más individualizados que lo diferencian, lo singularizan.**

Este balance contrastado hace de la ciudad un organismo en permanente movimiento, generado por un innumerable conjunto de tensiones entre lo individual y lo colectivo, lo público y lo privado, los derechos y las obligaciones, las necesidades y la capacidad de compra para satisfacerlas. Hay entonces una incesante transformación de la ciudad y de sus componentes, generando tensiones y distensiones, propiciando la formación de pactos o disolviéndolos. La armonía y el conflicto, el orden y el caos, son las inseparables caras de esta interminable capacidad de transformación de la ciudad, son las herramientas que garantizan sus posibilidades de cambio y adaptación, que dan cuerpo a su función de liderazgo.

La Política Urbana debe ser enmarcada y definida en la complejidad del fenómeno urbano señalado. Debe reconocer la importancia de los diferentes niveles de actuación definidos por la diversidad de sus componentes: culturales, económicos, sociales, infraestructurales. Debe propender a una adecuada comprensión de la complejidad de su naturaleza: unidad en la diversidad, integración en la diferencia, cohesión en el cambio y la transformación.

De lo anterior se deriva el primer y fundamental criterio de la Política Urbana: es necesario partir de una visión integral de ciudad, que reconozca su carácter complejo, de totalidad organizada, de unidad en la diversidad y de integración en medio de la fragmentación**. Este reconocimiento debe dar lugar a la constitución de** un proyecto de imagen de ciudad **que sirva de articulación a los más diversos elementos y sea capaz de ponerlos al servicio de metas comunes. El proyecto e imagen global de ciudad incide sobre las formas de intervención urbana si cuenta con un espacio particular para transitar entre este análisis general y las formas más concretas y parciales de ver la ciudad.** Este espacio será la complejidad restringida**, cuya definición y características serán presentadas más delante.**

Esta imagen de ciudad está formulada en el último numeral del presente capítulo y es parte de la misión de la Política Urbana. Ella es, y debe ser, expresión del proyecto de sociedad propuesto en la Constitución de 1991, delineado alrededor de los principios de democracia, justicia social, igualdad de oportunidades, pluralismo, y autonomía local y territorial. Debe además inspirarse en los postulados básicos del Plan Salto Social que concreta, desarrolla y hace posible avanzar en su consecución durante los próximos años.

2. ESPACIO URBANO Y PRODUCCIÓN DE CIUDAD

La mutua interacción entre unidad y diversidad, armonía y conflicto, estabilidad y cambio, se desenvuelve en un ámbito socioespacial propio: el espacio urbano**, que hace posible la formación y permanencia de sus características básicas. Sin este ámbito es impensable su existencia ya que es allí donde se facilita la operación del complejo sistema de relaciones que la caracteriza. En efecto, la red de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas operan gracias a la condición de cercanía, de vecindad, y a la frecuencia de los contactos y de los intercambios.**

Es fundamental conocer las características del espacio urbano para así determinar las formas de intervención. Debe empezarse reconociendo que éste es una expresión o tipo particular del espacio social[7] que, no obstante, no es una manifestación cualquiera sino la predominante en las sociedades contemporáneas. Como tal, el espacio urbano es un producto, la representación en términos de objetos y de espacios de una sociedad; en otras palabras, la ciudad pensada, concebida o soñada por un grupo humano bajo una determinada circunstancia histórica se convierte en un hecho físico tangible. En este sentido es tan relevante la ciudad final constituida y sensible, como los proyectos irrealizados, las utopías y los sueños que generó un grupo social y que no dejaron manifestación espacia1[8].

La forma **generalizada del espacio urbano es la centralidad y es una de sus manifestaciones más acabadas: las actividades, los flujos, las infraestructuras, la riqueza, e incluso los símbolos no se distribuyen uniformemente a lo largo del espacio natural sino que obedecen a los principios de la concentración.** Aquellos lugares, zonas o áreas del territorio que sirven de asiento privilegiado a cualquiera de estas dimensiones de la actividad social desempeñan el papel de centro; la discontinuidad de la distribución espacial no solamente pone en evidencia la ruptura y la fragmentación del espacio sino, lo que es más importante, pone de manifiesto la función de liderazgo y de dominio de unos espacios sobre otros.

---

[7] Los planteamientos más importantes de esta sección retornan las propuestas de Henri Lefebvre en "La production de l´espace", Ed. Anthropos, París, 1975.

[8] A lo largo de este numeral se hará un uso reiterado del texto de Arango, Silvia; "Evolución del espacio urbano en Bogotá", Tesis de doctorado de tercer ciclo, Universidad de París, XII/1979.

Centralizar significa hacer confluir en un solo punto el esfuerzo de muchos y por esta vía lograr un más significativo impacto sobre el objetivo deseado. Este punto puede tener diversas extensiones y estructuras: puede tratarse de un centro único, con una actividad densamente localizada en un espacio restringido; puede ser también un área relativamente extensa con una estructura relativamente compleja compuesta por subcentros especializados en actividades específicas. En cualquier caso, no obstante, se trata de una realidad en permanente movimiento que está respondiendo tanto a sus propios cambios como a los del exterior.

La ciudad como espacio central, no solamente hace confluir sobre sí el esfuerzo de los más diversos espacios y agentes y en este sentido ejerce una cierta función de dominio; también permite del esfuerzo de todos un mayor rendimiento cuyo resultado colectivo sea mucho más que la simple suma de los esfuerzos aislados. El espacio central se preserva en su condición no solamente por el poder creciente que acumula y le permite un privilegio sino también, y esto es lo más importante, por la constante demostración de su capacidad de liderar, entendido como sus posibilidades de renovar, innovar, recoger las expectativas de los demás y darles cuerpo, hacerlas operar.

El espacio urbano es condición para el desarrollo de las relaciones sociales: cada sociedad produce su propio espacio. Los principios sociales, su funcionamiento, sus relaciones básicas no serían sino un discurso intrascendente si no tuviesen el apoyo de un espacio que les permitiese hacerse realidad. Por consiguiente, el espacio urbano es un producto, un proceso, no es un acto, ni un simple recipiente, o un mero escenario. Su producción tiene a la naturaleza como materia prima básica pero, en la medida en que el desarrollo de la sociedad se hace más complejo y el alcance de la técnica y de la tecnología son mayores, el producto alcanzado es cada vez menos marcado y constreñido por las limitaciones impuestas por esa materia prima.

El carácter de la ciudad como centro se resuelve a diferentes escalas: la mundial, la nacional, la regional, la intraurbana, la microespacial. Igualmente, posee diferentes significados y contenidos: económicos, políticos, culturales, sociales, militares, etc. En su interior, la ciudad aparece como una estructura espacial que superpone una serie de centralidades (de contenidos, escalas y significados diferentes), cada una de las cuales dispone de sus periferias, y ante las cuales desempeña funciones, ejerce dominios y lidera procesos de cambio y transformación social. En este mismo sentido de estructura espacié sirve de vehículo para el despliegue de las relaciones sociales y é mismo tiempo es reflejo y sirve de escenario a las contradicciones sociales, a la búsqueda de utopías, a las rebeldías y desobediencias. No obstante, su papel no se reduce al de escenario o marco, ella misma es generadora de conflicto, de acuerdo, de proyectos sociales, políticos culturales.

La ciudad está en permanente cambio; las tensiones entre unidad diversidad, entre centro y periferia, los conflictos sociales que se refleja y los generados en ella, determinan su dinámica y sus transformaciones. La tecnología modifica los parámetros de construcción y expansión de la ciudad; los medios de transporte hacen posible que su extensión sea mayor o inferior, las técnicas de construcción influyen

sobre: densidad del espacio construido, los sistemas de agua potable y alcantarillado crean mejores condiciones de salubridad y propician un más alto crecimiento de la población. Los cambios sociales también influyen sobre las transformaciones de la ciudad, propician la búsqueda de formas de integración o segregación entre sectores, hacen de la ciudad un espacio más abierto o, por el contrario, más cerrado y compartimentado, se materializan en la construcción de espacios con características que, en su momento, son consideradas deseables. El acceso diferenciado de la población urbana a sus servicios, a su calidad de vida, a sus posibilidades laborales, generan permanentes tensiones convertidas en conflictos por el derecho a la ciudad y se reflejan en permanentes cambios, surgidos del deseo de resolver, o bien de perpetuar las condiciones originarias.

Por consiguiente, es importante comprender algunos de los ejes a través de los cuales se producen esas transformaciones: la concepción, producción y el uso del espacio urbano aparecen como los más importantes.

a) **La ciudad se convierte en un hecho físico tangible. Las ideologías sociales, los valores, las creencias políticas, se plasman en una serie de ideas y conceptos que asumen la forma de ideologías urbanas, de proyectos de ciudad. Estos proyectos se hacen presentes en la construcción de la ciudad a través de la planificación urbana, por medio de las concepciones del espacio y a su vez mediante la intervención en la ciudad por parte del Estado. Estas representaciones se concretan con los proyectos urbanos ejecutados, contribuyendo así a moldear y remoldear la ciudad constantemente y se materializan a través de la construcción de espacios urbanos por medio de agentes individuales, grupos, empresas, adquiriendo diversas formas y canales institucionales.**

b) **Se desarrollan proyectos más específicos de espacio urbano configurados singularmente por la conjunción de una serie de aspectos particulares. Como referencias positivas, negativas o marginales a estos conceptos dominantes surgen entre otros: pretensiones de imitación, de oposición o de exclusión; condicionadas además por aspectos económicos, de capacidad de pago y de lógica de rentabilidad o simplemente de consumo; técnicos y propiamente urbanos (disponibilidad de suelo, normas vigentes, etc.); mejor o peor cohesionados a los proyectos dominantes dependiendo de la real hegemonía de estos últimos.**

c) **Desde el punto de vista del usuario, es evidente que la ciudad es un precipitado histórico. Ninguna persona (salvo en casos excepcionales) vive una ciudad que le sea contemporánea. En toda ciudad, como en muchos otros hechos sociales, coexisten acciones físicas correspondientes a diferentes momentos históricos construidos por diversos grupos sociales. Así el espacio sea captado por cada individuo, su percepción estará necesariamente teñida por el aprendizaje cultural a que ha sido sometido, el cual es de carácter social.**

Al conjunto físico utilizado por las personas, receptáculo espacial de actividades y funciones, estimulador de comportamientos y actitudes, expresión de un significado que puede decirse con acciones o con la utilización de otros lenguajes (descripciones e historias de la ciudad, etc.), se puede denominar código de interpretación o de utilización. El consenso para asignar significados a los objetos y los espacios se demuestra en una utilización de la ciudad, al menos en nuestras sociedades, que no coincide con aquel que posibilita la construcción de la ciudad.

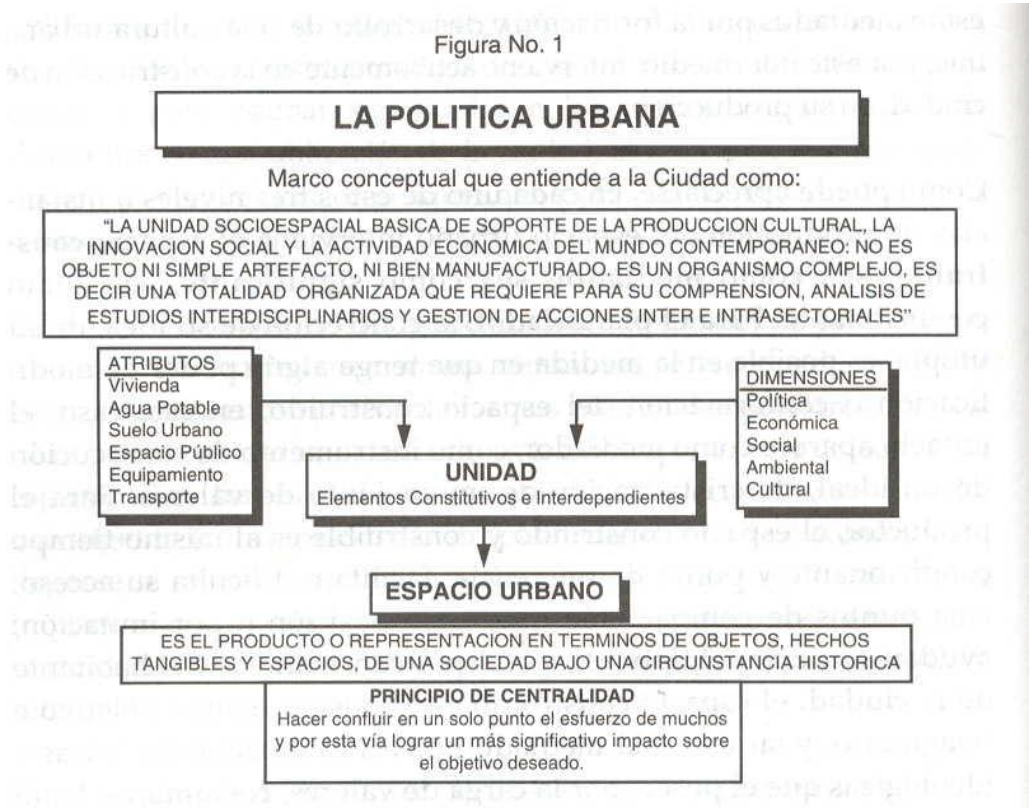
El código del usuario, desligado analíticamente del de producción no actúa sin embargo en forma autónoma, ni se puede entender como el destinatario pasivo de formas producidas por otros actores. Muy por el contrario, el usuario es también productor colectivo de espacio. Es a través de la construcción de espacios violatorios del uso vigente (contrapuestos o simplemente diferentes) como puede llegarse a un salto cualitativo del código (siempre y cuando se imponga socialmente). Es necesario aclarar que no todas las construcciones de espacios nuevos terminan en una modificación del referente global.

El uso que hacen las gentes de sus espacios está mediado por 1a cultura; son un tipo de vivencias, son las pautas de comportamiento insitas en la relación entre extraños, entre individuos no vinculados personalmente, pero relacionados en la medida en que mutuamente pueden prever su conducta respectiva. Los usos más pertinentes a este análisis son aquellos referidos a la convivencia en público, y más específicamente los desarrollados en el espacio público por excelencia, el espacio urbano. El programa donde está resuelto casi todo lo que se debe hacer en público, preexiste y es aprehendido meticulosamente por cada persona desde niño, y se ejecuta de manera espontánea y mecánica; este automatismo explica en gran medida su resistencia al cambio, la inercia a todo uso incluso cuando las raíces históricas han desaparecido, su conversión en costumbre. Los usos son a la vez los límites que impone la sociedad para efectuar la convivencia y el piso automatizado que sirve de basamento para la construcción de vida particular. Ellos tienen su propia dinámica de cambio, su propia coherencia, sus propios condicionantes, los cuales están mediados por la formación y desarrollo de una cultura urbana que, por este intermedio, interviene activamente en la construcción de ciudad, en su producción.

Como puede apreciarse, en cada uno de estos tres niveles o instancias de producción del espacio urbano interviene el espacio construido, sea como mediador, sea como significante, sea como condicionante. Para el planificador, la concreción de su idea, de su utopía, es posible en la medida en que tenga algún poder de modificación o conformación del espacio construido; en este caso, el espacio aparece como mediador, como instrumento de consecución de un ideal, de cristalización de un conjunto de valores. Para el productor, el espacio construido y construible es al mismo tiempo condicionante y punto de referencia: facilita o dificulta su acceso, crea puntos de comparación que, por oposición o por imitación, ayudan a orientar el tipo de espacio por construir. Para el habitante de la ciudad, el espacio construido es al mismo tiempo objetivo e imaginario, y su uso está mediado por las características físicas e ideológicas que él posee, por la carga de valores, costumbres, hábitos y representaciones. Por consiguiente, la construcción, destrucción, remodelación, ampliación, contracción,

reestructuración del espacio urbano construido desempeña un rol central en la producción de la ciudad**. Si bien ésta no se agota en aquélla, es a todas luces evidente que se constituye en un medio privilegiado para hacer realidad un proyecto de sociedad, en general, y de ciudad, en particular.**

De estas consideraciones se deriva el segundo de los criterios de la Política Urbana: la construcción de espacio urbano es la instancia a través de la cual se buscará la articulación entre los propósitos más generales del desarrollo social y los más particulares del desarrollo urbano**. Aunque la producción de ciudad no se agota en este aspecto, su papel privilegiado en este proceso le otorga un lugar preponderante que será debidamente reconocido en el diseño de la Política Urbana.**



La Figura No. 1 **ilustra el marco conceptual de la Política Urbana, en relación con sus dos primeros criterios, es decir, la necesidad de partir de una visión integral de ciudad y la consideración del espacio urbano como instancia de articulación.**

3. LA CIUDAD Y LA POLÍTICA URBANA: LA COMPLEJIDAD RESTRINGIDA COMO ESPACIO INTERMEDIO

Esta imagen integral de ciudad, este proyecto urbano y el papel clave que la construcción de espacio urbano cumplen en la producción de ciudad no bastan. Para propósitos de intervención es necesario establecer relaciones explícitas entre la visión integral de la ciudad, y las limitaciones del pensamiento, del quehacer científico y técnico, y el marco institucional en el cual ella se ha de desarrollar**. En otras palabras, es necesario elaborar espacios intermedios que eviten caer en dos extremos igualmente inconvenientes: el totalizante y el nominalista; mientras el primero sostiene la necesidad de rehacer completamente las formas de pensamiento y los mecanismos institucionales de intervención, el segundo deja inalterado lo existente y se contenta con un simple cambio de denominaciones.**

La primera opción debe desecharse por las tentaciones autoritarias implícitas en un intento de esta naturaleza y por los efectos casi nulos que tiene sobre la práctica social. El desarrollo de este tipo de aproximación implica desconocer los aportes del saber y de la institucionalidad existente y alimentar una crítica radical que, a pesar de sus pretensiones, no cuenta con un dispositivo filosófico, científico y técnico que le permita convertirse en alternativa viable. Equivale, en estas circunstancias, a proponer una nueva religión o dogma que se sumaría a los ya existentes[9], cerrando las instancias de diálogo e interlocución necesarias de alimentar en la búsqueda de un lenguaje interdisciplinario. Con esta aproximación, el aporte de otras disciplinas y sistemas de pensamiento sólo se considera útil si se subordina a los postulados de la "nueva integralidad" que está en construcción, alejando así las posibilidades de intercambiar ideas y de construir colectivamente los nuevos rumbos del pensamiento y de la política.

Para estas visiones toda propuesta de cambio que no sea total y radical es juzgada como inocua e inconsecuente, y no deja otra alternativa que la de la contemplación crítica de lo que los demás hacen. Proponer la complejidad del fenómeno urbano no debe por tanto interpretarse como la aparición de una nueva doctrina levantada sobre el desconocimiento y la infravaloración de lo existente. Supone, más bien, la apertura de un espacio de diálogo en torno a una totalidad compleja, como es la ciudad, para construir puntos de entrada y referencia que permitan dar cuenta de su naturaleza y actuar e intervenir sobre ella.

La segunda opción, la nominalista, deja intacto el modo de pensar y operar prevaleciente, cambiando solamente la presentación de los contenidos. La fuerza de las modas del pensamiento obliga a readecuar los lenguajes sin tener impacto alguno sobre los significados, los procedimientos y obviamente el alcance y la naturaleza de los resultados esperados. Se trata, en este caso, de una opción de conciliación para sobrevivir en medio del embate de ideas y conceptos fuerza pero dejando intactas las premisas del pensamiento y de la acción sin sentar las bases para la construcción de las alternativas propuestas.

---

[9] **Se hace referencia a las versiones dogmáticas y extremas del ecologismo, del feminismo, del regionalismo o del culturalismo.**

Se debe construir una alternativa intermedia realizando transformaciones sobre el lenguaje y los conceptos, pero con incidencia sobre las maneras de intervenir el fenómeno complejo sobre el cual se quiere actuar, sin ceder a las tendencias autoritarias ya mencionadas. Con este objetivo, se propone a continuación una serie de conceptos y de definiciones que permiten establecer un puente adecuado entre la complejidad del fenómeno sobre el cual se piensa intervenir y lo fragmentario alto del modo tradicional de pensar y actuar sobre el mismo.

Este espacio conceptual se denominará complejidad restringida y es el que ha de permitir transitar de las visiones generales, a las propuestas más particulares, expresadas en términos de objetivos, programas y proyectos. Es preciso diferenciar los componentes fundamentales de la ciudad en las categorías de: dimensiones, atributos, e instancias de articulación-regulación.

Los atributos[10] hacen posible la producción de ciudad a través de la construcción de espacio urbano, del cual ellos constituyen sus componentes más importantes. Las dimensiones[11] incorporan aquellos componentes de la producción de ciudad que no tienen necesariamente una expresión directa a través del espacio urbano construido. Las articulaciones permiten la puesta en relación de estas dos instancias, es decir las de la ciudad como espacio construido, atributos, y las de la ciudad como fenómeno social complejo, dimensiones, para generar el espacio urbano construido socialmente.

Las tradiciones más recientes de la planeación urbana han hecho énfasis en alguno de estos dos componentes, dando resultados parcialmente satisfactorios que serán debidamente evaluados en el capítulo II. No obstante, su consideración simultánea es hoy indispensable y debe dar lugar a la aparición de una nueva forma de planificación capaz de adaptarse a las actuales circunstancias y producir resultados más efectivos**. La llamada planeación física, desarrollada en el país entre 1950 y 1970 aproximadamente, hizo énfasis en la manipulación conjunta de los atributos urbanos con miras a la construcción de La espacios que obedecieran a concepciones globales pero desconociendo parcialmente la importancia de intervenir sobre las dimensiones del desarrollo urbano. La llamada planeación integral se gestó y se desarrolló desde principios de los años setenta, haciendo énfasis en la manipulación global de las dimensiones del desarrollo urbano pero desdibujando la formulación y búsqueda de objetivos espaciales urbanos de carácter integral.**

La propuesta que acá se formula pretende una adecuada interpretación de los aciertos y errores de las planificaciones física e integral. Este es uno de los retos fundamentales y es, por consiguiente, una de las funciones básicas que se espera desempeñe la propuesta epistemológica de la complejidad restringida.

---

[10] Atributo designa una calidad o característica inherente, o adscribe una cualidad. Se deriva de11atin ad-tribuere cuyas acepciones principales son: conferir, aplicar, usar, dar refugio, asentarse en un lugar .

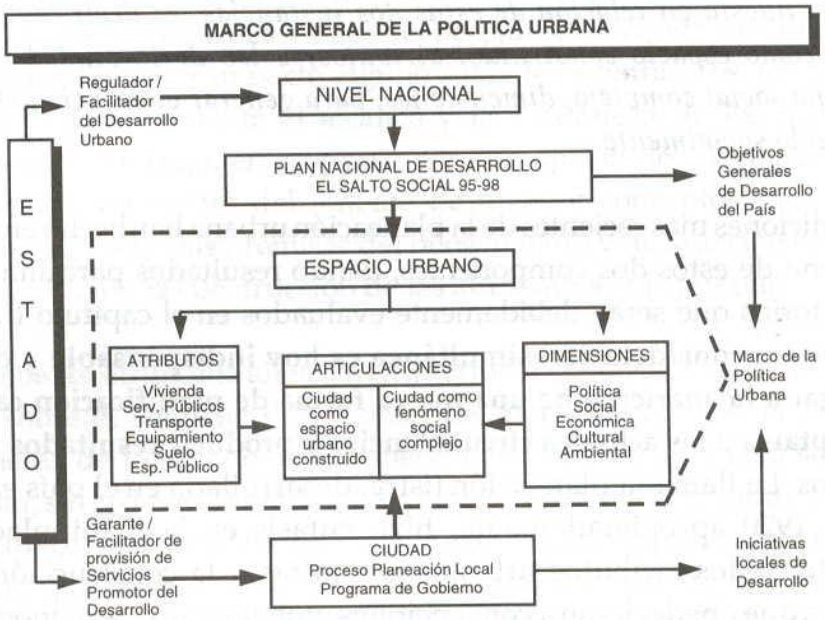
[11] Proviene de la geometría que define tres formas de medir las dimensiones del espacio geométrico: alto, ancho y largo. Ha sido incorporada a las ciencias sociales para definir la existencia de espacios teóricos homogéneos al interior de cada disciplina, en el contexto de los cuales la "medición", entendida en el sentido de comparabilidad, es posible.

Una presentación del marco general de la Política Urbana se realiza en la Figura No. 2**, con la cual se contribuye a explicar el planteamiento central de su enfoque en la actuación del Estado y los niveles nacional y local.**

Las dimensiones del desarrollo urbano

Las dimensiones: **económica, social, cultural, política y ambiental, de forma semejante a los atributos, hacen un tratamiento especializado y cuentan con formas de intervención predominantemente sectoriales; no obstante, a diferencia de éstos, las dimensiones no tienen una lógica espacial de operación y expresión; no son componentes directos del espacio urbano construido. Aunque inciden, condicionan, y en muchos casos determinan el desarrollo de la ciudad como unidad socioespacial, su relación es indirecta y está sujeta a una serie de intermediaciones que no permiten ver claramente su impacto.**

Figura No. 2



Institucionalmente, tienen un tratamiento especializado combinando una diversa gama de arreglos y distribución de competencias: locales, departamentales y nacionales; se diferencian de los atributos, en los cuales hay una más clara distribución de responsabilidades entre un Ministerio, el de Desarrollo Económico, y los gobiernos locales.

Cada una de estas dimensiones se concreta en la existencia de un determinado Ministerio (Hacienda, Medio Ambiente, Salud, Educación, Gobierno), de algún programa de gobierno (como es el caso de la Red de Solidaridad) y se sustenta en

ciencias o especialidades que le dan soporte teórico y metodológico (economía, sociología, antropología, ciencia política, etc.). La manera como cada uno de estos sectores piensa, concierta y programa sus acciones, generalmente no considera ni los impactos urbanos ni los efectos territoriales que han de sobrevenir como resultado de las mismas; su lógica es autónoma y se organiza en función de la obtención de metas sectoriales, que muchas veces no explicitan su distribución en el territorio.

Esta misma "aespacialidad" de las intervenciones sectoriales se manifiesta en un ámbito donde supuestamente no debería: el del gobierno local. Cada ciudad y municipio cuenta con su propia secretaría sectorial que organiza su acción de forma relativamente autónoma y sin considerar objetivos explícitos de construcción de espacio urbano. Los dispositivos mentales, la institucionalidad existente y los circuitos financieros, dificultan la aparición de una acción integral e integrad ora de las acciones especializadas sobre el espacio urbano. No obstante, y como ya se dijo, cada uno de ellos tiene un impacto "involuntario" sobre este espacio, produciendo efectos en la mayoría de las veces, por paradójico que parezca, más significativos que aquellos que sí se pro- ponen objetivos propiamente territoriales. La necesidad de darle consistencia a esta serie de intervenciones sectoriales es tanto o más urgente y exigente que la de los atributos urbanos.

Los atributos urbanos

Los componentes fundamentales del espacio urbano construido(ble) conforman un conjunto de atributos**: vivienda, equipamiento, transporte, servicios públicos domiciliarios, suelo y espacio público Aunque hacen parte de un mismo conjunto, poseen una serie de características diferenciales de reconocer. Desde el punto de vista de la propiedad esta infraestructura es individual, en el caso de la vivienda[12] y parte del equipamiento, y colectiva en los restantes. Desde el punto de vista de su funcionamiento,** mientras la vivienda, el suelo, el equipamiento y el espacio público son lugares, los servicios públicos domiciliarios y el transporte son redes que hacen posible la operación de los más diversos flujos: **de agua potable, de diversas formas de energía, de desechos líquidos y sólidos, de personas, de bienes y servicios, de información. En cuanto a sus repercusiones sobre las tendencias generales del desarrollo urbano, también poseen características diferenciales: el suelo y el espacio público tienen un impacto más integral, son atributos de soporte y socialización mostrando los resultados de las acciones e inacciones sobre la ciudad; su mala gestión produce efectos nocivos sobre la distribución global de las rentas y beneficios del desarrollo urbano, siendo a la vez una expresión del resultado de la acción pública y del Pacto Social**

El reconocimiento de este carácter público y diferencial es de central importancia en el momento de establecer jerarquías en el proceso de intervención sobre la ciudad; aunque es necesario buscar un equilibrio en las acciones que se ejercen a través. de cada uno de ellos, el suelo y el espacio público se entenderán como instancias de

---

[12] Mientras las casa es el simple espacio de abrigo, la vivienda depende no sólo de las características de éste sino que está determinada por las de su entorno: servicios, ambiente, accesibilidad, espacio público, etc.

intervención claves para obtener impactos urbanos integrales. El primero, el suelo, es el soporte de la actividad humana, el segundo, el espacio público, es el resultado de la interacción compleja de las instituciones sociales en la ciudad.

Casi todas la, actividad, relaciones y redes desplegadas en la ciudad necesitan del suelo como apoyo; adicionalmente, esta ubicación les confiere a cada uno de ellos propiedades especiales. Los usos, las representaciones y las funciones otorgadas al suelo urbano son la expresión de múltiples relaciones sociales, culturales, económicas y políticas que se dan al interior de la ciudad. Al ser manifestación de todas ellas, el suelo condiciona el desarrollo de las mismas, sirviéndoles de eje de articulación, de espacio de encuentro, de escenario de confrontación, conciliación o fragmentación.

El espacio público urbano desempeña funciones similares a las del suelo pero, más que servir de soporte a la ciudad, se constituye en una instancia de socialización. Es el lugar de encuentro a partir del cual se hace vida colectiva y se interactúa intensamente. La diversidad y multiplicidad de culturas, usos de la ciudad y modos de vida se ponen de manifiesto en estos espacios, dando lugar a su encuentro e integración, a su unidad dentro de la diversidad.

Cada uno de los atributos posee su propia lógica de comportamiento y una singular dinámica de reproducción y cambio, manifiestos en la forma como la institucionalidad se organiza permitiendo un manejo relativamente autónomo y haciendo uso de herramientas especializadas de intervención. Sin embargo, este manejo fragmentario y especializado de cada atributo enfrenta serios límites, establecidos por el hecho de que la evolución de la ciudad no es el resultado de la suma de los movimientos particulares de cada uno de ellos; sus complejas interrelaciones establecen resultados globales que pueden coincidir, contradecir o pasar por alto estas dinámicas particulares.

Su existencia como componentes fundamentales de la ciudad sumada a la presencia de instituciones especializadas en su planificación y gestión justifican la necesidad de reconocer en ellos un subconjunto de elementos que, a pesar de su diversidad, constituyen una unidad reconocible. Más aún, muchos de ellos hacen parte de las competencias directas del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable[13]. De esta forma, se constituyen en punto de encuentro entre el manejo sectorial de la ciudad y la integralidad de los impactos que cada uno de éstos elementos está en capacidad de producir.

Instancias de articulación-regulación

[13] Aunque las funciones de transporte urbano no corresponden a éste Viceministerio, se considera necesario incorporar este atributo por la importancia que tiene en la construcción de ciudad y, en esta misma medida, pensar que en un futuro sea parte de sus funciones legales. Igualmente, servicios públicos esenciales como la energía y las comunicaciones deben articularse a través de las instancias interministeriales en sus aspectos político y técnico.

La Política Urbana permite y obliga la concurrencia de los diferentes sectores de la sociedad y del Estado. El funcionamiento libre del mercado debe ponerse en concordancia con la democracia, la solidaridad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental, superando el falso dilema entre el Estado y el mercado como mecanismos de regulación social.

El gobierno local, como célula política fundamental de la democracia es el agente más directamente comprometido en el desarrollo de la El Política Urbana; la Nación y los gobiernos departamentales concurren en el desarrollo de la misma complementando y fortaleciendo la capacidad de intervención de los primeros. Al Estado central le compete planificar, regular, coordinar y promover las condiciones que faciliten la consecución de objetivos de la Política Urbana por parte de los agentes más comprometidos en su ejecución: gobiernos locales, empresarios privados, las comunidades y el sector solidario.

La ciudad articula la consecución de estos propósitos generales a través de la construcción de un espacio urbano que posea características congruentes con ellos. La Política Urbana pretende, entonces, ciudades espacialmente bien construidas e institucionalmente adecuadas, capaces de ofrecer mejores oportunidades económicas y sociales a sus f habitantes, mayores niveles de productividad, mejor calidad de vida r y minimización de riesgos asociados con la contaminación ambiental e irracional utilización de los recursos naturales.

El gobierno local **será la expresión y el canal de concertación y regulación de las múltiples lógicas de construcción de la ciudad. Es uno de los lugares privilegiados al interior de los cuales se puede lograr la integración de esa diversidad de lógicas y de propósitos particulares, en la función de la búsqueda de objetivos de interés general. La democracia, como sistema político, se constituye en la herramienta clave para permitir la confluencia de fuerzas e intereses particulares con la intención de constituir un espacio diferente de la simple suma de todos ellos, el del interés común. Igualmente, su acción se complementa a la operación del mercado que en el plano económico opera como el más importante instrumento de regulación.**

Esta propiedad particular de servir de instancia de articulación y regulación con incidencia directa sobre la ciudad, como totalidad organizada, desempeña un rol privilegiado en la articulación de la visión integral de ciudad a los mecanismos limitados y fragmentarios de intervención sobre ella; su posición lo habilita para darle consistencia a la intervención urbana ejercida a través de atributos y dimensiones.

Adicionalmente, su rol también le permite lograr la confluencia de los esfuerzos del Estado regional, nacional y obviamente la suya propia, la local y de la Sociedad Civil en la consecución de estos objetivos del bien común.

De este análisis del espacio conceptual de la complejidad restringida se deriva el tercer criterio de la Política Urbana del Salto Social: la intervención urbana debe ser organizada con base en los conceptos de dimensión, atributo, e instancias de articulación-regulación, **que facilitan el tránsito entre la visión global de ciudad y las intervenciones**

efectivas sobre la misma. El manejo de un atributo particular, como los servicios públicos, debe hacerse en función no solamente de sus propios objetivos específicos como pueden ser los de cobertura, calidad, eficiencia, autofinanciación, sino que debe estar acorde con los propósitos más fundamentales del crecimiento y desarrollo de la ciudad, traducidos en propósitos de regulación del crecimiento urbano (expansión-densificación), de orientación de los usos del suelo, control alas formas clandestinas de expansión de la ciudad, etc.

4. LA IMPORTANCIA ESTÁTICA y DINÁMICA DE LA CIUDAD

Tanto el peso trascendental y multidimensional que la ciudad posee en la sociedad contemporánea, como su rol creciente como factor de desarrollo, justifican la importancia de la Política Urbana y orientan su diseño con base en la identificación de ciertos criterios fundamentales.

El peso de la ciudad en la sociedad contemporánea

La ciudad no es un fenómeno social aislado, marginal, es la unidad básica de la sociedad contemporánea: concentra un alto volumen de población, una inmensa cantidad y calidad de la producción social, cultural y económica y posee, adicionalmente, una inconmensurable capacidad de transformación, adaptación y respuesta a las cambiantes lo condiciones del entorno. Por consiguiente, el éxito de la Política Urbana no queda circunscrito a la suerte de las ciudades sino que puede ser definitivo en el futuro de la sociedad en su conjunto.

La ciudad es un espacio privilegiado de producción cultural y de socialización del individuo. La vida en grandes colectividades humanas enriquece al individuo y a la sociedad en sus intercambios, si el primero aprende a reconocer y respetar el derecho de los demás a utilizar y desarrollar los espacios colectivos donde la convivencia urbana se hace más rica y prometedora. Los pobladores urbanos pueden, por consiguiente, propiciar o, en caso contrario, obstaculizar la existencia de un sentido de pertenencia a un colectivo humano; en el primero de estos casos la identidad individual se consolidará y se ampliarán sus posibilidades de desarrollo.

La ciudad es igualmente uno de los principales activos económicos de la sociedad contemporánea. Las ciudades, además de ser los lugares de trabajo, de estudio y de existencia de tres de cada cuatro colombianos, generan más de cuatro quintos del ingreso del país; consumen la casi totalidad del cemento, las importaciones de bienes finales, los libros, las revistas, los alimentos, los combustibles y la energía; en ellas se producen casi todos los bienes industriales y coexisten fenómenos múltiples como disponibilidad de mano de obra más calificada, generación de investigaciones, mayores cargas impositivas y niveles de ahorro, producciones artísticas como obras de

arte y literatura, y, desafortunadamente, generación de problemas de contaminación, pobreza, criminalidad e inseguridad, entre otros.

En lo económico, la importancia de la ciudad con respecto a la generación de riqueza se amplía considerablemente al tener en cuenta cómo su actividad es el sustento de todas las demás. Adicionalmente, el complejo tejido de relaciones socioeconómicas que la ciudad crea y reproduce, apoya la aparición de nuevas empresas, la generación de nuevos empleos, la innovación en los procesos productivos y el desarrollo de nuevos productos.

En lo político, el gobierno local es la célula fundamental del Estado y el escenario de interrelación de este último con la Sociedad Civil. La vida política de la ciudad puede crear condiciones para hacer de los pobladores urbanos, verdaderos ciudadanos con plena conciencia de sus deberes y responsabilidades y con la disposición de los medios individuales y colectivos que les permiten ejercer su ciudadanía.

En lo social, la ciudad es uno de los ámbitos más directos y eficaces para alcanzar condiciones de vida dignas y promover redes de solidaridad, convivencia y equidad, sin cuya existencia puede llegarse a situaciones de exclusión y marginamiento que conducen a la formación de sentimientos colectivos de frustración, resentimiento y violencia en sus más variadas formas. Al servir de punto de encuentro y ámbito de relaciones entre personas de diversos orígenes, con costumbres, tradiciones y valores completamente diferentes, potencia las posibilidades del desarrollo social, abre las mentalidades y genera posibilidades de pluralismo y tolerancia.

En lo ambiental, la ciudad juega un cuádruple papel estratégico: es el principal consumidor de recursos naturales renovables y no renovables; es el principal productor de desechos sólidos, líquidos, gaseosos, acústicos y contaminantes; es el punto central de atención de las zonas de riesgo y rehabilitación de zonas afectadas; es la principal beneficiaria de los programas de conservación de recursos renovables como los bosques y las cuencas, necesarios para el abastecimiento de agua, la regulación del clima, la conservación de especies y la provisión de maderas. Puede afirmarse sin ambages que la consecución de un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable está en función de lograr ciudades con equilibradas relaciones con su medio ambiente natural.

La ciudad como factor del desarrollo

La ciudad tiene un papel particularmente activo en el proceso de desarrollo. Contrariamente a lo que suele pensarse, la evolución de ésta no es el simple reflejo del crecimiento económico, sino que ella lo condiciona, lo activa o lo obstaculiza.

Las sociedades contemporáneas más desarrolladas son al mismo tiempo las más urbanizadas. Sin embargo, el papel de las ciudades en el proceso de desarrollo se ha ido transformando; de asumir un papel casi exclusivamente político y comercial

(capitalismo comercial), adquirieron posteriormente una gran preponderancia al "hacerse dueñas" de la actividad industrial (capitalismo industrial) y más tarde de funciones sociales claves como la innovación técnica y la producción de conocimiento (sociedades post-industriales).

En la explicación de estas transformaciones, las ciudades no han sido agentes meramente pasivos. En muchos casos ellas han desempeñado un liderazgo indiscutible, visible tanto a escala planetaria como nacional y regional. A escala global, Londres como capital planetaria del capitalismo industrial taylorista fue suplantada por Nueva York en la fase fordista del desarrollo contemporáneo. En el plano nacional, es evidente que esta última ciudad disputa su hegemonía con Los Ángeles como centro geográfico, en los EE.UU., de la fase post-fordista del capitalismo y con Tokio como centro financiero e industrial de la fase toyotista[14].

Las ciudades y el sistema urbano desarrollado en cada etapa consolidan una serie de características, permitiéndoles a los países desempeñar un papel central, secundario o marginal en cada época. Las transformaciones sociales, culturales y económicas son lideradas por países, sistemas urbanos y ciudades que generalmente no coinciden con las modificaciones previamente hegemónicas. A medida que se van abriendo paso las nuevas etapas de desarrollo, las virtudes del pasado pueden convertirse en las mayores desventajas del presente. Durante estos períodos de transformación, la flexibilidad de los espacios urbanos y nacionales, y su capacidad de adaptación se convierten en pieza clave de su supervivencia y de su eventual prosperidad.

Los espacios nacionales, las regiones, las ciudades no son inocentes en este proceso de cambio económico. Mientras algunas se aferran a estilos de desarrollo poco aptos a las nuevas condiciones en gestación, otras se apropian y se convierten en las adalides de la trasformación, naciendo así completamente adaptadas al nuevo entorno. Quienes no hacen parte de esta disputa, corren el riesgo de quedar al margen si no asimilan oportunamente el sentido de las trasformaciones y se adaptan a ellas. En cualquiera de estas tres posibilidades, la capacidad de un país para responder exitosamente a los retos del desarrollo se encuentra condicionada por lo que su propio espacio nacional, su red urbana y sus ciudades centrales le ofrecen como capacidad de adaptación, de innovación y de liderazgo.

Es ampliamente conocido cómo el mercado mundial y la economía planetaria experimentan en la actualidad -y desde ya hace casi 20 años- un proceso de cambio que va mucho más allá de una simple recesión pues parece tratarse más bien del paso a una nueva etapa del desarrollo. Como respuesta a los retos que ello conlleva, los países han movilizado sus capacidades de innovación y adaptación remoldeando sus estructuras socioespaciales: han surgido así nuevas regiones líderes, se han posicionado nuevas ciudades, las antiguas regiones industriales y ciudades

---

[14] Se ha acudido a este término para hacer referencia a las formas de organización del trabajo donde se presenta una alta flexibilidad en los procesos de trabajo, en la promoción y capacitación laboral, conjugada con una gran estabilidad en el empleo y con formas salariales e institucionales que estimulan el desarrollo de la productividad del trabajo.

preponderantes no han ahorrado esfuerzo alguno para adaptarse a las nuevas condiciones:

- **No por azar se habla en Europa de la creciente importancia de las regiones y países mediterráneos; a la antigua polarización norte-sur se le opone hoy una creciente competencia de este último. De otro lado, las grandes capitales europeas no ahorran esfuerzo para posicionarse adecuadamente al interior del mercado comunitario, adaptando sus antiguas habilidades, sus anteriores infraestructuras, sus pasados pactos sociales[15].**

- **Los Estados Unidos de Norteamérica han experimentado una transformación tanto o más profunda que la europea. La preponderancia económica del noreste del país, bajo el eje urbano Nueva York-Chicago, ha sido hoy reemplazada por la del sureste, con la megalópolis de Los Ángeles a la cabeza[16].**

- **El caso latinoamericano merece especial atención por lo que representa para Colombia. La tradicional primacía urbana[17] está dando muestras de debilitamiento en un buen número de países y la también tradicional hegemonía económica de la ciudad mayor está cediendo algún terreno[18].**

El papel activo del sistema urbano en la definición de las posibilidades de adaptación al nuevo entorno del desarrollo es especialmente interesante. Los países del Cono Sur (Chile, Argentina y Uruguay) insertados muy exitosamente en la economía mundial de la segunda posguerra son los que, al mismo tiempo, poseen los sistemas urbanos más concentrados. La crisis del modelo sustitutivo de importaciones, presente desde finales de los años 1960, obligó cambios y transformaciones fundamentales en la mayoría de nuestros países y puso en cierta desventaja a quienes anteriormente gozaron de las mejores posiciones. El esfuerzo de adaptación de los países del Cono Sur a las cambiantes condiciones de la economía mundial fue proporcionalmente mucho mayor en éstos que en el resto. No obstante, los resultados más visibles se han dado en economías como la mexicana, la brasileña e incluso la 1 colombiana que poseen sistemas urbanos mucho más diversificados y, por esta vía, un mayor potencial de adaptación y flexibilidad.

---

[15] De las numerosas compilaciones existentes sobre estos procesos de cambio puede mirarse con atención la realizada por George Benko y Alain Lipietz, Les Régions qui Gagnent, París, PUF,1992.

[16] De las también numerosas publicaciones es recomendable conocer el trabajo de Lloyd Rodwin y Hidehiko Sazanami, Deindustrialization and Regional Economic Transformation. The experience of the United States, Boston, Unwin Hyman, 1989.

[17] Entendida ésta como el peso anormalmente alto de la gran ciudad en el contexto de la red urbana nacional, y medido en términos principalmente demográficos.

[18] De acuerdo con las conclusiones del trabajo de Cuervo, Luis Mauricio, Cambio económico y primacía urbana en América Latina, Cider-Uniandes, 1994, pág. 43, la primacía está cediendo en Cuba, Jamaica, Uruguay y Venezuela (pág. 31) y la preponderancia económica de la gran ciudad está descendiendo en Chile, Brasil, México, República Dominicana y Jamaica.

Es visible en épocas de profunda transformación socioeconómica como la actual, la adecuación de los modelos de desarrollo y la modificación de los sistemas urbanos y de las ciudades previamente existentes. La flexibilidad de éstos, tanto de los sistemas como de sus unidades urbanas, se convierte en pieza clave que puede acelerar, retrasar o, incluso, neutralizar los esfuerzos de un país por adaptarse a las nuevas condiciones de la economía y de la competencia internacionales.

La Política Urbana del Salto Social no pasa por alto el papel central de las ciudades ni la necesidad de contemplar sus dos dimensiones fundamentales: la interurbana y la intraurbana. En ambos casos es imperativo reforzar la flexibilidad de unos y de otros como requisito para responder adecuadamente a las exigencias del nuevo entorno mundial y del modelo alternativo de desarrollo que éste exige.

De las anteriores consideraciones deriva el cuarto criterio funda- mental de la Política Urbana: las acciones sobre la ciudad no pueden seguir siendo el resultado derivado y más o menos inconsciente de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Se requiere una política de coordinación, de promoción de iniciativas, de ayuda a los procesos de cambio, de integración de esfuerzos en busca de resultados deliberados en materia de la red de ciudades y de la estructura espacial interna de nuestras urbes. **Dejar de hacerlo implica no solamente renunciar a una valiosa palanca de desarrollo, equivale a asumir el riesgo de la aparición de obstáculos al mismo. Igualmente, se ha puesto en evidencia la existencia de una serie de ventajas competitivas territoriales (sistema de ciudades) y urbanas las cuales, al igual que las sectoriales, deben ser creadas pues la dinámica del mercado no las constituye espontáneamente; la iniciativa de los gobiernos locales, grandes protagonistas de este proceso, debe concurrir con la acción del Estado Central el cual debe contribuir en la constitución de un proyecto nacional y la orientación del mismo.**

5. EL ESTADO Y EL MERCADO EN LA REGULACIÓN URBANA

Es indispensable sentar una serie de criterios fundamentales para guiar la formulación de la Política Urbana en lo concerniente al rol que se le otorga al mercado como mecanismo regulador del funcionamiento de los diferentes atributos de la ciudad. Ésta, desde el punto de vista económico, será entendida como un bien meritorio de consumo colectivo; definición a partir de la cual se comprende el tipo específico de articulación propuesta entre Estado y mercado para la regulación global de la ciudad.

En su función de mecanismos de regulación, es necesario relativizar tanto al Estado como al mercado: el Estado no era el profeta de la nueva humanidad como tampoco lo es ahora el mercado. Ni el Estado es el responsable de todos los males de la sociedad, ni el mercado podrá subsanar las carencias e inequidades. Se necesita entender que no son contradictorios o, lo que es lo mismo, pensar en un Estado cuya intervención en la

economía se realice a través de mecanismos compatibles con el mercado; no se puede concebir al Estado como la negación del mercado.

La libre operación del mercado ha demostrado su insuficiencia en garantizar la competencia y ha llenado la economía de trabas y monopolios, ha producido sociedades desequilibradas[19] actuando con su sordera en la cumbre y pensando desde la lejanía sin ver que bajo sus faldas flotan la corrupción, la inequidad y la falta de solidaridad[20].

Estas dificultades son particularmente ciertas cuando se trata de la gestión de la ciudad. El mercado puede aceptarse como principio regulador cuando opera en condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, la teoría económica neoclásica, ha ido reconociendo la existencia de una serie de obstáculos a la operación perfecta de los mercados, donde los equilibrios espontáneos se alejan sensiblemente del óptimo económico. A éste cada vez más numeroso conjunto de excepciones se le ha agrupado bajo el término de fallas de mercado. De ellas, las extemalidades[21] han ido ganando importancia teórica, metodológica y de política económica puesto que se ha ido descubriendo un vasto rango de situaciones en las cuales es conveniente aplicar el concepto. Un ejemplo de lo anterior es el caso de los bienes públicos[22] y los bienes club[23], particularmente útiles en la comprensión de las características de la ciudad como bien económico.

En su dimensión económica, la ciudad debe entenderse como bien polivalente; es medio de consumo y medio de producción, utilizando la terminología de la economía política; es la articulación compleja de bienes privados, públicos, club, y meritorios, utilizando la terminología neoclásica. **De acuerdo con esta última, las diferencias entre los tres primeros tipos de bienes depende de las características que posean respecto de dos condiciones: la rivalidad[24] y la exclusividad[25] en el consumo.** En los extremos se

---

[19] Para un mayor desarrollo, ver Waterson, Michael; Regulation 01 the firm and natural monopoly, Oxford,1992.

[20] Giraldo, Fabio; "Mercado y Estado: ni Dios ni el Diablo", Revista Camacol No. 50, Bogotá, 1992, págs. 54-61.

[21] Por externalidad se puede entender cualquier evento que ocasiona beneficios o costos sobre terceras personas sin generar compensación alguna, en particular bajo la forma de precio.

[22] Los trabajos de Samuelson sentaron las bases de este concepto. Ver "The Pure Theory of Public Expenditure" , Review of Economícs and Statistics, 36, págs.387 -89, año 1954; Y " A Diagramma tic Exposition of a Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, 37, págs.350-56, año 1955.

[23] Con la publicación de Mancur Olsons's (1965): The Logic of Collective Action, Harvard ! University Press, Cambridge; y de James Buchanans (1965): An Economic Theory of Club Goods, Económica, 32,1-14; se inició la exploración rigurosa de este concepto.

[24] Se entiende que un bien posee esta característica cuando el consumo que un individuo hace de él imposibilita a otros de consumir esa misma unidad del bien considerado. Por ejemplo, un alimento cualquiera como la papa posee esta característica: si ella es consumida por un individuo, este acto imposibilita a cualquier otro de consumir la misma papa. Un bien es no rival, o indivisible, cuando una de sus unidades puede ser consumida por un individuo sin deteriorar las posibilidades de consumo del mismo bien por parte de otros individuos. Ello puede suceder con bienes como la seguridad nacional, la justicia, el control ambiental, e incluso el paisaje: el consumo de la misma unidad de bien o servicio no va en detrimento de la posibilidad de ser consumida por un individuo diferente.

encuentran los bienes privados y públicos; en los primeros hay rivalidad y exclusividad en el consumo; en los segundos no hay ni rivalidad ni exclusividad; en la mitad de este espectro están los bienes club donde hay rivalidad parcial y exclusividad. **Los bienes meritorios, aunque de una familia diferente de la de los tres anteriores, deben ser considerados en el estudio de la ciudad: un bien es meritorio cuando la sociedad, la ideología, la moral o la ética consideran que ningún individuo debe ser sustraído a la posibilidad de consumirlo. Este alejamiento se considera atentatorio de su dignidad fundamental, de su condición de ser humano con igualdad de derechos a los de sus semejantes.**

Es arriesgado hacer una clasificación de los componentes de la ciudad de acuerdo con estos tipos de bienes; las condiciones que determinan su naturaleza varían con el tiempo y pueden llegar a ser muy distintas de un país a otro, de una región a otra, de una ciudad a otra. Factores de índole social[26], tecnológica[27], política[28], están en la base de los principales cambios experimentados por los bienes de la ciudad y por la ciudad como bien económico. No obstante, puede ser útil ilustrar la discusión con algunos ejemplos de las ciudades colombianas de los años 1990.

El suelo urbano **posee una serie de peculiaridades que limitan la eficiencia del mercado como óptimo asignador de recursos. En primer lugar, el principio de homogeneidad del bien transado es difícilmente aplicable a este caso; cada predio está signado por un conjunto de características que lo hacen diferente de los demás, las cuales provienen en su mayoría de la localización; por consiguiente, no son reproducibles por eventuales productores privados de suelo urbano. Por consiguiente, el mercado del suelo urbano tiende a ser segmentado de manera permanente más que temporal.**

El principio de libre movilidad está doblemente afectado; en primer p, lugar, por su característica natural de estar anclado en un sitio preciso y derivar sus atributos de esta localización; y en segundo lugar, porque no puede ser fácilmente imitado a través de la producción de predios similares ya que ello depende no solamente de las acciones de los promotores privados sino de la estructura misma de la ciudad producida colectivamente.

Finalmente, el precio como señal para la toma de decisiones individuales se encuentra sesgado por la existencia de múltiples externalidades, tanto positivas como negativas; su incremento o descenso puede ser el resultado de acciones de agentes exteriores al

---

[25] Cuando los beneficios derivados del consumo de un bien pueden ser apropiados o retenidos a bajo costo por el proveedor o propietario se denominan exclusivos o excluyentes.

[26] Por ejemplo, bienes que en una época no son considerados de consumo indispensable, a partir de un momento dado se convierten en esenciales. Esto sucedió con la electricidad entre los años 1920 y 1930. Este cambio implicó que los mecanismos de exclusión que utilizaban las empresas privadas fueran cada vez menos aceptables desde el punto de vista social, hasta que terminaron derrumbándose y dando paso a la municipalización y nacionalización de estos servicios.

[27] La invención de mecanismos de contabilización del consumo de bienes y servicios ha sido la principal fuente de transformación en este campo.

[28] Transformaciones como la descentralización o la desregulación de los mercados abren las puertas a la operación de la competencia en campos donde ésta práctica estaba vedada por la existencia de monopolios estatales o nacionales.

propietario del predio que no generan un costo o compensación automáticos a través del precio. Por ejemplo, la inversión en infraestructura urbana puede valorizar un predio sin que su dueño haya retribuido a la sociedad por la obtención de este beneficio. Igualmente, la instalación de un negocio comercial al lado de una residencia puede depreciar su valor, sin que por ello el mercado genere el mecanismo de compensación de este costo causado a su propietario o usuario. Por consiguiente, en el caso del suelo urbano, la discrepancia entre beneficios privados y sociales, entre costos privados y sociales, más que casual, tiende a ser permanente. Se genera entonces la posibilidad de la apropiación privada de plusvalías o pérdidas generadas colectivamente, sin que el mercado cuente con mecanismos para operar un sistema proporcional de beneficios o compensaciones, según sea el caso.

Muchos de los servicios públicos, como por ejemplo los de seguridad, recreación, vialidad, espacio público, higiene y calidad ambiental presentan las características típicas de los bienes públicos. En estos casos se trata de la imposibilidad económica[29] o política[30] de hacer operar el principio de exclusión: el consumidor individual tendrá acceso a estos bienes y servicios independientemente de que los pague o no, sintiéndose así estimulado a evadir este pago. Si el mercado libre operara sin intervención pública, la sociedad produciría estos bienes y servicios a niveles inferiores a los indicados por el óptimo económico.

En el caso de los servicios públicos domiciliarios, la eficiente operación del mercado como asignador de recursos podrá verse recortada por los siguientes factores. En algunos casos, porque la existencia de economías de escala promoverá la formación de monopolios; en otros, porque la provisión del servicio depende del uso de recursos naturales escasos que conducen a la formación de monopolios naturales; igualmente, porque la importancia estratégica otorgada por la ciudad impide que aquellos sectores de la población que no tienen suficiente capacidad de pago sean excluidos del acceso a los mismos; finalmente, porque el alto ritmo de crecimiento de la demanda o la escala de las inversiones requeridas dejan a éstas por fuera de las posibilidades del mercado privado de capitales.

Por lo anterior, la Política Urbana le concede un sitio especial a la provisión de agua potable y saneamiento básico para la totalidad de la población del país, lo mismo que a la provisión de energéticos (gas y electricidad principalmente) y a la disponibilidad de medios de comunicación. El énfasis de la política social en nuestras ciudades recae en los denominados bienes meritorios, que además de mostrar los mayores efectos relativos sobre la distribución del ingreso, son los que en concepto del gobierno mejor desarrollan el capítulo de los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1991.

---

[29] Porque el costo de implantación de los sistemas de medición del consumo individual sobrepasan los beneficios esperados de su operación.

[30] Porque la sociedad los considera derechos adquiridos de los cuales ningún individuo debe ser excluido por razón de su nivel de ingreso, raza, género, creencias o partido político.

En relación con el medio ambiente, las fallas del mercado son aún más protuberantes, por cuanto recursos como el aire ni siquiera tienen precio, o en otros casos como el agua o los combustibles fósiles no consideran el costo de reposición[31]. De la misma forma, son numerosas las externalidades tanto positivas como negativas que derivan de su uso, las cuales suelen conducir a consumos depredadores, es decir, donde a pesar de ser recursos renovables, la intensidad de la explotación a la que se les somete impide la operación eficiente de sus ciclos naturales de renovación.

En el caso de la vivienda, sus mercados son profundamente imperfectos, como lo evidencia la experiencia colombiana reciente: al incrementarse los precios de las edificaciones en el período 1992-1994, aumentó la demanda y con ella los precios que a su turno proporcionaron mayor demanda, generándose en este proceso una burbuja especulativa qUE dejó sin posibilidades de acceso a vivienda, por la vía del mercado, é un segmento muy grande de la población.

La ciudad soñada por el neoliberalismo, donde el mercado reina como regulador de las actividades se revela, con el tiempo, como una gran y verdadera pesadilla. Sistemas de transporte colectivo dominados por intereses guiados exclusivamente por la búsqueda del lucro individual enfrentados a un Estado sin capacidad de regulación llevan a situaciones como la de Bogotá: aunque la tarifa del servicio es razonable, sus costos en términos de contaminación ambiental, duración de los trayectos, sobrecarga en el uso de ciertas vías e incomodidad sobrepasa ya los límites tolerables e impone un excesivo costo a la ciudad en su conjunto. La libertad en los usos del suelo conduce a una alocada carrera de transformación incesante de la ciudad y a una incesante huida de los sectores residenciales a las afueras de la ciudad en la búsqueda de la tranquilidad que la ciudad no les proporciona. La incapacidad coercitiva y la ausencia de liderazgo en la provisión de vivienda de interés social impone serios costos sociales: el crecimiento desordenado de la ciudad con sus secuelas de precariedad en la oferta de bienes y servicio urbanos básicos.

El modelo alternativo de desarrollo no es indiferente al anterior panorama. Considera indispensable que el Estado intervenga en la compleja economía urbana para regular y corregir las deficiencias provocada por el mercado. Sin embargo, es imposible e inconveniente, establecer fórmulas o recetas acerca de cómo han de manejarse las diversa circunstancias que pueden surgir de la existencia de estas fallas del mercado. Condicionantes técnicas, políticas, institucionales, financieras, culturales y sociales harán de cada caso una situación particular cuya forma de tratamiento ha de responder inteligentemente a sus peculiaridades. De lo contrario, ceder a la tentación de las fórmulas de validez universal equivale a caer en el embeleco de endiosar el mercado o el Estado. Hay, eso sí, que establecer claras reglas de juego y adecuados marcos de acción para que estas situaciones sean resueltas; es aquí donde la Política Urbana ha de cumplir un papel de central importancia.

Por consiguiente, una Política Urbana donde la equidad y la solidaridad así como el disfrute público de la ciudad sean sus objetivos esenciales, es una necesidad urgente

---

[31] Este es uno de los más complicados problemas técnicos que enfrentan las llamadas cuentas ambientales.

cuando las economías de mercado como la colombiana no han podido salvaguardar a la población y particularmente a la más pobre de los efectos perversos sobre la distribución del ingreso, ni de los grandes males de la modernidad[32]. El Estado requerido para adelantar un proceso de apertura es un Estado consistente que haga funcionar al existente, modernizándolo y orientándolo hacia todas aquellas actividades que el mercado y los intereses individuales no pueden ni deben realizar[33]. Los mecanismos de intervención sobre la ciudad hay que diseñar los para garantizar un consumo colectivo de la mayoría de los atributos urbanos, permitiendo una ampliación del capital social como camino para mejorar el patrimonio colectivo y por ende el crecimiento y la productividad económicas.

El mercado libre probó ser más eficaz que la economía estatal, pero el mercado no es una respuesta a las necesidades más profundas del hombre, dañándolo en muchos casos al sustituir la antigua noción de valor por la del precio; las cosas más altas y mejores, la fraternidad, la libertad, la democracia, la solidaridad, no tienen precio. El mercado no tiene dirección: su fin es producir y consumir. Es un mecanismo y los mecanismos son ciegos[34]. De ahí la gran coherencia entre el postulado filosófico del modelo alternativo y de la Política Urbana: tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.

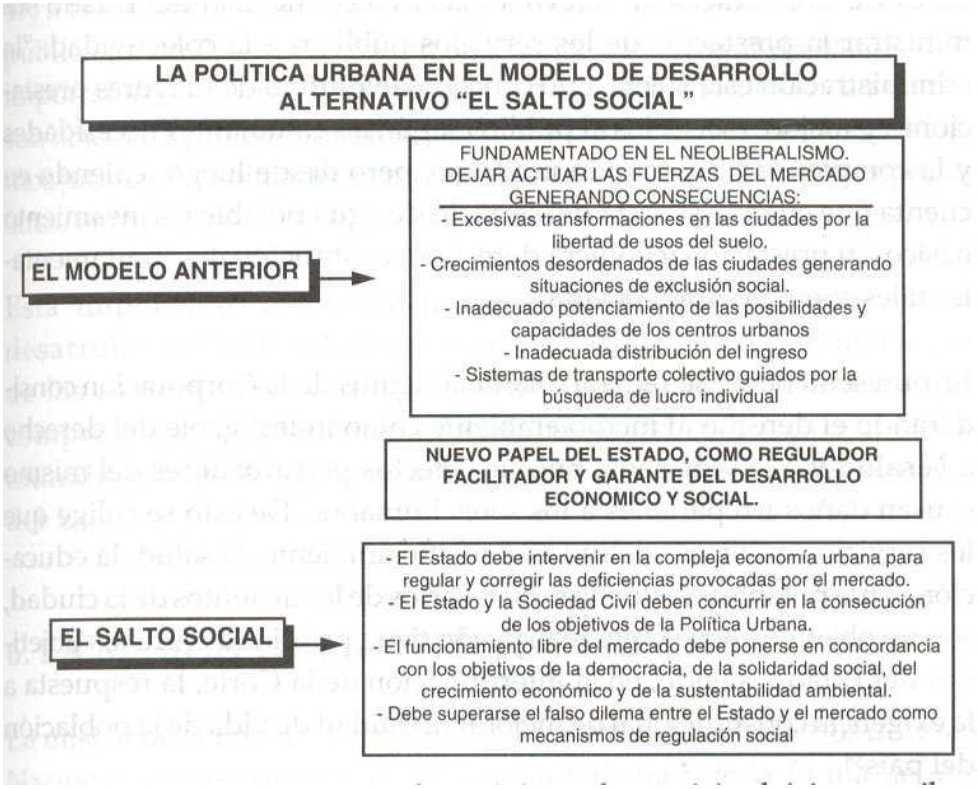
La ciudad es, por tanto, un bien complejo: contiene en su interior una colección de bienes privados, públicos, club y meritorios articulados tanto a través del mercado, como por medio de la regulación que el Estado, la sociedad y la cultura hacen de ellos. **La función estratégica que la mayor parte de estos consumos colectivos desempeña en la configuración y el carácter meritorio de buena parte de ellos, nos lleva a definir la ciudad como bien meritorio de consumo colectivo[35].**

De acuerdo con lo anterior, se establece el quinto criterio fundamental de Ciudades y Ciudadanía: el Estado y la Sociedad Civil deben concurrir en la consecución de los objetivos de la Política Urbana; el funcionamiento libre del mercado debe ponerse en concordancia con los objetivos de la democracia, de la solidaridad social, del crecimiento económico y de la sustentabilidad ambiental; debe partirse de la superación del falso dilema entre el Estado y el mercado como mecanismos de regulación social.

La Figura No. 3 **presenta una síntesis comparativa de las principales características del enfoque conceptual tanto del modelo anterior de desarrollo como del modelo alternativo del Salto Social. En ellos, como ya se explicó, se conceden distintos énfasis a la participación del mercado y el papel que debe cumplir el Estado, en especial en lo relacionado con la Política Urbana.**

---

[32] Giraldo, Fabio; Op. Cit., pág.60.
[33] Giraldo, Fabio; Op. Cit.; pág.60.
[34] Paz Octavio, Itinerario. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 1994, págs. 234-235.
[35] Este término de consumo colectivo agrupa las diversas formas y modalidades concretas en las que éste se presenta, sea como bien público puro, o como cualquiera de las modalidades de bien público impuro, entre las cuales se encuentran los mencionados bienes club.



Para terminar, se resaltarán algunas de las más importantes obligaciones sociales y colectivas que adquirió el Estado colombiano con la promulgación de la Constitución de 1991. Si bien la Constitución se ocupa de temas como la propiedad territorial, el medio ambiente y cultural de las urbes y el espacio público, no hay una referencia directa a los derechos de la ciudad. Así, las cuestiones concernientes al espacio y su relación con la calidad de vida urbana, la cual resulta de los controles legales sobre la forma como pueden desarrollarse las ciudades en aspectos tan cruciales como el manejo de la tierra o la obtención de recursos financieros para el suministro de servicios básicos, reciben tratamientos generales, sin que ello se especifique para la compleja red de ciudades del país.

La nueva Carta, sin embargo, representa un significativo avance en materia de vida urbana y de ciudadanía en general. Respecto de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 365 es claro: "son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". En el campo de la vivienda, con el artículo 51 se ha dado un gran paso; allí por primera vez en la historia del país se establece el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna: el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho; promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

La Corte Constituciona1[36] elevó a deber constitucional del Estado suministrar la prestación de los servicios públicos a la colectividad: "la administración está sujeta a un concepto evolutivo de mayores prestaciones y mejores servicios al público según las cambiantes necesidades y la complejidad del mundo moderno, pero desde luego teniendo en cuenta que cuando se trata del servicio de agua potable y saneamiento básico, su prestación involucra derechos constitucionales fundamenta- les tales como la salud, la vida".

En otra sentencia[37] se reiteran planteamientos de la Corporación considerando el derecho al medio ambiente como indesligable del derecho a la salud y a la vida sana, pues los efectos perturbadores del mismo causan daños irreparables a los seres humanos. De esto se colige que los servicios públicos, incluidos el medio ambiente, la salud, la educación, agua potable y vivienda social, varios de los atributos de la ciudad, son un objetivo social cuya realización tiene prioridad entre los objetivos del Estado, siendo, en la interpretación de la Corte, la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país[38].

En esta sentencia la sala constitucional llama la atención de las autoridades municipales del país para que no otorguen licencias de construcción haciendo caso omiso de las insuficiencias existentes en materia de infraestructura de servicios públicos; la autoridad municipal debe hacer constar de manera fehaciente "que en los sectores para los cuales se otorguen dichas licencias o permisos, cuenten con la adecuada infraestructura en materia de acueducto, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, recolección de basuras y demás servicios públicos esenciales, so pena de que dicho otorgamiento incontrolado pueda suscitar la violación de derechos constitucionales como son el derecho a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49) a la vivienda digna (art. 51), al ambiente sano (art. 79), al espacio público (art. 82), a la recreación (art. 52), y en última instancia, al más importante de todos, el derecho a la vida (arts. 2 y 11), todos los cuales son objeto de protección constitucional y legal a través de los mecanismos jurídicos pertinentes como la acción de tutela y las acciones populares, entre otros".

Esta importante discusión jurídica señala que mientras no se desarrolle la Política Urbana y no se clarifiquen las obligaciones de las autoridades municipales, para que ellas adquieran serios compromisos de planeación y desarrollo urbanísticos con la comunidad, no será fácil el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado[39].

6. LA MISIÓN DE LA POLÍTICA URBANA

---

[36] Sentencia T-406/92. Magistrado ponente: CiTo Angarita.
[37] La T-366/93. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo.
[38] Giraldo, Fabio. "La Nueva Constitución y la Ciudad"; en Ú1S Derechos Sociales, Económicos y Culturales en Colombia. PNUD, Consejería Presidencial para la Política Social, 1995, pág. 89.
[39] Giraldo, Fabio; Op. Cit. pág. 90.

La misión de la Política Urbana es la concreción de los criterios del Plan Nacional de Desarrollo y de la Política Urbana bajo la forma de una imagen de ciudad deseada, entendida como referencial, creadora de una identidad común entre los agentes, el Estado y la Sociedad Civil, partícipes en su construcción.

La Figura No. 4 **ilustra el planteamiento central de este propósito de la Política Urbana y permite clarificar la correspondencia de los objetivos de articulación de las principales políticas públicas en tomo a un proyecto colectivo de ciudad.**

Figura No. 4

La Misión se expresa en el propósito de obtener ciudades solidarias, competitivas, gobernables, sustentable s y con identidad colectiva:

1o. La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social y fuentes básicas de la estabilidad social y la paz[40]. **La Política Urbana concibe, de forma coherente con este planteamiento fundamental, que uno de sus propósitos generales es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes urbanos y el estrechamiento de sus lazos de solidaridad humana, como una de las bases de la cohesión social, de la tolerancia y de la convivencia pacífica; de poco sirve continuar los procesos de crecimiento urbano si ellos no se expresan nítidamente en una mejora cuantitativa y cualitativa de las ciudades.**

2o. El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de capital social. En un mundo en el cual las ventajas

[40] Plan Nacional de Desarrollo, "El Salto Social", 1994.

competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático de11ibre funcionamiento de las fuerzas del mercado[41]. **La globalización de la economía impone el reto de la competitividad a las economías nacionales que se concretan en una mayor competitividad de los sectores económicos y, muy especialmente, de sus territorios y de sus ciudades. Es necesario para la Política Urbana tener como uno de sus propósitos esenciales la creación de las ventajas competitivas que le han de servir al país en la consecución de un desarrollo económico sostenido y estable. Los mayores niveles de productividad urbana han de servir de soporte al mejoramiento de la productividad individual, sectorial y macroeconómica. Gracias a estas relaciones de sinergia será posible constituir las bases para conciliar los objetivos de crecimiento económico con los de solidaridad y equidad social. El libre funcionamiento de la iniciativa privada no basta para conseguir estos propósitos y es necesario que la Política Urbana diseñe los mecanismos adecuados a través de los cuales se aúnen los esfuerzos público y privado en la obtención de estas metas comunes.**

3o. La reproducción de la especie, de la cultura y de la sociedad está hoy en día determinada por la obtención de condiciones de desarrollo urbano ambientalmente sostenibles. **El desarrollo tecnológico, la cultura urbana, las condiciones de funcionamiento de las ciudades deben ponerse al servicio de este propósito social estratégico. La Política Urbana debe contribuir a la articulación de las iniciativas sectoriales, institucionales, territoriales que coadyuven al alcance de la sustentabilidad ambiental urbana.**

4o. La constitución de identidad colectiva y sentido de pertenencia **es el espacio privilegiado para la constitución de la nueva ciudadanía, conocedora de sus derechos y obligaciones colectivas y con acceso a los medios idóneos que le permiten ejercerlos. La disolución de las tradicionales instancias de socialización y las crecientes exigencias de la vida colectiva urbana ponen de manifiesto la necesidad de constituir nuevos sentidos de identidad y pertenencia, nuevas instancias de socialización. La producción de ciudad, de cultura urbana y de un proyecto colectivo de ciudad son medios esenciales para la generación de sentimientos de identidad colectiva que permitan hacer de nuestras urbes lugares más amables, solidarios y productivos.**

5o. La movilización del conjunto de la sociedad[42], es decir de la capacidad de la Sociedad Civil y del Estado para obtener las meta de competitividad, solidaridad, sustentabilidad e identidad colectiva está condicionada por la existencia de gobiernos locales con real posibilidad de orientación del desarrollo integral de las ciudades. Las relaciones nucleares entre Estado y Sociedad Civil se desenvuelven de forma privilegiada al nivel de los gobiernos locales y, por consiguiente, la Política Urbana está llamada a desempeñar un papel protagónico en la consecución de este empeño. La adecuación institucional de la ciudad ha de servir de sustento para mejorar gobernabilidad **de las ciudades (entendida como la capacidad de producir resultados de**

---

[41] Plan Nacional de Desarrollo, "El Salto Social", 1994.
[42] Plan Nacional de Desarrollo, El Salto Social, 1994.

genuino interés público), garantizando los mecanismos para una efectiva movilización social en pro de la consecución de las metas del desarrollo.

II.

PARTICULARIDADES DEL DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA

II. PARTICULARIDADES DEL DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA

Este capítulo analiza las particularidades urbanas del país, con el fin de identificar las debilidades y fortalezas de las ciudades para alcanzar L sus objetivos de desarrollo, teniendo en cuenta los principios y estrategias de actuación gubernamental que se derivan del Modelo Alternativo de Desarrollo. Aunque su propósito fundamental es el de formular un diagnóstico urbano indispensable a la elaboración de la Política Urbana del Salto Social, sus pretensiones van más allá. En la medida en que las limitaciones de tiempo y recursos lo permiten, se pretende dar cuenta del "estado del arte" en cada tema; es decir, destacar los alcances y limitaciones del conocimiento existente, con el objeto de que este ejercicio sea útil a la identificación de futuras líneas de investigación y, de otro lado, ponga en evidencia la relación existente entre las debilidades de la política formulada y las deficiencias del estado del conocimiento en cada tema.

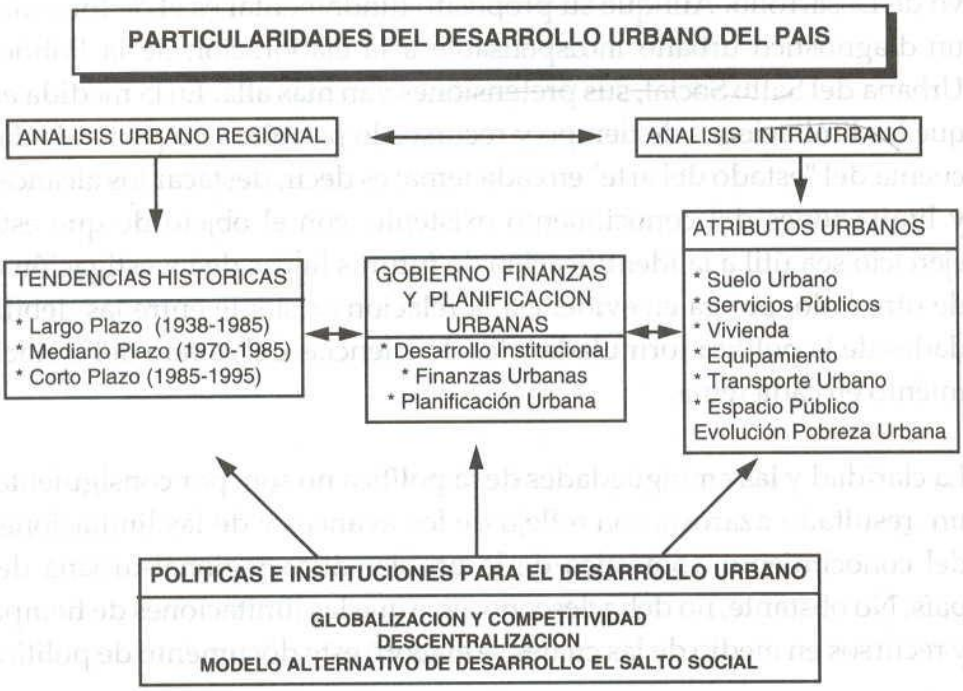
La claridad y las ambigüedades de la política no son, por consiguiente, un resultado azaroso, son reflejo de los avances y de las limitaciones del conocimiento doméstico de la problemática regional-urbana del país. No obstante, no debe desconocerse que las limitaciones de tiempo y recursos en medio de las cuales se elaboró este documento de política determinan que en algunos temas no se haya alcanzado la "frontera de conocimiento". Se espera, por tanto, que el estudio, la discusión y la consulta de Ciudades y Ciudadanía **pongan en evidencia estos vacíos sugieran las vías para resolverlos y señalen los derroteros a seguir tanto en el plano de la formulación de política, como en el del desarrollo del conocimiento.**

El cabal conocimiento de la problemática urbana exige aborda varios planos de análisis complementarios. Así como el primer capítulo reconoce la complejidad del fenómeno urbano y la necesidad de darle un tratamiento integral, en éste se hace explícita necesidad de articular los diversos niveles a los cuales esta conjugación se produce: internacional-nacional, urbano-regional, intraurbano. Las dos primeras se examinan simultáneamente en el primer numeral del capítulo, en tanto que la última se analiza a lo largo de los tres restantes.

Se estudiarán así cuatro temas específicos: (i) la evolución del sistema urbano del país en el largo, el mediano y el corto plazos; (ii) el comportamiento de los atributos urbanos (suelo, vivienda, servicios públicos, equipamiento, espacio público y transportes) en forma individual e interrelacionados; (in) las políticas e instituciones para el desarrollo urbano en el marco de la descentralización, la globalización y modernización del Estado; y (iv) las características del gobierno y las instituciones

urbanas, las finanzas locales y la planificación urbana. En la Figura No. 5 **se hace mayor claridad sobre el esquema de presentación de las particularidades del desarrollo urbano.**

Figura No. 5



1. TENDENCIAS DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZOS EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN COLOMBIANO

La distinción entre las tendencias de largo, mediano y corto plazos en el proceso de constitución de la red urbana nacional, permite reconocer U la diferencia entre los factores estructurantes más estables y los de carácter coyuntural, e identificar los factores relevantes a través de los cuales se potencia la acción pública y poner en evidencia las restricciones y potencialidades de la Política Urbana.

Esta aproximación implica el esfuerzo por reconocer que los fenómenos socioespaciales tienen su propia temporalidad, así esté mar- cada por las relaciones establecidas con las otras dimensiones de la vida social, muy especialmente la política y la económica. Con la periodización propuesta se intenta poner de manifiesto que los cambios urbano-regionales maduran en períodos de tiempo relativamente prolongados, exigiendo un esfuerzo de seguimiento histórico como condición indispensable para su plena comprensión. Adicionalmente, se ofrece un material útil para hacer explícito que los propósitos de la política urbana deben diferenciarse de

acuerdo con los plazos en los cuales es esperable sean conseguidos: largo, mediano y corto.

Tendencias de largo plazo

Cuadro No. 1

POSICION RELATIVA DE LAS PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS Y CABECERAS URBANAS
PERIODO 1951-1995

MUNICIPIO	1951 POB.	MUNICIPIO	1964 POB.	MUNICIPIO	1973 POB.	MUNICIPIO	1985 POB.	MUNICIPIO	1995 POB.
STAFE DE BOGOTA	676099	STAFE DE BOGOTA	1702378	STAFE DE BOGOTA	2926966	STAFE DE BOGOTA	4447601	STAFE DE BOGOTA	5678952
MEDELLIN	413933	MEDELLIN	983283	MEDELLIN	1524051	MEDELLIN	2050001	MEDELLIN	2364460
CALI	304012	CALI	751097	CALI	1169502	CALI	1674054	CALI	2019494
BARRANQUILLA	302046	BARRANQUILLA	543439	BARRANQUILLA	789430	BARRANQUILLA	1156320	BARRANQUILLA	1448302
BUCARAMANGA	115037	BUCARAMANGA	237154	BUCARAMANGA	387339	BUCARAMANGA	548441	CARTAGENA	711881
CARTAGENA	111291	CARTAGENA	217910	CARTAGENA	311664	CARTAGENA	522317	BUCARAMANGA	700388
MANIZALES	92030	PEREIRA	206051	PEREIRA	276342	CUCUTA	435536	CUCUTA	599852
PEREIRA	89675	MANIZALES	195542	CUCUTA	258220	PEREIRA	401446	PEREIRA	522962
CUCUTA	73622	CUCUTA	161129	MANIZALES	214941	MANIZALES	301814	MANIZALES	354644
ARMENIA	57098	ARMENIA	155364	IBAGUE	202850	IBAGUE	288575	IBAGUE	327873
IBAGUE	54347	IBAGUE	125233	ARMENIA	181611	ARMENIA	227742	ARMENIA	266979
PASTO	48853	SANTA MARTA	89161	PASTO	130222	PASTO	204475	SANTA MARTA	246785
SANTA MARTA	37005	PASTO	82546	BUENAVENTURA	110713	NEIVA	181396	NEIVA	233604
GIRARDOT	35665	NEIVA	75886	SANTA MARTA	110161	SANTA MARTA	178244	PASTO	229142
BUENAVENTURA	35087	MONTERIA	70531	NEIVA	109063	BUENAVENTURA	174397	BUENAVENTURA	224496
NEIVA	33040	BUENAVENTURA	70079	MONTERIA	104129	VILLAVICENCIO	170176	VILLAVICENCIO	223584
BUGA	32016	BARRANCABERMEJA	59625	VALLEDUPAR	98669	MONTERIA	169074	POPAYAN	215421
POPAYAN	31866	POPAYAN	58500	BARRANCABERMEJA	92036	VALLEDUPAR	147967	MONTERIA	212306
CARTAGO	31051	TULUA	56539	TULUA	87952	POPAYAN	147138	VALLEDUPAR	182541
TULUA	28715	CARTAGO	55682	VILLAVICENCIO	87690	BARRANCABERMEJA	136012	SINCELEJO	161798
BARRANCABERMEJA	25046	VILLAVICENCIO	45277	POPAYAN	77884	SINCELEJO	124959	BARRANCABERMEJA	155274
CIENAGA	24358	SINCELEJO	44001	CARTAGO	72797	TULUA	101699	TULUA	121652
MONTERIA	23682	VALLEDUPAR	43553	SINCELEJO	71946	CARTAGO	100361	CARTAGO	115824
TUNJA	23008	TUNJA	40451	TUNJA	55166	TUNJA	86839	FLORENCIA	111433
SINCELEJO	21625	QUIBDO	19989	QUIBDO	29423	FLORENCIA	65783	TUNJA	110949
SEVILLA	17625	FLORENCIA	17709	FLORENCIA	28056	QUIBDO	60018	BUGA	96349
MAGANGUE	17114	RIOHACHA	11708	RIOHACHA	22545	RIOHACHA	47030	QUIBDO	94575

FUENTE: DANE, CENSOS 1951 - 1964 - 1973 - 1985 , PROYECCIONES 1995

El largo plazo está definido, en este caso, como un período d aproximadamente 65 años, desde 1930 hasta hoy, durante el cual las transformaciones socioespaciales más importantes deben entenderse a la luz de la evolución de procesos como la

industrialización y: urbanización. En efecto, las transformaciones sociales, económicas y productivas más importantes deben ser miradas a la luz de los cambios que la industrialización le introdujo al país. Complementariamente, la estructura socioespacial colombiana fue radicalmente modificada, siendo la urbanización uno de los factores de cambio más fundamentales.

La industrialización sustitutiva de importaciones tuvo un papel central en el cambio estructural que vivió el país durante la segunda postguerra; contribuyó a explicar los rasgos más característicos de la organización socioespacial nacional.

La red urbana se estructura en por lo menos dos grandes segmentos, claramente diferenciados: las diez ciudades mayores y los centros de menos de 200 mil habitantes. Según se aprecia en el Cuadro No. 1, **los 10 principales conglomerados urbanos en 1985, han alcanzado un grado de consolidación que les permite mantenerse estables en su ubicación jerárquica en el sistema de ciudades del país.**

En contraste, los centros menores de 200.000 habitantes en 1985, poseen economías muy sensibles a cambios en la política económica, fiscal o a factores externos. En este último caso se destaca el importante avance que alcanzaron Florencia, Villavicencio y Buga, y el descenso de Montería, Quibdó y Valledupar.

Al interior del primer segmento es necesario distinguir la situación de las cuatro ciudades mayores de las restantes. En efecto, la industrialización sustitutiva hizo posible la consolidación de los centros urbanos y regionales de mayor desarrollo relativo como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y las capitales del eje cafetero:

- **El desarrollo del mercado interno tuvo como centro geográfico las cuatro ciudades ya mencionadas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) que lideraron la expansión industrial propia de ésta época, basada en el crecimiento de la producción de bienes de consumo tradicional. Este proceso implicó una creciente concentración del poder y de la actividad económica en estas ciudades sin que existieran, al mismo tiempo, fuerzas significativas que contrarrestaran esta tendencia dominante. Los cuatro centros concentraron el 57% de la mano de obra en la industria manufacturera en 1945 y el 74% en 1990, como lo presentan las cifras** Cuadro No. 2. El Gráfico No. 1 **muestra el alto ritmo de crecimiento relativo de este sector durante la fase de 1945-1970, a partir de la cual se presenta una tendencia estable.**

Cuadro No. 2

POBLACION OCUPADA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR CATEGORIAS URBANAS, SOBRE EL TOTAL NACIONAL EMPLEADO EN EL SECTOR PERIODO 1945-1992

(PORCENTAJES)

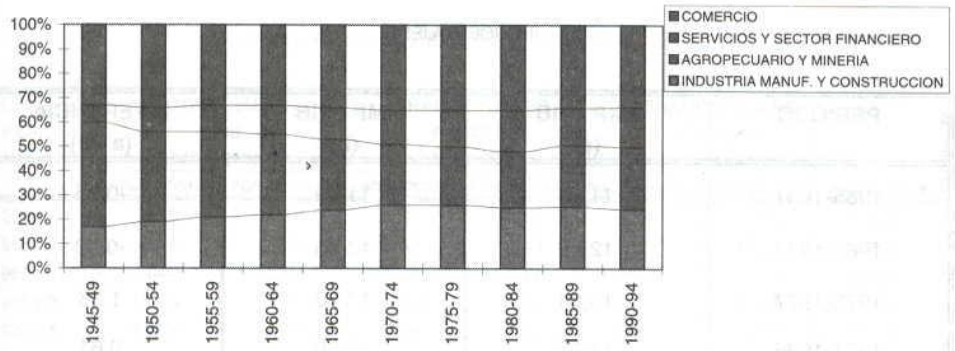
CATEGORIAS	1945	1958	1966	1974	1980	1986	1990	* 1991	* 1992
4 GRANDES CIUDADES (1)	57,38	68,42	73,24	72,90	70,54	78,57	74,22	71,67	70,75
10 CENTROS INDUSTRIALES PRINCIPALES (2)	15,67	11,87	12,32	12,89	12,63	13,76	12,94	9,48	9,22
22 CENTROS INDUSTRIALES SECUNDARIOS	7,36	7,08	5,01	5,54	6,00	4,28	5,10	N.D.	N.D.
RESTO	19,59	12,63	9,43	8,67	10,83	3,39	7,75	18,85	20,03
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) AREAS METROPOLITANAS : BOGOTA, MEDELLIN, CALI, BARRANQUILLA
(2) NO INCLUYEN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES
* LOS DATOS DE 1991 Y 1992 NO SE ENCUENTRAN DESAGREGADOS PARA LOS CENTROS INDUSTRIALES SECUNDARIOS Y ALGUNOS CENTROS INDUSTRIALES PRINCIPALES

FUENTE : DANE

Gráfico No. 1

COMPOSICION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA 1945-49 A 1990-94



UENTE: 1) OCAMPO, J.A.
HISTORIA ECONOMICA DE COLOMBIA
FEDESARROLLO 1987, Pág. 249

2) PERIODO 1990-1994
DATOS DANE - PROVISIONALES Y PRELIMINARES
DIVISION DE SINTESIS Y CUENTAS NACIONALES
DNP - BANCO DE LA REPUBLICA

- **Las exportaciones desempeñaron un papel subsidiario al proporcionar las divisas necesarias para financiar el crecimiento de la inversión industrial, tanto en a compra de maquinaria y equipo como en la transferencia de tecnología y la financiación de las importaciones de materias primas y bienes intermedios. El centro geográfico de desarrollo de estas actividades de exportación fue la**

región cafetera y muy especialmente ciudades como Manizales, Pereira y Armenia, sin desconocer la importante influencia sobre ciudades mayores como Medellín y Ca1i[18]. Como se aprecia en el Cuadro No. 3**, las exportaciones superaron las importaciones a comienzos de la década de los años setenta.**

Cuadro No. 3

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES SOBRE PIB PERIODO 1965-1992

(PORCENTAJES)

PERIODO	EXP / PIB (a)	IMP / PIB (b)	DIFERENCIA (a - b)
1965-1967	11,14	11,49	-0,35
1967-1973	12,76	13,56	-0,80
1973-1977	15,84	13,88	1,96
1977-1986	14,27	13,66	0,61
1986-1991	18,65	13,54	5,11
1992	17,79	15,95	1,84

FUENTE : DANE, CUENTAS NACIONALES

Este modelo de industria1ización sustitutiva también comandó la conformación de regiones y ciudades periféricas, así como el vaciamiento de unas y el poblamiento de otras. Al interior de este proceso, la transformación del campo y de la industria agropecuaria merecen especial atención, tanto por sus implicaciones económicas como por sus repercusiones socioespaciales.

Durante la última mitad del siglo la conformación del sistema d Social ciudades ha estado influida por los procesos migratorios del campo a la ciudad, originados por la mutua interacción de las dinámicas de procesos de industrialización y cambios en la estructura de producción agraria, que se han reflejado en los comportamientos de la productividad y la elasticidad de la demanda, induciendo el proceso de urbanización[19]. Como se aprecia en el Cuadro No. 4**, entre la década de los cincuenta y sesenta el valor de la producción de los cultivos comerciales o modernos se incrementó**

---

[18] Diversos análisis de historia económica regional demuestran la gran importancia que tuvo la apertura de la salida por el puerto de Buenaventura en el posterior desarrollo comercial e industrial de Cali.

[19] Fenómeno señalado desde hace varios lustros por diversos autores como Sargent y Perrol en el medio internacional; en el medio colombiano, entre otros, por: (a) Currie Lauchli, Una Teoría General del Crecimiento y Reactivación, 1986; Currie L, La Economía del Crecimiento Urbano, 1987; Currie L, La Política Urbana en un Marco Macroeconómico, 1982; Currie Urbanización y Desarrollo, CAMACOL, 1985; Currie, L, Desarrollo Económico Acelerado, 1983; b) Flórez, Luis B. y González, César: Urbanización e Industrialización; c) Manrique, Rodrigo: Localización Industrial y Proceso de Urbanización en Colombia, 1970; d) Concentración Económica Regional en Colombia, 1973; e) Molina, Humberto, Colombia: Vivienda y Subdesarrollo Urbano, 1979.

3.5 veces y el de los cultivos tradicionales mixtos sólo 0.5 veces (promedio), indicando la mayor productividad del sector moderno.

Cuadro No. 4

CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO 1945-1984
PROMEDIOS ANUALES
AGRICULTURA NO CAFETERA (PRINCIPALES PRODUCTOS)

(PRODUCCION EN MILLONES DE PESOS DE 1995)

PERIODO	COMERCIALES Y DE PLANTACION (1)		TRADICIONALES Y MIXTOS DINAMICOS (2)		TRADICIONALES Y MIXTOS LENTO CRECIMIENTO (3)		TOTAL
	PRODUCCION	PORCENTAJE	PRODUCCION	PORCENTAJE	PRODUCCION	PORCENTAJE	PRODUCCION
1950-54	3276	16,56	8206	41,49	8296	41,95	19836
1955-59	4644	21,34	8792	40,40	8329	38,27	21827
1960-64	7648	29,68	9570	37,14	8546	33,17	25831
1965-69	10999	34,29	11598	36,16	9477	29,55	32144
1970-74	14926	39,40	15580	41,13	7374	19,47	37961
1975-79	19781	39,93	19919	40,21	9836	19,86	49616
1980-84	21481	40,29	21919	41,11	9919	18,60	53400
	AREA EN MILES DE HECTAREAS						TOTAL
PERIODO	AREA	PORCENTAJE	AREA	PORCENTAJE	AREA	PORCENTAJE	AREA
1950-54	373	19,24	351	18,10	1215	62,66	1939
1955-59	460	21,99	379	18,12	1253	59,89	2092
1960-64	652	29,25	401	17,99	1176	52,76	2229
1965-69	852	33,58	465	18,33	1220	48,09	2538
1970-74	936	36,49	690	26,90	939	36,61	2566
1975-79	1199	41,39	755	26,06	943	32,55	2898
1980-84	1134	39,78	765	26,83	952	33,39	2852

(1) ARROZ, CEBADA, SORGO, AJONJOLI, ALGODON, PALMA AFRICANA, SOYA, AZUCAR, BANANO, CACAO
(2) PAPA, TABACO, YUCA Y PLATANO
(3) MAIZ, TRIGO, FRIJOL Y PANELA

FUENTE: HISTORIA ECONOMICA DE COLOMBIA, JOSE ANTONIO OCAMPO, FEDESARROLLO, 1987.

Los productos agropecuarios de tipo comercial y de plantación, además de presentar incrementos en productividad más elevados que los de tipo tradicional, tienen elasticidades ingreso superiores. Esto significa que los procesos de industrialización y urbanización, asociados con un incremento de los ingresos, tienden a aumentar la demanda de productos comerciales intensivos en capital y tecnología y reducir la de cultivos tradicionales, intensivos en mano de obra. Estos dos efectos combinados ponen a funcionar fuerzas expulsoras de mano de obra del campo a la ciudad, generando presiones por suelo urbano y servicios prestados por atributos urbanos. De acuerdo con el análisis anterior, se deben distinguir varios tipos de periferia urbano-regional con funciones, dinámicas y estructuras completamente diferentes:

En primer lugar, debe reconocerse la existencia de una periferia d vaciamiento demográfico, caracterizada por una acelerada emigración parcialmente contrarrestada por el alto crecimiento natural de la población y, de otro lado, por un estancamiento económico estructura explicado por el débil crecimiento de la productividad y el ingreso. Las regiones de agricultura campesina (zonas de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Tolima, Cauca y Nariño) y de predominio de la estructura de propiedad rural caracterizadas por la polaridad entre mini y latifundio

(amplias regiones de los departamentos de la Costa Cari be), se especializaron en la provisión a las ciudades de vastos contingentes de mano de obra y alimentos propios de la canasta d consumo de los trabajadores urbanos, con bajas elasticidades ingreso y escaso valor agregado. Según se aprecia en el Cuadro No. 5**, los departamentos de Cauca, Boyacá, Cundinamarca, Nariño y Tolima presentaron tasas de crecimiento poblacional por debajo de los promedios nacionales, indicando el impacto de las emigraciones hacia las principales** áreas urbanas del país. Los Mapas Nos. 1, 2 y 3 **muestran la dinámica de vaciamiento poblacional por municipios, reflejadas en las tasas de crecimiento negativas.** (Ver mapas anexos al final del presente capítulo).

Cuadro No. 5

DEPARTAMENTOS CON PREDOMINIO DE AGRICULTURA CAMPESINA
PERIODOS INTERCENSALES 1951-1964, 1964-1973 Y 1973-1985
TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL TOTAL, URBANA Y RURAL

(PORCENTAJES)

DEPARTAMENTO	PERIODO 1951 -1964			PERIODO 1964 -1973			PERIODO 1973 - 1985		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
BOYACA	5,45	1,24	2,07	3,21	-0,49	0,53	2,31	0,67	1,22
CAUCA	4,53	1,86	2,42	3,31	1,48	1,95	3,60	0,57	1,50
CUNDINAMARCA	4,33	0,79	1,67	2,79	-0,69	0,45	3,82	0,93	2,10
NARIÑO	3,87	0,95	1,77	4,34	1,91	2,75	2,31	1,36	1,72
TOLIMA	7,18	0,06	2,39	3,53	-0,20	1,57	1,76	1,15	1,47
PROMEDIO NACIONAL	5,57	0,99	3,10	4,36	1,58	3,15	3,03	0,95	2,25

FUENTE : DANE, CENSOS 1951, 1964, 1973, 1985

Se desarrollaron y consolidaron polos y regiones agroindustriales en departamentos como Valle del Cauca, Tolima y Huila, zonas de la Costa Caribe, Meta y regiones específicas de los Llanos Orientales. Dicha regiones han visto aparecer procesos de urbanización muy característicos por su elevado dinamismo, su relativa prosperidad económica su dispersión espacial. Se han conformado así, extensas redes urbanas constituidas por ciudades que, además de prestar los tradicionales servicios comerciales, financieros y administrativos a la economía del campo, han adquirido vida y dinamismo propios gracias al desarrollo industrial que han experimentado.

Las regiones de colonización constituyen un tercer gran tipo d periferia urbano-regional. Éstas absorbieron los tradicionales flujos de población que, en Colombia, han extendido la frontera económica interna del territorio nacional y constituyeron lo que se ha denominado periferia de poblamiento. Una buena parte de estos flujos provino de las regiones más afectadas por la llamada violencia (años 1950) y la otra surgió de la incapacidad estructural de las ciudades para dar empleo productivo a toda la población inmigrante. La vinculación económica de estas zonas al mercado nacional es inicialmente marginal y se va acrecentando a medida que el proceso de integración se va consolidando. El piedemonte llanero fue la principal zona donde la colonización se extendió durante esta época de la historia colombiana.

Finalmente, el desarrollo urbano industrial necesita garantizar la provisión de insumos provenientes de la explotación de recursos naturales diferentes del ya analizado caso agrícola. Por consiguiente, la red nacional de ciudades y la distribución de población que conlleva generan una presión diferenciada sobre los recursos naturales, creando así un tercer tipo de periferia, llamado de explotación. Cerca de los principales núcleos urbanos los ecosistemas se encuentran altamente intervenidos a través del consumo de agua, aire y la contaminación de los ríos. En regiones más distantes de los grandes centros, de muy difícil acceso, se sobreexplotan los pocos recursos rentables para comercializar, como es el caso de la madera, el carbón y el petróleo, para no citar más que algunos ejemplos.

Esta estructura urbano-regional guarda una estrecha relación con el comportamiento de las tasas migratorias rural-urbanas: elevadas entre los censos de 1951 y 1973 y menores para el período entre 1973 y 1985. En el horizonte de largo plazo, se encuentran importantes transformaciones:

El país dejó de ser una sociedad rural y se urbanizó. De acuerdo con las cifras del Cuadro No. 6**, en 1938 el 70% de la población residía en las zonas rurales y el 30% en las cabeceras municipales. En un lapso de 55 años la relación se invirtió: en 1993 el 26% residía en el campo y el 74% en las cabeceras.**

Cuadro No. 6

POBLACION NACIONAL Y TASAS DE CRECIMIENTO EN AREAS URBANAS Y RURALES PERIODO 1938-1993

AÑO	POBLACION			PORCENTAJES		(1) TASAS DE CRECIMIENTO (%)		
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	TOTAL
1938	2.533.680	6.177.034	8.710.714	29,09	70,91			
						4,36	1,05	2,17
1951	4.468.437	7.079.735	11.548.172	38,69	61,31			
						5,57	0,99	3,10
1964	9.221.916	8.056.579	17.278.495	53,37	46,63			
						4,36	1,58	3,15
1973	13.652.673	9.290.089	22.942.762	59,51	40,49			
						3,03	0,95	2,25
1985	19.644.289	10.417.909	30.062.198	65,35	34,65			
						2,33	-0,11	1,55
1995	24.795.717	10.303.019	35.098.736	70,65	29,35			
						2,27	-0,52	1,49
2000	27.777.870	10.038.422	37.816.292	73,45	26,55			

(1) TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSALES

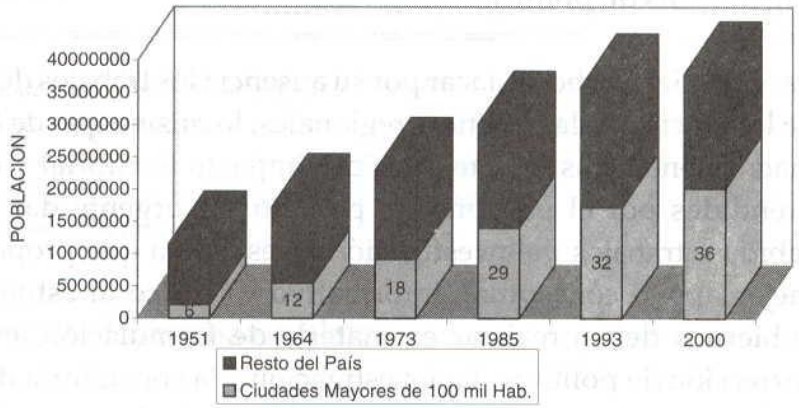
FUENTE : DANE, CENSOS 1938, 1951, 1964, 1973, 1985. PROYECCIONES 1995, 2000

El Colombia es hoy un país de ciudades y citadinos: en 1951 había seis ciudades con más de 100 mil habitantes, para 1993 eran 32 y en una década habrá casi medio centenar. El Gráfico No. 2 **muestra la evolución de la población de las principales ciudades a partir de 1951.**

La población y la actividad económica se concentraron de forma creciente en unas pocas regiones y en las grandes ciudades. Con la construcción del Ferrocarril del Pacífico se fortaleció el puerto de Buenaventura y se debilitó la posición de Barranquilla, lo que unido a las políticas proteccionistas posteriores, trajeron consigo la consolidación de Bogotá como ciudad prima da, la conformación del triángulo de oro (Bogotá, Medellín y Cali) y la estructuración del espacio nacional a su alrededor. Barranquilla se consolidó como el principal centro regional de la Costa Atlántica.

Gráfico No. 2

PROPORCION DE POBLACION DE LAS CIUDADES MAYORES DE 100.000 HABITANTES SOBRE EL TOTAL DE LA POBLACION NACIONAL



FUENTE: CENSOS DANE 1951, 1964, 1973, 1985,
DATOS PRELIMINARES DEL CENSO 1993. PROYECCIONES AÑO 2000

El alto ritmo de crecimiento demográfico y la intensidad y el sentido de los flujos migratorios, al mismo tiempo que consolidaron las regiones más dinámicas, abrieron fronteras económicas nuevas, relaciona- das con la expansión de los mercados urbanos. En el Cuadro No. 7 **se observa que las tasas migratorias de las principales ciudades fueron elevadas en el período 1964-1974, explicando alrededor de 40% de la tasa de crecimiento poblacional total urbana; en las dos últimas, éstas se redujeron.**

La industrialización, la urbanización, las migraciones, las relaciones campo-ciudad aparecen como los factores determinantes de la estructura y de la dinámica socioespacial colombiana de los últimos 65 años. El conocimiento profundo de estos procesos y de sus interrelaciones es absolutamente fundamental para alimentar la formulación de la política urbano y territorial del país. Aunque el conocimiento existente permite esbozar un panorama como el acabado de presentar, es innegable la existencia de serios vacíos que deberán ser urgentemente resueltos. Los estudios migratorios y de conformación de la red urbana, después de un auge en los años sesenta y setenta cayeron en el olvido posteriormente; aunque se observa un leve renacimiento, es indispensable que éste se consolide y logre tomar cuerpo en la aparición de una línea de investigación en población, urbanización, territorio y desarrollo.

Las monografías y estudios urbano-regionales han florecido durante los últimos años. No obstante, se trata de esfuerzos aún muy desarticulados, carentes de un trabajo paralelo de comprensión de los procesos globales. Se requiere, por tanto, de un esfuerzo de integración que dé lugar a la consolidación del conocimiento existente, lo mismo que a la apertura de nuevas preguntas, interrogaciones y sugerencias de política.

Cuadro No. 7

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO POBLACIONAL TOTAL Y MIGRATORIA DE LAS CUATRO GRANDES CIUDADES PERIODO 1964-1985

(PORCENTAJES)

BOGOTA D.C.	TASA TOTAL (1)	TASA MIGRATORIA (2)
1964 - 1974	5,79	2,60
1975 -1985	3,27	1,00
1980 - 1985	3,27	1,40
MEDELLIN		
1964 - 1974	4,55	1,70
1975 -1985	2,00	0,60
1980 - 1985	2,00	-0,20
CALI		
1964 - 1974	4,90	2,00
1975 -1985	3,05	0,90
1980 - 1985	3,05	0,90
BARRANQUILLA		
1964 - 1974	3,83	1,00
1975 -1985	2,30	0,70
1980 - 1985	2,30	-0,10

FUENTE: (1) DANE, CENSOS 1964, 1973, 1985
(2) GOUESET, VINCENT
LA CONCENTRATION URBAINE EN COLOMBIE DE LA
'QUADRICEPHALIE' A LA PRIMATIE DE BOGOTA 1930 - 1990
Septiembre de 1992, Pág. 148

Para finalizar, cabe destacar por su ausencia los trabajos de evaluación de los efectos de las políticas regionales, lo mismo que de las políticas macroeconómicas y sectoriales con impacto territorial y urbi prendidas por el país en este período. Es urgente dar una mayor cabida a trabajos de investigación en esta área que proporcionen un mejor apoyo conceptual, informativo y teórico al esfuerzo que los gobiernos deben realizar en materia de formulación, evaluación y corrección de políticas. La investigación y la

consultoría deben conjugarse sanamente para que los resultados de la una y la otra sean mutuamente estimulantes.

Las tendencias de mediano plazo

Las tendencias de mediano plazo, últimos 25 años, señalan la aparición de algunos procesos que modifican la estructura socioespacial colombiana a finales de los años sesenta se inició un nuevo período de la evolución económica, caracterizado por la combinación de la industrialización por sustitución de importaciones, la promoción y diversificación de exportaciones y la integración económica subregional. Este período se ha acompañado, como se verá en lo que sigue, de procesos de desconcentración socioespacial, matizados por la ampliación de los centros urbanos y la aparición de un fenómeno nuevo, el de los corredores urbanos.

Una de las principales transformaciones se produjo por el hecho de que la industria dejó de desempeñar su papel de liderazgo permanente, siendo ahora más intermitente[20], dando lugar a la aparición de otras ramas más dinámicas, vinculadas a la actividad exportadora y a la nueva fase sustitutiva de las importaciones (bienes de consumo duradero, bienes intermedios e industrias básicas).

En las cifras del Cuadro No. 8 **se observa que entre 1945 y 1949 la contribución de la industria al PIB fue de 17%; en el período de 1960-1964, 22%; en 1970-1974, 26%-25%, y entre 1980 y 1984, de 25%, manteniéndose estable hasta la actualidad. El** Gráfico No. 1 **también ilustra este comportamiento de los sectores de la economía.**

Cuadro No. 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES ECONOMICAS PERIODO 1945-1994

(PORCENTAJES)

ACTIVIDAD ECONOMICA	1945-49	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
(1) AGROPECUARIO Y MINERIA	43,0	37,0	35,0	33,0	29,0	25,0	24,0	23,0	25,3	25,5
(2) COMERCIO	33,0	34,0	33,0	33,0	34,0	35,0	35,0	35,0	34,1	33,7
(3) INDUSTRIA MANUF. Y CONSTRUCCION	17,0	19,0	21,0	22,0	24,0	26,0	26,0	25,0	25,3	24,4
(4) SERVICIOS Y SECTOR FINANCIERO	7,0	10,0	11,0	12,0	13,0	14,0	15,0	17,0	15,3	16,4
SUBTOTAL (2 + 3 + 4)	57,0	63,0	65,0	67,0	71,0	75,0	76,0	77,0	74,7	74,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: FEDESARROLLO, OCAMPO, J.A.
HISTORIA ECONOMICA DE COLOMBIA

PERIODO 1990-1994
DNP - BANCO DE LA REPUBLICA
DANE, DIVISION DE SINTESIS Y CUENTAS NACIONALES (Datos preliminares)

[20] Los períodos durante los cuales el crecimiento económico ha estado empujado por la expansión industrial son contados y de corta duración; se puede afirmar que durante este lapso se reducen a lo sucedido entre 1968 -1974 Y 1985 -1989.

Estas transformaciones han dado lugar a la aparición de una nueva estructura socioespacial, vigente hasta hoy, cuyos rasgos más característicos se enuncian a continuación:

1. La urbanización[21], la concentración espacial de la población[22] y de la actividad económica[23] se consolidan, aunque aparecen algunas nuevas tendencias que diferencian este período del anterior. En efecto, la tasa anual de crecimiento intercensal 1985-1993 continuó su tendencia descendente, aunque muestra una disminución menor a la inicialmente esperada: la tasa promedio anual de crecimiento fue del 2.21%. La urbanización continuó su ritmo ascendente: mientras la población en las cabeceras creció al 3.77% anual, la población rural disminuyó a un -1.38% anual. De esta forma, la participación de las cabeceras en la población total pasó del 65.3% en 1985, al 74% en 1993[24] como se puede apreciar en el Cuadro No. 6.

Al interior de la cabeza urbana nacional (cuatro ciudades mayo res) se rompió el equilibrio relativo previamente existente; la preponderancia económica y demográfica de Bogotá continuó aumentando, al mismo tiempo que continuó el retroceso de Medellín y Barranquilla, que contrastan con la consolidación de Cali y Cartagena. En efecto, teniendo en cuenta las poblaciones de las áreas metropolitanas, en el Cuadro No. 9 **se observa que la proporción de población de Bogotá con respecto a la sumatoria de Medellín, Cali y Barranquilla, en 1951 representaba el 29.68%; en 1964 el 74.7%, en 1985 el 91% y se estima que en el 2000 el Distrito Capital tendrá una población similar al total de las tres ciudades que le siguen en tamaño.**

---

[21] La población urbana, entre los censos de 1985 y 1993, aumentó en cerca de 6 millones de habitantes, en tanto que la población rural se incrementó solamente en 200 mil.

[22] En las ocho principales áreas metropolitanas viven cuatro de cada diez colombianos y en las cuatro mayores viven tres de cada diez.

[23] El crecimiento de las actividades urbanas, a pesar del auge del sector minero, ha conducido a un aumento de la contribución del PIB urbano en un 70% en 1960 a más del 80% en 1990. Como la población urbana sólo representa el 73% del total, el ingreso promedio urbano se sitúa casi dos veces por encima del rural.

[24] Estas relaciones, con base en la información preliminar del Censo de 1993, son controvertibles y solamente podrán ser confirmadas o ajustadas como resultado de la revisión dE censo que está efectuando el DANE. Por lo tanto, se deben tomar con carácter provisional.

Cuadro No. 9

ESTADISTICAS URBANAS GENERALES
CUATRO PRIMERAS AREAS METROPOLITANAS
PERIODO 1951-2000

AREAS METROPOLITANAS	1951	1964	1973	1985	1990	1995	2000
				MILES DE HAB.			
POBLACION BOGOTA	676,1	1702,4	2927,0	4447,6	5026,9	5679,0	6302,5
POB. BOGOTA+MEDELLIN+CALI+B/QUILLA	1696,1	3980,2	6409,9	9328,0	10358,3	11511,2	12608,7
				PORCENTAJES			
POBLACION BOGOTA / TOTAL(BOG+MED+CAL+B/Q)	39,86	42,77	45,66	47,68	48,53	49,33	49,99
POBL.BOGOTA / CABECERAS MAS DE 10.000 HAB.	20,55	23,72	25,76	25,84	25,91	25,98	26,28
TASA CRECIMIENTO POBLACIONAL DE BOGOTA	-	7,10	6,02	3,49	2,45	2,44	2,08
TASA CRECIM. POBLACION BOG+MED+CALI+B/Q	-	6,56	5,29	3,13	2,10	2,11	1,82
POBLACION BOGOTA / (MED+CALI+B/Q)	29,68	74,74	84,04	91,13	94,29	97,37	99,94

FUENTE: DANE, CENSOS 1951, 1964, 1973 Y 1985, PROYECCIONES A 1990, 1995 Y 2000

Cuadro No. 10

POSICION DE LOS DEPARTAMENTOS SEGUN TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEPARTAMENTAL PERIODO 1950-1992

(PORCENTAJES)

1950 - 1960		1960 - 1975		1975 - 1980		1980 - 1989		1990-1992	
DEPTOS	TASA CREC.	DEPTOS	TASA CREC.	DEPTOS	TASA CREC.	DEPTOS	TASA CREC.	DEPTOS.	TASA CREC.
CORDOBA	10,31	GUAJIRA	8,06	QUINDIO	17,07	GUAJIRA	12,05	BOLIVAR	13,95
META	7,00	META	7,96	CHOCO	14,49	META	6,48	QUINDIO	8,91
BOYACA	6,97	CESAR	7,65	ANTIOQUIA	4,63	CHOCO	5,71	RISARALDA	5,86
BOLIVAR	6,97	BOGOTA	7,63	HUILA	4,52	HUILA	4,49	C/MARCA	5,58
HUILA	6,85	ATLANTICO	6,42	CAUCA	4,49	CORDOBA	4,37	CALDAS	5,17
C/MARCA	6,69	SUCRE	6,29	C/MARCA	4,02	RISARALDA	4,17	VALLE	5,12
NARINO	6,24	BOLIVAR	5,42	RISARALDA	3,04	SANTANDER	3,90	MAGDALENA	4,86
VALLE	5,89	ANTIOQUIA	5,36	SANTANDER	2,88	C/MARCA	3,24	TOLIMA	4,62
BOGOTA	5,56	CORDOBA	5,23	N. SANTANDER	2,73	BOGOTA	3,10	ANTIOQUIA	4,30
SUCRE	5,19	VALLE	5,10	VALLE	2,23	ANTIOQUIA	2,95	HUILA	4,26
CESAR	5,03	MAGDALENA	4,88	META	1,14	VALLE	2,65	ATLANTICO	4,02
GUAJIRA	4,75	SANTANDER	4,76	BOGOTA	0,99	CALDAS	2,49	META	3,31
TOLIMA	4,74	TOLIMA	4,66	BOYACA	0,65	NARINO	2,23	SANTANDER	2,67
SANTANDER	4,52	HUILA	4,58	NARINO	-0,73	CAUCA	2,21	CORDOBA	2,64
MAGDALENA	4,45	RISARALDA	4,55	CALDAS	-1,51	SUCRE	2,04	CAUCA	1,83
N. SANTANDER	4,32	C/MARCA	4,16	MAGDALENA	-1,83	N. SANTANDER	1,93	SUCRE	1,78
CHOCO	3,39	NARINO	3,50	ATLANTICO	-1,84	TOLIMA	1,91	BOYACA	-0,55
ANTIOQUIA	3,29	CAUCA	3,40	BOLIVAR	-2,02	BOYACA	1,68	CESAR	-1,01
ATLANTICO	1,78	CHOCO	3,36	TOLIMA	-2,38	ATLANTICO	1,51	N. SANTANDER	-1,69
CALDAS	0,93	N. SANTANDER	3,12	GUAJIRA	-2,47	BOLIVAR	1,46	NARIÑO	-1,72
QUINDIO	0,47	BOYACA	3,10	CORDOBA	-5,17	MAGDALENA	1,36	LA GUAJIRA	-2,30
RISARALDA	0,12	QUINDIO	2,75	CESAR	-5,27	CESAR	0,64	BOGOTA	-3,11
CAUCA	-0,55	CALDAS	2,54	SUCRE	-7,67	QUINDIO	-2,40	CAQUETA	-5,67
TASA NACIONAL	4,58		5,33		1,73		3,08		2,87

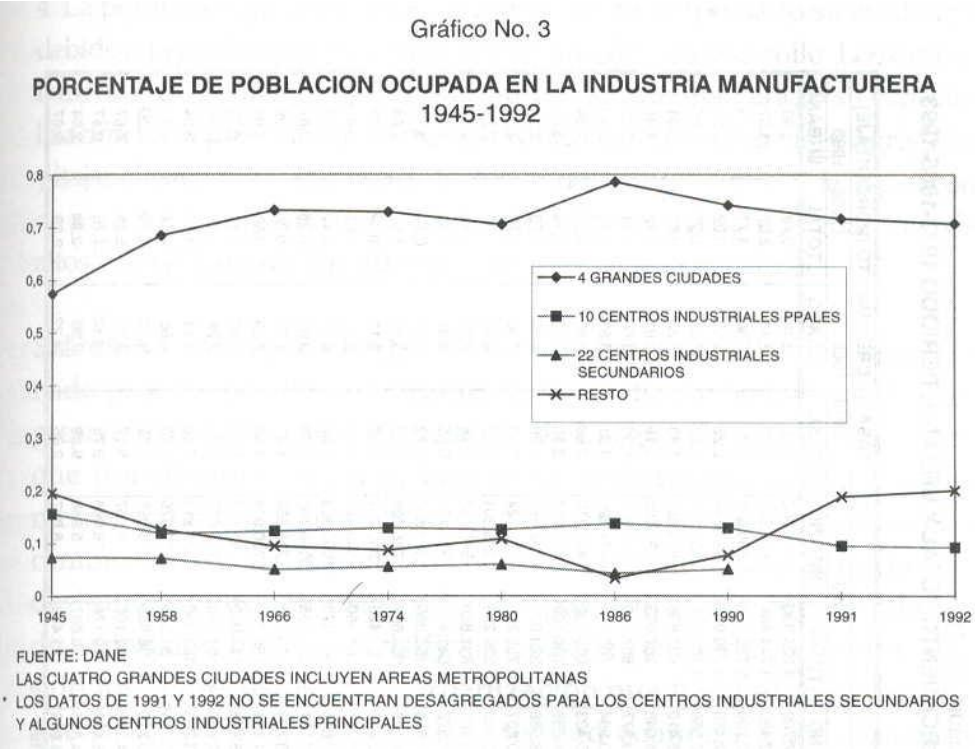
FUENTE : DANE, CUENTAS NACIONALES (Datos Preliminares 1991-1992)

2. La región cafetera y sus ciudades siguen haciendo parte del núcleo socioespacial de mayor desarrollo relativo. La importancia absoluta y relativa de su actividad industrial, el peso económico de su población, y las favorables condiciones de vida prolongan este rol de centros secundarios, ya consolidado desde la fase precedente. Esta posición se ha conservado gracias al esfuerzo regional de reconversión de sus economías, encaminado a mejorar la productividad del café, ampliar la participación

en sus fases de procesamiento y comercialización y diversificar las actividades económicas para disminuir su dependencia del monocultivo. La dinámica del PIB de los departamentos cafeteros se refleja en el Cuadro No. 10**, con excepción del Quindío.**

3. Aparecieron marcadas tendencias desconcentrativas espaciales que, sin haber trastocado los desequilibrios previamente existentes, han generado interesantes procesos de cambio[25], como resultado de los cuales se ha conformado un extenso núcleo de centros urbanos y regionales pertenecientes a una periferia activa, inexistente en la fase previa:

Surgieron polos industriales que se desarrollaron alrededor de la producción de bienes básicos e intermedios en ciudades como: Duitama-Nobsa, Barrancabermeja y Cartagena. La nueva fase de la industrialización sustitutiva ha visto aparecer nuevas lógicas de localización industrial de sectores que, en vez de situarse al lado de los grandes centros urbanos, prefieren ubicarse en cercanía de las fuentes de energía barata, de las materias primas fundamentales o de los puertos marítimos. Aunque la tradicional primacía industrial de las ciudades mayores no se ha visto en peligro, estas tendencias nuevas han sido responsables de leves pero significativas expresiones de desconcentración espacial de la actividad manufacturera. El Gráfico No. 3 **ilustra esta situación.**



[25] Utilizando el modelo de Rango-Tamaño, para el período 1938-1973, con relación a 39 cabeceras municipales se observan dos fases concentradoras del sistema urbano en los períodos 1938-1951 y 1964-1973, y una desconcentradora en 1951-1964. En: La Configuraci6n del Espacio Regional en Colombia. Samuel Jaramillo, Luis M. Cuervo. CEDE, Series Estudios 1.

Con la diversificación de las exportaciones aparecieron igualmente zonas de poblamiento que han tenido su base en la explotación de minerales de exportación como el petróleo, el carbón y el níquel, que se localizan en zonas periféricas del territorio nacional. El crecimiento del PIB para los departamentos de Guajira, Córdoba, Huila y Santander presenta tasas que oscilan entre 4% y 12%, muy superiores al promedio nacional. El Cuadro No. 10 **presentado anteriormente, permite observar el comportamiento del PIB para estos casos.**

Finalmente, se ha continuado la ampliación de las fronteras de colonización, tanto en los frentes tradicionales de la Orinoquia y la Amazonía, como en otros más recientes como el Magdalena Medio el Urabá y más recientemente la isla de San Andrés y Providencia. Adicionalmente, estos procesos se han visto empujados por el surgimiento de productos ilegales de exportación como la marihuana, la coca y la amapola. La economía de enclave ha reaparecido, en su tradicional versión de gran campamento y en la de zona de plantación. La secuencia de Mapas Nos. 4, 5 Y 6 **muestra los municipios con tasas de crecimiento superiores a la tasa nacional, permitiendo observar las tendencias de localización geográfica entre 1951 a 1985.** (Ver mapas anexos al final del presente capítulo).

Las secciones del país con más altas tasas de crecimiento demográfico para el último período intercensal son: Bogotá, Arauca, San Andrés, Casanare, Chocó y Vichada; 5 de los 6 casos son departamentos de "frontera", donde se dan intensos procesos de colonización o fuerte migración. Las cifras del Cuadro No. 11 **permiten observar esta situación.**

4. La periferia deprimida o de vaciamiento[26] ha perpetuado su existencia debido a la prolongación de sus condiciones de subdesarrollo. Los departamentos de pequeña agricultura campesina han mantenido su especialización en la provisión de productos agrícolas de escaso valor agregado y bajas elasticidades ingreso de la demanda, lo mismo que en la expulsión de mano de obra joven y con grados de calificación relativa cada vez más altos[27]. En el Cuadro No. 10 **se puede apreciar esta situación.**

5. Durante esta época surgió lo que en otros países ha sido denominado procesos de desconcentración concentrada. Se trata de la progresiva extensión física y funcional de los grandes centros urbanos que por distintas razones han ido constituyendo grandes áreas metropolitanas[28]. Las fuerzas que han impulsado este proceso de cambio son diversas y en cada ciudad han tenido una importancia desigual: en unos casos ha sido el copamiento de las posibilidades de expansión física y densificación de las ciudades; en otros han sido los sobrecostos de la urbanización que han inducido la búsqueda de localizaciones de la actividad económica y de las residencias, con acceso privilegiado a los grandes mercados; en algunos otros, ha sido la consolidación de actividades

---

[26] Conformada por los mismos departamentos mencionados anteriormente.

[27] Estas características se explican por el carácter selectivo del proceso migratorio que priva a estas regiones de población en las mejores edades productivas, con grados de preparación mayores, gracias a la extensión que el sistema educativo ha tenido.

[28] Que en la mayoría de los casos carecen de existencia jurídico-política propia.

turísticas o el dinamismo propio de las periferias cercanas a las grandes urbes. El Cuadro No. 12 **muestra la participación**

Cuadro No. 11

POBLACION DEPARTAMENTAL Y TASAS DE CRECIMIENTO TOTAL Y URBANA. PERIODO 1973-1985-1993

DEPARTAMENTOS	POBLACION						TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)					
	1973		1985		1993		1973 - 1985		1985 - 1993			
	TOTAL	URBANO	TOTAL	URBANO	TOTAL	URBANO	TOTAL	URBANO	TOTAL	URBANO	TOTAL	URBANO
ANTIOQUIA	3.176.695	1.996.678	4.067.663	2.687.709	4.225.930	3.144.362	2,06	2,48	0,48	1,96		
ATLANTICO	1.028.934	954.945	1.478.213	1.392.480	1.744.486	1.629.525	3,02	3,14	2,07	1,97		
BOGOTA	2.861.913	2.845.361	4.236.490	4.227.706	5.726.957	5.698.566	3,27	3,30	3,77	3,73		
BOLIVAR	980.606	558.619	1.288.984	852.455	1.290.941	921.515	2,28	3,52	0,02	0,97		
BOYACA	1.043.162	323.782	1.206.933	427.359	1.183.409	537.120	1,22	2,31	-0,25	2,86		
CALDAS	744.221	409.642	883.024	536.410	931.636	536.825	1,43	2,25	0,67	0,01		
CAQUETA	180.297	49.742	264.507	114.046	267.093	133.192	3,19	6,91	0,12	1,94		
CAUCA	723.463	194.856	865.805	299.977	897.016	391.337	1,50	3,60	0,44	3,32		
CESAR	470.055	227.749	699.428	360.584	706.771	474.320	3,31	3,83	0,13	3,43		
CORDOBA	734.424	273.425	1.013.247	425.423	1.005.102	483.210	2,68	3,68	-0,10	1,59		
CUNDINAMARCA	1.176.003	426.509	1.512.928	674.888	1.700.109	919.864	2,10	3,82	1,46	3,87		
CHOCO	259.956	65.592	322.069	108.586	328.022	132.861	1,79	4,20	0,23	2,52		
HUILA	486.853	242.864	693.712	360.657	735.221	436.524	2,95	3,30	0,73	2,39		
LA GUAJIRA	249.637	95.294	299.995	163.493	339.229	195.301	1,53	4,50	1,54	2,22		
MAGDALENA	720.902	291.846	890.934	410.804	831.858	513.158	1,76	2,85	-0,86	2,78		
META	265.198	151.417	486.071	287.378	541.434	315.733	5,05	5,34	1,35	1,18		
NARIÑO	882.389	325.088	1.085.173	428.686	1.151.266	577.807	1,72	2,31	0,74	3,73		
NTE DE SANTANDER	764.875	400.509	913.491	594.244	1.064.667	746.028	1,48	3,29	1,91	2,84		
QUINDIO	353.868	248.864	392.208	320.629	391.426	340.331	0,86	2,11	-0,02	0,75		
RISARALDA	498.609	321.302	652.872	452.766	745.950	549.971	2,25	2,86	1,67	2,43		
SANTANDER	1.233.575	661.505	1.511.392	897.015	1.561.426	1.060.983	1,69	2,54	0,41	2,10		
SUCRE	412.047	191.781	561.648	297.181	552.585	366.356	2,58	3,65	-0,20	2,62		
TOLIMA	957.193	493.859	1.142.220	610.239	1.110.196	715.669	1,47	1,76	-0,36	1,99		
VALLE	2.392.715	1.813.566	3.027.247	2.474.884	3.158.299	2.700.024	1,96	2,59	0,53	1,09		
ARAUCA	49.125	18.886	89.972	48.728	141.000	83.513	5,04	7,90	5,62	6,73		
CASANARE	91.318	19.922	147.472	47.636	161.440	157.070	3,99	7,26	1,13	14,91		
PUTUMAYO	71.680	24.703	174.219	58.205	153.850	74.218	7,40	7,14	-1,55	3,04		
SAN ANDRES	22.983	14.731	35.818	25.764	51.515	36.076	3,70	4,66	4,54	4,21		
AMAZONAS	15.687	5.849	39.937	20.279	36.885	18.396	7,79	10,36	-0,99	-1,22		
GUAINIA	7.219	1.492	13.427	4.243	22.160	6.167	5,17	8,71	6,26	4,67		
GUAVIARE	14.878	500	47.954	15.499	70.176	16.096	9,75	28,62	4,76	0,47		
VAUPES	8.797	1.578	26.177	4.853	20.697	5.946	9,09	9,36	-2,94	2,54		
VICHADA	12.703	218	17.891	3.986	21.479	8.637	2,85	24,22	2,28	9,67		

FUENTE : DANE, CENSOS 1951, 1964, 1973, 1985. DATOS PRELIMINARES DEL CENSO 1993

porcentual de estos centros de población, en relación con el total del país, durante los períodos intercensales.

En efecto, los centros urbanos más importantes se han transformado y extendido, conformando áreas metropolitanas[29]. El crecimiento de Medellín se extiende hoy a

[29] En algunos casos bajo la forma de conurbación y en otros bajo la modalidad de metropolización. La primera modalidad implica una extensión del casco urbano central que absorbe zonas aledañas constituyendo un espacio construido continuo y físicamente integrado. La segunda implica una integración funcional sin continuidad del espacio construido, evidente a través de la alta frecuencia de los desplazamientos diarios.

una vasta zona que comprende el Valle de Aburrá; la expansión de Cali incorpora ya municipios como Yumbo, Palmira, Puerto Tejada, Caloto, Jamundí y Santander de

Cuadro No. 12

PARTICIPACION PORCENTUAL DE POBLACION DE AREAS METROPOLITANAS A NIVEL NACIONAL

PERIODO 1951-2000

MUNICIPIO	1951		1964		1973		1985		1995		2000	
	POBLACION URBANA	PORCENTAJE	POBLACION URBANA	PORCENTAJE	POBLACION URBANA	PORCENTAJE	POBLACION URBANA	PORCENTAJE	POBLACION URBANA	PORCENTAJE	POBLACION URBANA	PORCENTAJE
BOGOTA	676.099	15,13	1.702.378	18,46	2.926.966	21,44	4.447.601	22,64	5.678.952	22,90	6.302.533	22,69
MEDELLIN	413.933	9,26	983.283	10,66	1.524.051	11,16	2.050.001	10,44	2.364.460	9,54	2.502.900	9,01
CALI	304.012	6,80	751.097	8,14	1.169.502	8,57	1.674.054	8,52	2.019.494	8,14	2.196.351	7,91
BARRANQUILLA	302.046	6,76	543.439	5,89	789.430	5,78	1.156.320	5,89	1.448.302	5,84	1.606.877	5,78
MANIZALES	92.030	2,06	195.542	2,12	214.941	1,57	301.614	1,54	354.644	1,43	366.276	1,32
CUCUTA	73.622	1,65	161.129	1,75	258.220	1,89	435.536	2,22	599.852	2,42	670.957	2,42
ARMENIA	72.805	1,63	155.364	1,68	181.611	1,33	227.742	1,16	266.979	1,08	278.722	1,00
PEREIRA	89.675	2,01	206.051	2,23	276.342	2,02	401.446	2,04	522.962	2,11	580.197	2,09
BUCARAMANGA	115.037	2,57	237.154	2,57	387.339	2,84	548.441	2,79	700.388	2,82	776.955	2,80
SUBTOTAL AREAS MET.	2.139.259	47,87	4.935.437	53,52	7.728.402	56,61	11.242.955	57,23	13.956.033	56,30	15.281.768	55,01
TOTAL CABECERAS MUNICIPALES	4.468.437		9.221.916		13.652.673		19.644.288		24.795.717		27.777.870	

FUENTE : DANE. CENSOS 1951, 1964, 1973, 1985. PROYECCIONES 1995, 2000

Quilichao; el desarrollo de Bogotá ha ido integrando municipios de la Sabana con funciones socioeconómicas muy diversas, tales como Sibaté, Soacha, Madrid, Mosquera, Funza, Cota, Chía, Cajicá y La Calera; la extensión de Barranquilla incorpora municipios como Soledad, Puerto Colombia y Malambo; las relaciones metropolitanas también integran a Pereira con Dosquebradas, Santa Rosa, la Virginia y Cartago; y de manera similar Cúcuta, Bucaramanga, Manizales y Armenia están dando origen a procesos de metropolización. Estos conjuntos metropolitanos explican

cerca del 54% del total del crecimiento poblacional urbano producido durante el período intercensal.

De manera más particular el proceso de metropolización presenta las siguientes características, según las cifras del Cuadro No. 13 **y la presentación del** Mapa No. 7. (Ver mapas anexos al final del presente capítulo).

Cuadro No. 13

POBLACION Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS AREAS METROPOLITANAS
PERIODO 1951-1995

CATEGORIAS	POBLACION					TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)			
	1951	1964	1973	1985	1995	51-64	64-73	73-85	85-95
POBLACION. TOTAL CABECERAS	4.468.437	9.221.916	13.652.673	19.644.289	24.795.717	5,57	4,36	3,03	2,33
TOTAL AREAS METROPOLITANAS	2.139.259	4.935.437	7.728.402	11.242.955	13.956.033	6,43	4,98	3,12	2,16
METROPOLIS	1.901.645	4.317.591	6.736.675	9.403.387	11.180.009	6,31	4,94	2,78	1,73
PERIFERIA METROPOLITANA	237.614	617.846	991.727	1.839.568	2.776.024	7,35	5,26	5,15	4,11

AREAS METROPOLITANAS:

SANTAFE DE BOGOTA: CAJICA, CHIA, COTA, FUNZA, LA CALERA, MADRID, MOSQUERA, SIBATE Y SOACHA

MEDELLIN: BARBOSA, BELLO, CALDAS, COPACABANA, ENVIGADO, GIRARDOTA, ITAGUI, LA CEJA, LA ESTRELLA, MARINILLA, RIONEGRO Y SABANETA

CALI: CANDELARIA, JAMUNDI, PALMIRA Y YUMBO

BARRANQUILLA: MALAMBO, PUERTO COLOMBIA Y SOLEDAD

MANIZALES: VILLAMARIA

CUCUTA: EL ZULIA, LOS PATIOS, SAN CAYETANO, VILLA DEL ROSARIO

ARMENIA: CALARCA

PEREIRA: DOSQUEBRADAS, LA VIRGINIA Y SANTA ROSA DE CABAL

BUCARAMANGA: FLORIDABLANCA, GIRON Y PIEDECUESTA

Fuente: DANE, CENSOS 1951-1964-1973-1985. Proyecciones de 1995

El conjunto metropolitano (metrópoli y municipios de la periferia metropolitana) presentó tasas de crecimiento poblacional de 6.4% en 1951 y 2.1 % en 1990, superior al promedio nacional.

Desde la década del '60 los municipios de la periferia metropolitana tuvieron un crecimiento poblacional superior al promedio urbano nacional, 7.3% en el período 51-64 y 3.8% en 1985-1995. Se presentó un descenso del ritmo de crecimiento poblacional de las metrópolis (ciudad central), el cual entre 1951 y 1985 pasó de 6.3% a 2.8%.

Los nueve procesos de metropolización presentan diversos niveles de consolidación: Bogotá y Medellín el más avanzado; Cali, Barranquilla, Pereira, Cúcuta y Bucaramanga, intermedio; y Manizales y Armenia, menor. La especialización industrial predomina en las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga; las otras AMs tienen base económica comercial y de servicios.

Las posibilidades de expansión al interior de las metrópolis de Bogotá, Medellín y Bucaramanga son mínimas.

Las AMs de Bogotá, Medellín, Cali y Pereira generan regiones metropolitanas. Las demás son centros subregionales.

El AMs de Cúcuta se distingue por corresponder a una conurbación binacional.

6. **En áreas más amplias y como parte de procesos aún recientes y menos conocidos, se presenta la constitución de vastos ejes urbanos cuyo dominio trasciende las fronteras departamentales. Este es el caso del eje cafetero que incluye a las ciudades de Manizales, Pereira, Armenia y Cartago; en el Valle se ha ido consolidando el eje Cali-Buga- Tuluá; también sobresale el eje de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Bogotá ha constituido un área de intensos desplazamientos semanales por el amplio desarrollo de residencias campestres secundarias y movimientos turísticos, hacia todo el altiplano cundiboyacense, en la vía a Girardot pasando por Fusagasugá y Melgar, y en la vía a Villeta pasando por La Mesa o Sasaima. Alrededor de estos ejes se generan una serie de usos suburbanos y actividades económicas que requieren ser ordenadas espacialmente como se aprecia en el** Mapa No. 8. (Ver mapas anexos al final del presente capítulo).

Es notorio que los centros urbanos que conforman dichos ejes no han explotado las posibilidades de integración para adelantar proyectos de desarrollo comunes en función de un propósito subregional y tienden a competir por liderar papeles funcionales y especializaciones iguales, duplicando esfuerzos y descuidando sus propias ventajas competitivas.

7. **Desde el punto de vista de la relación entre el proceso de urbanización y el medio ambiente, desde hace 25 años se evidencian los problemas ambientales típicamente urbanos. La industrialización empieza a generar desechos que por su concentración afectan los ecosistemas y la salud de los mismos habitantes; además, los altos índices**

de crecimiento urbano y la falta de planificación generan altas densidades y especulación con el suelo urbano, contribuyendo al hacinamiento y deteriorando el paisaje urbano general. La competitividad urbana llenó las calles de avisos comerciales y ruido, y las concentraciones de contaminantes empiezan a ser peligrosas y se deterioran las fuentes de agua y secan los cauces por deforestación. Empiezan a ser notorios los deslizamientos e inundaciones de gran magnitud en las zonas urbanas, producto de malos manejos de las cuencas y de los recursos naturales.

En 1974 el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811/74 reglamenta la Ley 2811/74, que reglamenta la Ley 23 de 1973, aparece como instrumento regulador que reconoce entre otros aspectos "las condiciones de vida resultantes de asentamiento urbano o rural" y considera factor que deteriora el ambiente "la concentración de población urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud".

8. **Por otra parte, se han modificado radicalmente las bases políticas y jurídicas sobre las cuales se determinaba el uso regional de los recursos públicos, por la consolidación del proceso de descentralización que apareció en 1968 como una modificación funcional y que se amplió durante los años ochenta y noventa a las esferas fiscal y política. La profundización de la descentralización se realizó a través de diversas medidas como la elección popular de los alcaldes (Ley 12 de 1986), el fortalecimiento de los fiscos locales (Ley 14 de 1983), la Constitución de 1991 y las leyes que la desarrollan: Ley 60 de 1993 de competencias y recursos, Ley 152 de 1994 orgánica del plan, Ley 142 de servicios públicos y Ley 99 del medio ambiente. Se destaca en materia fiscal un crecimiento sostenido de las transferencias hacia los municipios, durante los últimos años de acuerdo con el comportamiento que se observa en el** Gráfico No. 4.

Por consiguiente, el municipio se ha consolidado como entidad fundamental del ordenamiento territorial y del desarrollo económico. Sin embargo, se ha generado una

amplia brecha entre las mayores posibilidades políticas de las autoridades locales y su reducida capacidad técnico-administrativa, de planeamiento y gestión para aprovecharlas.

9. **Las iniciativas de integración comercial internacional también han transformado las esferas, ámbito y soberanía política del Estado en su intervención sobre la economía y sobre el territorio. Mientras que la descentralización ha implicado que el Estado delegue "hacia abajo" (regiones, departamentos y municipios) algunas de sus más tradicionales funciones, la integración al mercado mundial le ha obligado a delegar otras más "hacia arriba" (bloques comerciales, acuerdos mundiales y entidades multilaterales).**

Estas modificaciones tienen repercusiones, aún difícilmente previsibles sobre la conformación de la red urbana nacional. Las ciudades y regiones fronterizas se han desarrollado, en consonancia con un mercado andino limitado, que durante un largo lapso se dio sin necesidad de recurrir a la unidad comercial y arancelaria. La reciente consolidación del mercado andino, con proyección mundial, el sentido habrá de transformar radicalmente la vocación económica de estas áreas.

La mayor integración económica ha de redundar en el aumento de la competencia entre países, ciudades y regiones por atraer el capital y por posicionarse en el mercado que se irá conformando.

Aunque la urbanización y la industrialización continúan siendo los motores del cambio socioespacial, en el mediano plazo aparecieron otros fenómenos que transformaron las ciudades y el territorio colombiano: el modelo de industrialización tuvo que modificarse a través de la combinación de las estrategias sustitutiva de importaciones y promotora de exportaciones; la economía en general tendió a abrirse, primero hacia el mercado andino y posteriormente de forma mucho más amplia y compleja; la descentralización se consolidó como proceso de transformación integral del Estado, cambiando sus roles socieconómicos, afirmando el papel de los gobiernos locales y modificando el sentido de la intervención del Estado central.

Las tendencias y las dinámicas socioespaciales se encuentran hoy comandadas por procesos de cambio muy específicos: la consolidación de la urbanización ha tomado la forma de ejes o corredores urbanos y de grandes áreas metropolitanas, anteriormente inexistentes; a las tradicionales tendencias de colonización se suman hoy otras nuevas, relacionadas con el renacimiento de los fenómenos de la plantación, del campamento, del enclave y de la producción de bienes ilegales; en las grandes áreas urbanas empiezan a aparecer nuevas actividades, dinámicas, particularmente relacionadas con el sector terciario y los servicios.

La ciudad de los años noventa no se puede pensar hoy con los mismos parámetros de hace 50 años, así haga parte de un mismo proceso histórico de formación y de cambio. La política urbana y territorial del país no puede pasar por alto estos nuevos procesos y exige aprovechar tanto las posibilidades que de ellos derivan, como hacer frente a los nuevos tipos de desequilibrio y conflicto de allí surgidos. La novedad de estos

procesos se expresa en el relativamente amplio desconocimiento de sus características y de sus tendencias de cambio; resulta indispensable promover investigaciones que permitan precisar sus rasgos y determinar los mecanismos institucionales, políticos y económicos que han de surgir para atenderlos. La planeación prospectiva, los ejercicios de planeación estratégica y la búsqueda por mejorar la competitividad, la solidaridad, la gobernabilidad, la sustentabilidad y la identidad colectiva urbana necesitan apoyarse en serios y rigurosos procesos de investigación y debate que descifren las mejores alternativas a seguir.

Las tendencias de corto plazo

Una de las expectativas creadas por el anterior Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994) consistió en plantear que la disolución del modelo de sustitución de importaciones, habría de generar inmensas oportunidades de desarrollo a regiones y ciudades diferentes de las que hasta el momento han dominado el panorama nacional. La evaluación del modelo de apertura muestra que, por diversas circunstancias, tal efecto no se produjo[30] y que, por el contrario, se dieron resultados que reforzaron el predominio de las ciudades mayores. Mientras que los efectos más negativos de la apertura se concentraron en ciudades y regiones de menor desarrollo relativo, los más positivos favorecieron más que proporcionalmente a las más desarrolladas. La expectativa que tenían las regiones y ciudades pequeñas e intermedias de ver mejoradas sus oportunidades de desarrollo debió, por consiguiente, quedar aplazada.

En términos del crecimiento económico sectorial, las actividades relacionadas con bienes de consumo durable como la vivienda y los vehículos fueron las que se vieron más dinamizadas, mientras que la agricultura experimentó la más severa recesión. El mayor impacto sobre el crecimiento de la producción y el empleo se concentró en las grandes ciudades, agravando la pobreza y el rezago de los ingresos del campo. Se calcula que la brecha entre los ingresos urbanos y rurales se amplió en un 20%, en el período de más intensa crisis agrícola (inicios de la década de los noventa). El desequilibrio entre las condiciones de vida de las ciudades y el campo, reforzado con los mensajes de los medios de comunicación en favor de la vida urbana, contribuye a incrementar las migraciones campo-ciudad y es parcialmente responsable de la estabilidad del crecimiento demográfico en las grandes ciudades, como en el caso de Bogotá, y de la gran velocidad que muestra la tasa de urbanización en el último período intercensal con los datos preliminares[31].

El crecimiento de las exportaciones se estancó y el sector financiero se redinamizó, entre otras cosas como resultado de la liberalización de los mercados cambiario y de capitales. En contraste, las importaciones crecieron a un ritmo elevado, creando un

---

[30] Estas consideraciones han sido extraídas principalmente del documento de la Misión Siglo XXI, "Economía Regional y Apertura en Colombia. Retos de política económica". Bogotá, Mimeo, junio de 1994, pág. 20.

[31] Las cifras provisionales del censo de 1993 indican que las principales ciudades crecieron más de lo esperado según la tendencia, sin embargo dichos datos están sometidos a revisión, porque se comprobaron fallas en el procesamiento de la información censal.

déficit comercial que el país no experimentaba desde hace más de cinco años. El impacto regional y urbano de estos cambios tampoco favoreció la generación de oportunidades en ciudades diferentes de las cuatro mayores.

Las exportaciones primarias se afectaron en mayor medida que las menores; la producción de petróleo, de café y de carbón tuvo los peores resultados. Las regiones y las ciudades más desarrolladas no se afectaron, mientras que los departamentos mineros y cafeteros se deprimieron. En contraste, las exportaciones menores tuvieron un mejor desempeño, encontrándose allí las manufactureras que provienen principalmente de Bogotá, Medellín y Cali.

El crecimiento de las importaciones, sumado al dinamismo de la actividad financiera, impulsó el crecimiento del sector de servicios en las ciudades más grandes y especialmente en Bogotá. El sistema comercial de las grandes ciudades se favoreció por la apertura de importaciones y tuvo un impacto positivo en el consumo privado y en los bienes de capital. El impulso al mercado de capitales y servicios financieros fortaleció especialmente la banca bogotana según se vio en el Cuadro No. 8.

El vertiginoso crecimiento del parque automotor complicó el manejo del tráfico urbano en la mayor parte de las ciudades colombianas, creando una evidente escasez de vías y un preocupante impacto ambiental. Los problemas ambientales urbanos están sobrepasando los valores permisibles. El transporte urbano, las industrias, el uso inadecuado de los espacios públicos, el manejo negligente de desechos y efluentes, la falta de planificación y la falta de cultura ciudadana se encuentran entre los principales causantes de los fuertes deterioros ambientales.

Esta expansión del número de automotores afectó otros aspectos importantes de la vida ciudadana: presionó la ampliación de la frontera urbana, elevó los precios del suelo, aceleró la segregación socioeconómica y contribuyó al incremento en los costos de infraestructura, como ya lo había señalado Currie[32].

Finalmente, el futuro parece poco halagador: estudios de tipo prospectivo hacen señalamientos sobre el impacto de la apertura en el sistema urbano regional. Un ejercicio de clasificación de las ciudades colombianas utilizando criterios relacionados con la posición de éstas ante la infraestructura de transporte, las características de su estructura industrial y sus propias condiciones de competitividad, ubica a tres de las cuatro ciudades mayores como las mejor dotadas para enfrentar la apertura: Bogotá, Cali y Barranquilla[33]. El Cuadro No. 14 **presenta la proyección de tasas de crecimiento de estas ciudades.**

Otras investigaciones llegan a resultados similares. Estudios empíricos acerca del crecimiento económico regional colombiano plantean que en el lapso de 1950 a 1989

---

[32] Currie, Lauchlin, Urbanización y Desarrollo, Camacol, Bogotá, 1985.

[33] Roda, Pablo, "Posibles efectos de la apertura en el crecimiento de las ciudades", en Seminario de Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia, Ministerio de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, Bogotá, págs. 63-94.

los ingresos departamentales per cápita tendieron a converger[34]. No obstante, el examen de las relaciones entre crecimiento económico regional y apertura[35] durante la década de los años ochenta, concluye que la mayor apertura dada en la segunda mitad de esta década aumentó las divergencias en las tasas regionales de crecimiento del PIB per cápita.

La discusión acerca de los impactos urbano-regionales de la apertura económica pone en evidencia la gran influencia ejercida por la política macroeconómica sobre las condiciones del desarrollo urbano. La política urbana no puede formularse a espaldas de la política macroeconómica: es indispensable crear los mecanismos de coordinación de políticas que permitan compatibilizar o compensar los resultados de unas y otras. Igualmente es necesario profundizar en el conocimiento de estas relaciones, de forma tal que sea posible diseñar algunas metodologías de estimación del impacto urbano-regional de las principales medidas de política económica.

Cuadro No. 14

PROYECCION DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES QUE RECIBEN MAYORES INCREMENTOS DE POBLACION POR LA APERTURA ECONOMICA

(PORCENTAJES)

CIUDAD	TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO VEGETATIVO 1993-2000	TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMEINTO EFECTO APERTURA 1993-2000
BARRANQUILLA	1,3	2,8
CARTAGENA	1,9	4,2
SANTA MARTA	1,4	3,7
BOGOTA	2,9	2,2
CALI	1,5	2
PEREIRA	1,3	4,1
MANIZALES	1,3	4

FUENTE: RODA, PABLO
"POSIBLES EFECTOS DE LA APERTURA ECONOMICA EN EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES", 1994, págs. 88,89.

[34] Cárdenas, Pontón y Trujillo; " Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989 ". Fedesarrollo, Coyuntura Económica, Abril de 1993, págs.11l-137.

[35] Tenjo, Fernando, "Elementos metodológicos para el análisis de los efectos regionales de la apertura de la economía", CIDER-Uniandes, Bogotá, noviembre de 1994.

Conclusiones del análisis del sistema urbano

La ciudad, sus posibilidades y las restricciones al desarrollo por ella enfrentadas son incomprensibles si se pasa por alto el hecho de que cada aglomeración ocupa un determinado lugar dentro de un sistema urbano cada vez más integrado, interdependiente y sensible a las trasformaciones de la economía regional, nacional y mundial. Por consiguiente, el aprovechamiento de las oportunidades y la superación de los obstáculos exige la acción mancomunada de las diferentes autoridades públicas: locales, departamentales, regionales y nacionales. La nación y la política urbana deben dar respuesta a este reto, desarrollando las mentalidades y generan- do los mecanismos adecuados a la consecución de las metas nacionales de desarrollo, La autonomía local y territorial deben sustentarse en un marco de acción común que permita la complementariedad de los esfuerzos y atenúe las posibles contradicciones generadas. Se destacarán, a continuación, las principales tendencias identificadas, señalando los problemas y oportunidades que ellas estén generando.

Aunque Colombia cuenta con la ventaja de no haber concentrado su crecimiento urbano en una única ciudad, las tendencias de mediano y corto plazo indican un importante incremento de la primacía del Área Metropolitana de Bogotá. La capital en 1964 representaba el 31 % de la población urbana del país y en 1985 alcanzó el 40%. No obstante, este nivel está aún muy por debajo de los promedios latinoamericanos[36], sugiriéndose así que esta tendencia parece no comprometer aún la ventaja del país de contar con un sistema urbano relativamente equilibrado y flexible, como se observó en el Cuadro No. 12.

En efecto, a pesar de la creciente preponderancia bogotana, se destaca también un crecimiento significativo de centros intermedios que conforman redes urbanas regionales de apoyo a importantes áreas productivas como la agroindustria y las actividades de exportación, contrarrestando, al menos parcialmente, el aumento de la primacía. Son destacables los casos de las capitales del eje cafetero, y de ciudades como Sincelejo, Ibagué y Florencia.

La naturaleza y características de los centros urbanos mayores se ha venido trasformando, dando lugar a la conformación de grandes áreas metropolitanas y a la aparición de ejes y corredores urbanos. En efecto, el fenómeno urbano asume hoy una forma claramente metropolitana: estas áreas comprenden el 45% de la población del país y concentran el 84% de la actividad manufacturera[37]. La actividad metropolitana afecta los municipios aledaños, presiona el cambio de usos y la capacidad del suelo, exige la provisión de infraestructura y equipamientos de mayor escala que superan sus posibilidades, generando déficits y elevados costos de urbanización que afectan sustancialmente la productividad y la calidad de vida.

---

[36] Cuervo, Luis Mauricio; "Cambio económico y primacía urbana en América Latina", Cider, Uniandes, Cuadernos Ocasionales No. 8, noviembre de 1994.

[37] Alrededor de los siguientes centros urbanos se están consolidando procesos de metropolización de diversos niveles: Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizalez y Armenia.

Por consiguiente, se requiere una estrategia de apoyo para la planificación y administración de los asuntos metropolitanos, que cree condiciones atractivas para que se fortalezcan como centros de competitividad, incremente su productividad y contribuya a reducir las inequidades en su desarrollo interno, aprovechando el impulso económico de la metrópoli y controlando los efectos expansivos negativos sobre la periferia metropolitana.

Los cambios de la economía mundial y las transformaciones internas indican que tiende a reducirse la influencia del Estado-Nación como intermediario en el intercambio económico, a la par que se incrementa la importancia de las ciudades y en especial de las áreas metropolitanas como centros de toma de decisiones sobre las transacciones económicas internacionales. Por tanto, la globalización requiere que los centros urbanos adapten sus bases económicas y sus condiciones de infraestructura y sociales de tal manera que logren ser competitivas, esto es, tengan mejores oportunidades en materia de desarrollo económico dentro del conjunto de los demás.

Sin embargo, estas realidades también generan la necesidad de redefinir el rol del Estado Nacional en el manejo de estos procesos. En primer lugar, la redefinición del papel de las ciudades debe producirse sobre la base de las nuevas realidades urbanas, metrópolis-corredores, y no partiendo de las anteriores visiones de ciudad. De otro lado, el estrechamiento de las interrelaciones urbano-regionales e internacionales pone de presente la necesidad de coordinar y compatibilizar esfuerzos para evitar duplicidades y acortar el camino en la consecución de los resultados esperados. En ambos casos es necesario que el Estado nacional lidere el proceso de transformación de las mentalidades, que coordine los esfuerzos y que permita así la respuesta a los retos impuestos por estas modificaciones.

La internacionalización de la economía y las iniciativas de integración han implicado serias transformaciones sobre las regiones fronterizas y las economías de enclave. Con respecto a las zonas de enclave es necesario examinar el papel de las funciones urbanas en la definición de estrategias de fortalecimiento que permitan difundir el crecimiento, hacer atractiva la reinversión de capitales, diversificar sus bases económicas, y aumentar la sostenibilidad de largo plazo. De su parte, las regiones fronterizas deben reexaminar su vocación y reorientar su desarrollo de acuerdo con las nuevas circunstancias del comercio regional.

Desde el punto de vista del medio ambiente urbano se aprecia que la red nacional de ciudades y la distribución de la población y actividades económicas genera presiones diferenciadas sobre los recursos naturales. Cerca de los principales núcleos urbanos, los ecosistemas se encuentran altamente intervenidos. Entre tanto, en otras regiones del país de difícil acceso y en las fronteras de colonización se sobreexplotan los recursos naturales, contribuyendo al agotamiento de los ecosistemas.

Es indispensable que, en el corto plazo, la Política Urbana asuma la tarea de coordinación interinstitucional que comience a resolver los problemas asociados con la dispersión de esfuerzos y con las posibles incompatibilidades entre las diferentes

políticas. En el mediano y el largo plazos, como se verá más adelante, es necesario adecuar las instituciones a las nuevas realidades urbano-regionales, contando para ello con una base investigativa que ofrezca el fundamento que este tipo de decisiones necesita.

2. LOS ATRIBUTOS URBANOS

En esta sección se analizan los atributos urbanos, tanto en sus características particulares sectoriales, como a nivel de los elementos que los interrelacionan y permiten la construcción de una visión más integral del desarrollo urbano.

El estado del conocimiento y el desarrollo institucional para cada uno de ellos es muy desigual. Por consiguiente, en algunos casos se podrá avanzar más que en otros. Por ejemplo, en el estudio del equipamiento y transporte urbano se realizará una aproximación preliminar a su definición y problemática.

Los atributos urbanos, el mercado y los problemas de la ciudad colombiana

Como se analizó en el primer capítulo, los obstáculos estructurales que impiden el funcionamiento del mercado en condiciones de competencia perfecta en la ciudad son: la existencia difundida de externalidades que establecen una divergencia entre costos y beneficios, sociales y privados; la especulación con el suelo urbano y todas las actividades ligadas a la producción de infraestructura y demás servicios sociales de la ciudad; la demanda permanente de bienes públicos; la presencia de monopolios naturales; y, en fin, la existencia de estructuras imperfectas de mercado, que hacen operar a la economía urbana con una serie de factores inmóviles, monopolizables y difícilmente reproducibles, como es el caso del suelo, soporte de todas las actividades económicas y sociales de la ciudad.

Suelo urbano

La oferta de suelo urbano de una ciudad está determinada por varios factores. En primer lugar la capacidad física de la superficie para servir de soporte al desarrollo de las diferentes actividades urbanas: individuales y colectivas; de residencia y de trabajo; de circulación y recreación, etc. Adicionalmente, esta dotación depende también de las reglamentaciones urbanas, de las características físico-topográficas de la ciudad y de la posibilidad de dotación de infraestructuras de servicios públicos y transporte. El conjunto de estos elementos determina el carácter urbano o no urbano

de una porción dada de tierra y explica las características mayores de la dinámica en la oferta de suelo[38].

En efecto, el desarrollo de las. actividades urbanas se fundamenta en la producción de espacio construido, el cual a su vez se soporta en el consumo de suelo urbano. Este está, por tanto, determinado tanto por el uso que se le atribuye, por su posición en la estructura urbana, y por las limitaciones o posibilidades de su expansión absoluta (sea densa o extensa).

El valor, los usos y la estructura del suelo urbano están regulados por un mercado muy particular, con múltiples imperfecciones que exigen una activa intervención estatal. La zonificación y la tributación inmobiliaria, como instrumentos para actuar sobre el suelo son ejemplos de la manera como puede intervenir el sector público en la acción privada, procurando atenuar las distorsiones y permitir un ordenamiento territorial apropiado.

Adicionalmente, las peculiaridades del mercado de suelo urbano pro- vienen del hecho de tratarse de un bien de una naturaleza muy particular. Es al mismo tiempo un bien privado y un bien público que genera externalidades positivas y negativas. Es un recurso natural no renovable que al ser utilizado como apropiación individual, posibilita al propietario ganancias adicionales derivadas del valor agregado que otorga la provisión de infraestructura y equipamientos urbanos, en cuya generación han aportado muy poco. El incremento en el valor del suelo y de los inmuebles, derivados de actuaciones gubernamentales (construyendo infraestructuras, dotando servicios, autorizando determinados tipos de usos del suelo y niveles de construcción) no revierte necesaria ni automáticamente en el beneficio general de las ciudades.

Como los suelos urbanos son escasos y su demanda es creciente, por la rápida expansión de las ciudades (asociada principalmente con el crecimiento económico, el demográfico y el uso del transporte público y privado), sus precios son también ascendentes[39]. La carencia de políticas e instrumentos adecuados para ejercer el control y el manejo del suelo ha llevado a las ciudades a enfrentar un conjunto de problemas, los cuales se sintetizan así:

---

[38] Al respecto pueden revisarse avances en: i) Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana y de Vivienda, COL 93/001, "Hacia una práctica en el manejo de la tierra urbana en Colombia", en Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia, Bogotá, 1994, págs. 333-348; ii) Salazar, José y Vejarano, María Clara,"Consulta Nacional Urbana, Documento Resultado de Discusión sobre Gestión del Suelo Urbano", Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, Proyecto COL 93/001, reproducido en Revista Foro No. 25 de 1994, págs. 83-95.

[39] En Colombia en sólo tres años, los programas de VIS duplicaron y hasta triplicaron los precios del suelo en muchas zonas susceptibles a la ejecución de este tipo de programas. Samper e Iragorri con base en estudios del CENAC, señalaban cómo el precio de la tierra para vivienda de clase media en Bogotá, creció durante los diez años anteriores a la fecha de aprobación de la Ley de Reforma Urbana, ocho veces más que el índice de los materiales de construcción.

1. **Aumento en los procesos de urbanización ilegal, induciendo la creación de enormes extensiones territoriales en condiciones de pobreza y altos niveles de segregación física, económica y social.**

2. **Incremento de la segregación y disfunciona1idad socioespacia1 urbana, por la desarticulación de las relaciones entre los diferentes atributos y dimensiones, como la localización funcional del empleo/vivienda, transporte/vivienda Y equipamientos/vivienda.**

3. **Elevados índices en el deterioro del medio ambiente y del patrimonio cultural e histórico de las ciudades.**

4. **Aumentos en el grado de concentración del ingreso, derivados de la inequitativa apropiación de los beneficios que se generan con el mercado del suelo.**

Estos factores, analizados tanto individual como conjuntamente, han conducido a la aparición de problemas más generales de desarrollo urbano como los siguientes:

- **Procesos de deterioro del ordenamiento territorial de las ciudades, algunos a nivel crítico como en Bogotá, creando disfunciones, deseconomías, reducción en la calidad de vida de los habitantes y pérdida de competitividad y de productividad urbanas.**

- **Reducción de los estándares del suelo destinados a los sistemas urbanos generales: vías, equipamiento comunitario, espacios libres, etc.**

- **Pérdida de las economías propias de las urbes: de escala, externas y de aglomeración.**

- **Pérdida de la capacidad financiera de los municipios y por tanto de las posibilidades para atender los crecientes problemas urbanos.**

- **Distribución inequitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano, debido a la carencia de gestión del suelo y a la ausencia de voluntad de los gobiernos locales para intervenir en la recuperación de las plusvalías sociales urbanas.**

- **Inadecuado suministro o conservación de suelos para objetivos como: manejo apropiado de ecosistemas estratégicos vitales para el desarrollo de las ciudades como las cuencas hidrográficas que alimentan los acueductos, humedales, bosques, parques, quebradas o playas; mitigación de riesgos en zonas con amenazas de desastres naturales por deslizamientos, inundaciones, etc.; disponibilidad de espacios públicos requeridos de acuerdo con densidades poblacionales y actividades propias del mismo.**

Los intentos regulatorios y de planificación sobre usos del suelo vienen ocurriendo hace más de tres décadas. Diversos proyectos de ley se han presentado[40], los cuales pueden tipificarse, según su intención, en tres categorías: los que apuntaban a la formulación de una política de la ciudad, los centrados en una política de vivienda y los orientados a la reforma del municipio. Dentro de éstos se pueden destacar: Ley del Techo del MRL en 1960 con énfasis en la vivienda; Reforma Tributaria de 1960, que afectaba los terrenos ociosos principalmente; Ley Orgánica de Desarrollo Municipal de 1961; Proyecto de Reforma Social Urbana de 1964; creación del Comité Operativo de Reforma Urbana y Vivienda en 1967, para atender problemas del desarrollo urbano; Proyecto de Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1969, para complementar el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano y transformar el Ministerio de Fomento en Ministerio de Desarrollo Económico; proyectos de Reforma Urbana Integral de 1970 que pretendían introducir estímulos y coerción al desarrollo urbano; Estatuto Urbano de 1972, complementario del Plan de las Cuatro Estrategias; Ley Orgánica del Desarrollo Urbano (Ley 61/78); y la Ley de Ordenamiento Urbano de 1978, que impulsaba, entre otras iniciativas, el Programa de Ciudades dentro de la Ciudad.

Todos estos esfuerzos por regular el suelo y el crecimiento urbanos culminaron con la aprobación a finales de los años ochenta de la Ley de Reforma Urbana propuesta por el Senador Samper (Ley 9 de 1989), que adoptó un conjunto de mecanismos de diversa índole, los cuales pueden ser utilizados para: i) facilitar la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo; ii) promover la gestión urbana pública, y; iii) generar marcos de concertación para la gestión privada o la gestión mixta. Para ello, se tienen diversos instrumentos legales, financieros y de gestión: bancos de tierras, derecho de preferencia, extinción de dominio, reajuste de tierras e integración inmobiliaria, contribución al desarrollo municipal, bonos y pagarés de reforma urbana, entre otros.

En los cinco años largos de vigencia de la ley, estos instrumentos han sido aplicados por algunas ciudades del país (Cali y Cartagena) de manera marginal, y su efecto ha sido prácticamente nulo[41]. Las razones por las cuales se ha presentado esta situación son:

- **Un primer factor explicativo es la reducida capacidad de gestión de las administraciones municipales para la aplicación de la Ley. Falta tradición y solvencia técnica tanto de los gobiernos locales como de las entidades nacionales que tienen responsabilidades en el tema del Desarrollo Urbano. Adicionalmente, en los casos donde se han hecho esfuerzos de aplicación, ellos no han tenido incidencia en la reorientación y manejo del planeamiento urbanístico, de la gestión del suelo y, por tanto, de los procesos que constituyen**

---

[40] Machado, Rafael: "Los antecedentes de la Reforma Urbana", en Reforma Urbana y Desarrollo Social, Camacol, págs. 177-194, Bogota, febrero 1989.

[41] Postgrado en Planificación Urbana y Regional, Universidad Nacional-Medellín, "Evaluación de la aplicación de los planes de desarrollo contenidos en la Ley de Reforma Urbana en 8 ciudades", DNP, Fonade, 1991.

la prioridad en las ciudades: vivienda de interés social, infraestructura de servicios públicos, medio ambiente, protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico, etc.

- **La ley presenta limitaciones conceptuales puesto que no precisa con claridad los principios, objetivos y responsabilidades públicas y privadas propias del planeamiento urbanístico. De esta manera, si bien uno de sus capítulos se ocupa de aspectos fundamentales de ordenamiento urbano, presenta dificultades de articulación entre la planeación y la gestión, a cambio de lo cual enfatiza en los aspectos puramente normativos. Adicionalmente, mantiene la ambivalencia existente en la legislación anterior, entre la planeación económica y social del municipio y la planeación urbanística. El resultado más evidente de esta limitación se refleja en la ausencia de planes urbanísticos en las ciudades, que sirvan de soporte para la clasificación del suelo, para la regulación de la participación de los sectores público y privado en la gestión de proyectos para el ejercicio de la disciplina urbanística. Por consiguiente, los planes municipales continúan dependiendo de un instrumento que ha demostrado ampliamente sus limitaciones como es el Código de Urbanismo, que dificulta y entorpece la utilización de los instrumentos de gestión del suelo urbano[42].**

- **Adicionalmente, la ley presenta limitaciones técnicas o de procedimientos. La más importante de ellas tiene que ver con la expropiación, impracticable por la demora en los tiempos en que se puede obtener, el costo de la indemnización y la forma de pago. También hay problemas procedimentales en la definición del desarrollo y la urbanización prioritaria, en la aplicación de la figura de extinción del dominio y en el cobro de la contribución de desarrollo municipal, entre otros.**

Las normas legales por sí solas no garantizan que se obtengan los resultados propuestos. En el caso de la Ley de Reforma Urbana es necesario que simultáneamente se cree la capacidad administrativa y de gestión para que las instancias responsables de llevarla adelante lo logren. En el caso de la expropiación, ésta requiere decisión política, negociación y eficiencia para aplicarla en el momento oportuno y a costos razonables.

La Política Urbana, consciente de la importancia de una adecuada gestión del suelo urbano, debe contribuir a solucionar los vacíos técnicos, institucionales y legales anteriormente identificados. Más aún, dado el carácter e importancia de un atributo como éste, debe darle prioridad: en él se conjugan las más diversas acciones, públicas y privadas, haciendo que las intervenciones que sobre él se produzcan tengan un impacto global sobre las condiciones de desarrollo de la ciudad.

---

[42] Al respecto, pueden revisarse los estudios de avance: i) Cortés, Rodrigo y Del Castillo, Juan Carlos, "La Planeación frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la Ciudad", en Ministerio de Desarrollo Económico, DNP, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, "Seminario Políticas e Instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia, Bogotá, 1994, págs. 199-226i ti) Salazar, José y Cortés, Rodrigo, "Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada, 1950-1990: Cuarenta años de Planeación en Bogotá", Misión Bogotá Siglo XXI, Mimeo, Bogotá, 1992

Las deficiencias de la investigación en este tema derivan tanto del carácter reciente de la Ley 9a. como de la poca aplicación que ésta ha tenido. Es necesario promover investigaciones sobre las pocas experiencias existentes, lo mismo que articular los esfuerzos nacionales al conocimiento de experiencias internacionales que puedan iluminar el camino y evitar la repetición de errores. Igualmente, las pocas herramientas de recuperación de plusvalías urbanas deben ser adecuadamente evaluadas para tener así criterios y orientaciones que permitan que el país se dote de los instrumentos más idóneos para responder a las dificultades identificadas. Finalmente, la carencia de investigación básica deberá solucionarse como única vía para conseguir el diseño de las herramientas técnicas necesarias para la ejecución y la evaluación de las políticas de suelo.

Servicios públicos: agua potable y saneamiento básico

Las modalidades institucionales de prestación del servicio de agua potable en el país han sufrido numerosas transformaciones en el curso de los pasados ocho años. Antes de 1987la prestación del servicio estaba segmentada en dos grandes circuitos institucionales. Por un lado las ciudades más grandes e intermedias que habían desarrollado Empresas Públicas Municipales, del orden local descentralizado, con buena capacidad de gestión, autonomía y posibilidades de autofinanciación; de otra parte, el resto del país que, o bien dependía de alguna entidad descentralizada del orden nacional como el INSFOPAL y el Programa de Saneamiento Básico Rural, o bien se trataba de municipios o comunidades que prestaban directamente el servicio sin acudir a la formación de empresas especializadas.

El proceso de descentralización que el país venía experimentando en los frentes político, fiscal y administrativo se reflejó en los cambios que empezaron a introducirse desde 1987; ante una difícil situación financiera, administrativa y técnica de las empresas se acudió a descentralizar la prestación del servicio. Se buscó acercar a los agentes prestatarios con la demanda, hacer más fluidas sus relaciones y darle más agilidad al proceso de toma y ejecución de las decisiones. El Decreto 77 de 1987 ordenó entonces la liquidación del INSFOPAL y del Programa de Saneamiento Básico Rural, trasladó la responsabilidad de prestación directa del servicio a los municipios y traspasó las responsabilidades nacionales de diseño de políticas, planificación y coordinación a la División de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural del Ministerio de Obras Públicas. Posteriormente, se decidió liquidar el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del Banco Central Hipotecario y crear la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER).

Estos cambios implicaron un largo proceso de ajuste, debido a las largas negociaciones que fueron necesarias para trasladar los activos de las empresas nacionales disueltas a los departamentos y municipios y a los prolongados procesos de adaptación institucional que se dieron a nivel nacional. La inestabilidad institucional y la ausencia de liderazgo de la recientemente creada División del Ministerio de Obras

llevaron a tomar la decisión de trasladar estas funciones al Ministerio de Desarrollo, el cual creó para estos efectos la Dirección de Agua Potable, dependiente del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

Se acumularon serios retrasos en términos de inversiones, modernización institucional, planificación sectorial y diseño de políticas que vienen tratando de ser absorbidos desde 1992. Como culminación de este proceso de transformación sectorial se promulgó la Ley 142 de 1994, o régimen de servicios públicos domiciliarios, que además de prolongar la descentralización en la prestación del servicio, modificó las reglas de juego para permitir participación más activa del sector privado en las inversiones y operación de los sistemas. La regulación se dejó en la Comisión Reguladora de Agua Potable, el control se delegó en la Superintendencia de Servicios Públicos y la planificación y diseño de políticas quedaron a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico.

Los anteriores cambios explican por qué los avances más significativos en las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado se dieron solamente después de 1990. No obstante, éstas se incrementaron significativamente entre 1985 y 1993, pasando del 58% al 76% en acueducto y del 47% al 64% en alcantarillado. Sin embargo, aún 8.7 millones de colombianos no cuentan con servicio de acueducto y cerca de 13.4 millones carecen de alcantarillado. La situación más crítica se presenta en las áreas rurales, donde sin incluir sistemas no convencionales, la cobertura de acueducto es de 44% y de alcantarillado de 19%.

El país presenta aún mayores rezagos en la calidad del agua. Sólo el 62% de los habitantes localizados en las zonas urbanas recibe agua con bajos niveles de contaminación, mientras que en las zonas rurales solamente un 10% cuenta con agua de buena ca1idad[43]. En la mayoría de los acueductos se carece de elementos para garantizar una alta calidad del agua. En cuanto a pérdidas, las cifras son preocupantes ya que se desperdicia el 51 % del agua producida en los municipios pequeños, el 53% en los intermedios y el 43% en los mayores. Estos altos niveles son inducidos, en muchos casos, por el fraude y el contrabando, y están por encima de los promedios internacionales. Aún en empresas que son un modelo de gestión, como las de Medellín, las pérdidas se sitúan aproximadamente en el 30%.

El impacto de la descentralización fiscal parece ser positivo: las inversiones comprometidas entre 1991 y 1994 ascienden a 1.4 billones de pesos de 1994 y representan más del 25% del total de inversiones del sector en los últimos 30 años. Las aprobaciones de créditos de la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter, se distribuyeron en 480 operaciones para proyectos cuyo costo total asciende a $728.000 millones. El Fondo de Cofinanciación de Acueductos se constituyó en un importante elemento de la estrategia financiera del sector, creando una nueva y significativa dinámica de inversión en las entidades territoriales, al comprometer considerables recursos de crédito de Findeter y rentas propias para el desarrollo de proyectos completos de acueducto y alcantarillado. Por su parte, con financiación del Programa

---

[43] Ministerio de Salud, "El Agua, un recurso invaluable", junio de 1992.

de Desarrollo Rural Integrado, DRI, el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR y la Caja Agraria, durante los últimos cuatro años se han atendido proyectos de agua potable y saneamiento en el sector rural por $139.000 millones, que benefician a 180.000 familias.

Los desembolsos efectivos de recursos de crédito y cofinanciación por parte de Findeter superan el 50% de recursos aprobados y el 40% de los proyectos están completamente ejecutados. En el sector rural los desembolsos, del total de fuentes a diciembre de 1994, alcanzaban el 30% y los subsidios de la Caja Agraria superaban el 15%.

Ante la crítica situación financiera y de gestión en la mayoría de las empresas, se realizó un programa de ajuste y transformación empresa- rial. Como condicionamiento a los aportes y avales del Gobierno Nacional a los proyectos de inversión, se iniciaron procesos de reestructuración institucional en Santafé de Bogotá, Cali, Barranquil1a, Cúcuta, Montería, Riohacha y Sincelejo, entre otros, monitoreados con base en planes de desempeño suscritos entre las empresas, los municipios y el Gobierno Nacional. El más significativo, entre otros, es el de la Triple A de Barranquilla, por el crítico estado en que se encontraba el servicio en toda la ciudad y los positivos resultados que ha mostrado en los últimos tres años.

A pesar de los avances logrados, el sector presenta aún problemas estructurales, técnicos, operativos y administrativos, que es necesario corregir. Los más importantes son los siguientes:

- **Algunos proyectos que han recibido recursos de cofinanciación, pero que no están atados simultáneamente a crédito de la Findeter, no han sido adecuadamente seguidos y controlados. Además, no hay claridad sobre los logros y resultados en cubrimiento y calidad de los programas en el sector rural.**

- **Las acciones desarrolladas por la mayoría de municipios medianos y pequeños para asumir la responsabilidad de gestión de estos servicios, no han logrado los objetivos planteados. Aún se presentan serias deficiencias en la preparación y ejecución de proyectos, así como en la calidad de prestación de los servicios, debido en parte al desfase entre responsabilidades y funciones asumidas por los municipios y su real capacidad de gestión. Además, existe debilidad en la oferta de los servicios de apoyo por parte de las entidades del orden nacional y regional, que no han logrado consolidar una estructura de asistencia eficiente.**

- **La falta de mantenimiento y reposición de las redes de conducción y distribución y la ausencia de una eficiente gestión comercial por parte de las empresas operadoras han generado altos niveles de pérdidas de agua, estimadas en 50% en promedio a nivel nacional. Igualmente, el deterioro ambiental de los cuerpos receptores de aguas residuales se ha acelerado en los**

últimos años a raíz del vertimiento no controlado, principalmente en las ciudades, debido a la falta de estrategias integrales y de tecnologías apropiadas.

- Los procesos de reforma institucional, con algunas excepciones, no han tenido el impacto esperado en el manejo de los servicios públicos. Aún persisten bajos niveles de desempeño de las entidades operadoras, reflejados en bajas calidades de los servicios, considerables índices de pérdidas, altos costos laborales, mala atención a los usuarios, distorsiones en el esquema tarifario y de subsidios, y debilidad en la planeación y ejecución de proyectos. Los planes de desempeño que el Gobierno Nacional ha firmado con algunas empresas no han sido ejecutados a cabalidad y las mejoras en 1a gestión empresarial son marginales.

- No se cuenta con estrategias integrales de preservación de los ecosistemas que producen servicios públicos, especialmente el agua, ni se controlan las contaminaciones resultantes (especialmente de producción de energía) así como de la disposición final de desechos arrojados al aire, agua y suelos. Tampoco se tienen acciones planificadas para conservación de cuencas y balances de oferta y demanda hídrica, protección de los ecosistemas estratégicos para la prestación de los servicios y adecuados manejos en la disposición de residuos.

- Finalmente, el proceso de modernización no se ha consolidado en el nivel nacional, debido a la reciente y lenta reestructuración de las entidades encargadas del sector: Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable; Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, y Superintendencia de Ser- vicios Públicos.

El diseño, la ejecución y el seguimiento de la política urbana en este frente deberá resolver otros problemas adicionales. Como se planteó en la introducción y en el primer capítulo, uno de los obstáculos existentes ha sido la ausencia de un pensamiento y una acción integral sobre la ciudad. Este sector tiene su lógica y dinámica propia de funcionamiento que ha relegado a un segundo plano su papel como productor de ciudad y espacio urbano. Aunque las grandes ciudades se han valido de ciertas medidas, como el perímetro de servicios, para articular sus acciones sectoriales al desarrollo global de la ciudad, lo que tiende a primar es la descoordinación y las contradicciones. La consolidación de una acción integral sobre la ciudad requiere resolver el problema de la articulación entre el planeamiento sectorial y global.

De otro lado, la irregularidad y poca confiabilidad de las cifras existentes en esta materia se constituye en una barrera seria al montaje y a la evaluación de la política. Tanto el Ministerio de Desarrollo como las Comisiones Reguladoras y la Superintendencia de Servicios Públicos tendrán que solucionar estas dificultades para garantizar una adecuada y oportuna intervención.

Vivienda

Investigaciones recientes[44] muestran la utilidad de distinguir los conceptos de casa y de vivienda. Aquélla, que es solamente una parte de ésta, hace referencia a la interioridad o espacio de uso generalmente privado, que satisface las necesidades de protección, abrigo y descanso, entre otras; la vivienda, además de la casa, comprende la exterioridad o entorno próximo de uso público, que provee las bases para la adecuada satisfacción de tales necesidades.

Cada vivienda tiene un conjunto de atributos propios; así las paredes, el techo y los pisos, lo son de la casa y los parques y los equipamientos comunales, lo son del entorno. Estos a su vez se interconectan e integran al resto, para conformar una unidad, mediante puntos fijos y redes: las puertas, las ventanas y las conexiones de servicios públicos.

Dentro del contexto de las necesidades a escala humana, el estudio de CENAC[45] en forma conjunta con los estudios de pobreza, determinó una canasta de componentes, que permite identificar los requerimientos habitacionales. Estos se clasificaron en cinco grandes grupos así: 1. Estructura: **Pisos, paredes y techos; 2.** Servicios Públicos: **acueducto, alcantarillado, aseo y teléfono; 3.** Hacinamiento: **número de personas por cuarto y camas; 4.** Equipamiento básico de la casa: **muebles en general; y, 5.** Entorno: **localización, vías, equipamiento, condiciones económicas, sociales, ambientales y tecnológicas del vecindario. La ponderación relativa de cada uno de estos atributos se obtuvo mediante un análisis estadístico de factores principales, cuyos resultados para las viviendas de interés sociales, VIS, se presentan más adelante.**

Desde el punto de vista del mercado, en tanto el valor de la casa o espacio cubierto depende de los valores de los materiales de construcción utilizados (independientes de su localización), el de la vivienda depende fundamentalmente del valor del suelo urbano, el cual está determinado por el del entorno. En este contexto, los entornos con precios más altos deben contar con viviendas de mejor calidad

La mejor calidad de los materiales y el diseño de los espacios interiores de la casa están en función de los elementos exteriores, esto es, de los equipamientos, la generosidad de las zonas verdes y espacios públicos, la calidad del medio ambiente (menores volúmenes de basuras, aire más limpio, menos industrias contaminantes y vehículos automotores) y, por supuesto, de la localización con respecto a los sitios más importantes de la ciudad.

---

[44] CENAC: "Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en los principales municipios de Colombia". PNUD e lNURBE, 1994. Giraldo, Fabio: Vivienda, en Estadísticas Sociales de Colombia, DANE, Bogotá, 1993; "Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano", Revista Camacol, noviembre 1993, y en "Fluctuaciones de la construcción en Colombia 1950-1992", en Manual de Nueva Frontera, año XVII, Bogotá.

[45] CENAC, "Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente...", op. cit.

Los problemas relacionados con la vivienda no tienen que ver exclusivamente con la satisfacción de las necesidades básicas o naturales, sino también con las necesidades sociales, las cuales aumentan en la medida en que crece el proceso de urbanización. Con los mayores niveles de desarrollo, el problema de la vivienda, además de ser de carácter físico-cuantitativo, es antropológico social, donde la comunicación y la convivencia son cruciales. Dentro de este contexto, el déficit no debe medirse como la diferencia entre hogares y viviendas, sino que debe apreciarse en relación con condiciones mínimas de los elementos que la conforman: materiales, espacios, servicios públicos, localización, equipamiento, esto es, con respecto a su interioridad o casa y a su propio entorno.

Así como las condiciones de monopolio, la generación de plusvalías y la elevación acelerada de los precios, determinan otros problemas relacionados con el suelo urbano; el propio mercado del suelo, la escasez relativa de recursos financieros, los bajos niveles de ingreso de grandes volúmenes de población y el exceso de normas y de trámites, se pueden identificar como los principales determinantes de problemas relacionados con la vivienda. Estas peculiaridades e imperfecciones hacen indispensable la intervención del Estado.

Para propósitos analíticos y de política, vale la pena distinguir dos tipos de vivienda claramente diferenciados en el mercado: la vivienda de interés social, para grupos sociales de bajos ingresos por debajo de cuatro salarios mínimos mensuales, y la de interés no social para grupos de ingresos más altos. Esta es atendida por el mercado "formal" y aquélla por el mercado "no formal" y por el sector gubernamental.

-Vivienda para familias con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos: **Este tipo de vivienda ha mostrado una dinámica excepcional en los últimos años y presenta actualmente dos tipos de problemas: los de carácter estructural, asociados con las imperfecciones del mercado, y los coyunturales, relacionados con el comportamiento de las tasas de interés.**

Las imperfecciones del mercado de la vivienda para estratos más altos tienen su origen en la heterogeneidad del producto. En efecto, la localización y calidad del diseño determinan el tipo y precio de la vivienda, al contribuir en su heterogeneidad por definir la distribución de los espacios y la calidad de los materiales de construcción. Por otra parte, las diferencias en las calidades, la doble característica de la vivienda como bien de consumo y bien de inversión, el carácter suntuario que adquieren algunos inmuebles, la dinámica económica, y aun la propia dinámica sectorial, conducen a que el mercado sea objeto de transacciones especulativas. Estos procesos conducen a períodos de auge, acompañados por altos niveles de empleo, los cuales son seguidos por 1 períodos recesivos, en los que los precios reales decrecen, afectando negativamente la economía a nivel urbano.

En cuanto a los problemas coyunturales, el más relevante tiene que ver con el comportamiento de las tasas de interés. La liberación tanto activa como pasiva de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAV, ha afectado de manera significativa el costo de los créditos para construcción y adquisición de vivienda. Mientras en

septiembre de 1994 la corrección monetaria se situaba en 19.7% anual, para octubre se elevó al 22.4% y en enero de 1995 alcanzaba 25.6%. De otro lado, mientras en febrero de 1994 la tasa de interés para adquisición de vivienda diferente a VIS, excluyendo la corrección monetaria, estaba en 13.5%, un año después alcanzó un aumentó de 2 puntos porcentuales (15.5%). En forma conjunta la corrección y la tasa de interés, sitúan el costo financiero de la vivienda en las cercanías del 50% anual, 10 que implica que el valor de las cuotas de amortización de la vivienda crezca a una velocidad superior en dos veces a la de la tasa de inflación de la economía.

-Vivienda de interés social (VIS): **Las dinámicas poblacionales y los fenómenos de migración rural-urbanos, los cambios en las estructuras familiares y la reducción del tamaño de las familias, la débil capacidad de pago de las familias de bajos ingresos y la escasa capacidad del Estado para atender las necesidades de vivienda, han conducido a que los grupos de bajos ingresos recurran al mercado informal, el cual generalmente opera por fuera de las normas urbanísticas, generando enormes déficit cualitativos. Tales déficit están asociados con la carencia de dotaciones comunitarias y urbanísticas o, lo que también es común, con la baja calidad de los atributos propios de la exterioridad o entorno urbano.**

Para el dimensionamiento de los problemas de la vivienda, el Plan de Desarrollo 1990-1994 utilizó indicadores de déficit cualitativo referidos a tres elementos de la casa (la estructura, la disponibilidad de servicios públicos y el hacinamiento), con las cifras de los censos de población de 1973 y 1985, encontrando una reducción relativa del déficit del 52.5% al 332%, Y un incremento absoluto de 261.000 hogares. De acuerdo con las cifras del censo de 1985, la no disponibilidad de servicios públicos es el elemento que más contribuye al déficit (38.8%), seguido por el hacinamiento, medido por el número de personas por cuarto, con el 33.9% de las viviendas en las que viven más de tres personas por cuarto. Los problemas de la estructura de la casa, sin embargo, no tienen una contribución significativa al déficit, ya que sólo representan un 2.1%, mientras que la combinación de hacinamiento y carencia de servicios contribuye con un 162%.

En relación con los componentes de la casa, según datos obtenidos mediante encuestas en diez ciudades y extrapolando la información a todo el país, el CENAC encontró para el año de 1993 que el déficit mantenía sus tendencias de reducción en términos relativos, al bajar del 33.2% en 1985 al 30.9% en 1993, y de incremento en términos absolutos de 349.000 hogares a 2.068.000. De estos hogares con déficit, el 61% contaba con un ingreso mensual inferior a los dos salarios mínimos, el 24% tenía ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos y el 15% restante entre cuatro y ocho salarios mínimos.

El crecimiento del déficit absoluto entre 1985 y 1993 ocurrió a pesar del aumento en la actividad constructora y de los subsidios. Esto lleva a pensar que la dinámica de la construcción de la vivienda de grupos de altos ingresos, al aumentar los precios del suelo, afecta no sólo los de los mejores entornas, sino, de manera indirecta, los de entornos deprimidos. Este impacto se hace mayor cuando simultáneamente se promueven programas masivos de vivienda para grupos de bajos ingresos, sin contar

con adecuadas provisiones en materia de suelo urbano. El Cuadro No. 15 **presenta los niveles de déficit de la vivienda en las principales ciudades del país durante el período 1973-1993.**

Cuadro No. 15

DEFICIT CUALITATIVO DE LA VIVIENDA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES
PERIODO 1973-1993

CARENCIA	NUMERO DE HOGARES (miles)				DISTRIBUCION PORCENTUAL				INDICE DE COMPARACION (%)		
	1973	1985	1993	DIEZ (1) CIUDADES	1973	1985	1993	DIEZ (1) CIUDADES	1973	1985	1993
HACINAMIENTO	537,60	611,30	795,20	327,5	29,75	35,56	38,44	64,86	100	113,71	147,92
SERVICOS	531,60	638,20	904,50	99,5	29,42	37,12	43,73	19,71	100	120,05	170,15
ESTRUCTURA	43,00	27,80	53,00	16,7	2,38	1,62	2,56	3,31	100	64,65	123,26
HACINAM. Y SERVIC.	530,40	297,80	205,80	26,2	29,35	17,32	9,95	5,19	100	56,15	38,80
HACINAM. Y ESTRUCT.	33,20	28,80	28,10	13,6	1,84	1,68	1,36	2,69	100	86,75	84,64
ESTRUCT. Y SERVIC.	55,30	56,10	54,80	12,1	3,06	3,26	2,65	2,40	100	101,45	99,10
HACIN. SERV. Y ESTRUCT.	76,10	59,10	27,20	9,3	4,21	3,44	1,31	1,84	100	77,66	35,74
TOTAL HOG. CON DEFICIT	1807,20	1719,10	2068,60	504,90	100,00	100,00	100,00	100,00	100	95,13	114,46
TOTAL HOGARES	3442,52	5176,48	6700,64	2954,36	52,50	33,21	30,87	17,09	100	150,37	194,64

DIEZ CIUDADES : BOGOTA, CALI, MEDELLIN, BARRANQUILLA, CARTAGENA. MANIZALES, PEREIRA, VILLAVICENCIO, QUIBDO

FUENTE : CENAC, ESTUDIO DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES, RESUMEN, SEPTIEMBRE 1993

La medición de los atributos del entorno, por su parte, se abordó cuantificando integralmente el estado de los satisfactores, en términos del cubrimiento de las carencias y de su incidencia sobre un indicador global (índice de calidad de la vivienda). La cuantificación de los atributos del entorno condujo a que en las diez ciudades objeto de la encuesta el déficit mostrara un valor absoluto de 2.275.000 hogares. Los factores de mayor incidencia en el déficit son los problemas ambientales y los sociales. Los primeros están asociados con las condiciones de habitabilidad; la calidad de los servicios sanitarios; los patrones de consumo de agua, químicos no biodegradables y energía; y la producción de basura no clasificada, humos yaguas residuales. Los segundos, con la presencia de pandillas y centros nocturnos, la inseguridad y la ineficiencia de las autoridades de policía.

Con respecto a la incidencia de los componentes sobre el índice de calidad de la vivienda, el análisis estadístico[46] contratado por CENAC utiliza el método de Factores Principales, revelando el gran impacto de los servicios públicos y del entorno (50%) sobre el valor del índice. Esta situación determina la necesidad de orientar los programas de vivienda para grupos pobres fundamentalmente al mejoramiento de las condiciones de los entornos. Cabe señalar, además, que los esfuerzos gubernamentales en zonas pobres son altamente rentables; en el Programa de Mejoramiento de las Zonas Subnormales de Medellín se ha encontrado que el mejoramiento y la legalización de 7.000 viviendas le representará al Catastro ingresos de $40.000 por vivienda, equivalentes a $280 millones anuales, con los cuales se paga un tercio de la inversión ejecutada por el municipio[47].

El Cuadro No. 16 **presenta la ponderación obtenida para los atributos de la vivienda (casa y entorno) obtenida en el análisis estadístico mencionado.**

Con la expedición de la Ley 3 de 1989 se presentó un cambio significativo en la financiación de la vivienda para los grupos de más bajos ingresos, al pasar del subsidio a la oferta al de la demanda, cuyo objetivo básico fue incentivar la participación de los constructores privados en la vivienda de interés social y organizar a los municipios y las comunidades en relación con la solución de los problemas de vivienda para los grupos más pobres. Sin embargo, se tropezó con la ineficiencia de las empresas de servicios públicos, la debilidad técnica de las oficinas de planeación y los altos precios del suelo.

De otra parte, se presentaron diversas fallas en la implementación de la política de vivienda social de la administración 1990-1994. Entre ellas se encuentran: sólo el 75% de los subsidios cuyo plazo para cobro se venció fue reclamado efectivamente; el tiempo promedio de cobro efectivo del subsidio fue de 14 meses; los cobros efectivos en el lnurbe hasta junio de 1994, sólo fueron de 62.700 frente a los 119.000

---

[46] Moreno, Hernando y Ramos, Juan. "Modelo Estadístico del Indice de la calidad de la vivienda de la población residente en algunos municipios de Colombia", Bogotá, marzo de 1995.

[47] **Rentería, Patricia y Montoya, Carlos. "Programa de Asistencia Técnica para la Gestión de la Política de Vivienda Social y Urbana, Programa de Mejoramiento Integral de Vivienda y Entorno", marzo, de 1995. Consultoría para el Ministerio de Desarrollo Económico.**

adjudicados; escasa asistencia técnica para la gestión de programas y proyectos de vivienda por parte de los municipios y las organizaciones comunitarias; carencia de estímulos a la gestión municipal para ampliar la oferta de tierras para vivienda social; excesiva adjudicación de subsidios a lotes con servicios que no se materializaron; falta de consideración de los problemas del entorno de la vivienda, que afectan notoriamente las condiciones de vida de los habitantes en general; trámites lentos y sin difusión (sólo el 44% de los favorecidos en la primera adjudicación en Bogotá, había recibido el subsidio, mientras en Medellín el porcentaje era aún menor. Además el 68% de los favorecidos con la primera adjudicación no sabía que existía la posibilidad de renunciar al subsidio y volver a postularse); y otros factores que dificultaron la política de subsidios (escasa oferta de vivienda, poco nivel de ahorro de las familias, transformación radical del ICT dejando sin crédito de largo plazo a los grupos más pobres y difícil situación del sector de la construcción).

Cuadro No. 16

PONDERACION DE LOS ATRIBUTOS DE LA VIVIENDA (CASA Y ENTORNO)

FACTOR	VARIABLE	DESCRIPCION	CATEGORIAS								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
ESTRUCTURA DE LA CASA	PAREDES	MATERIALES DE LAS PAREDES	0,00	3,35	4,48						
	PISOS	MATERIAL DE LOS PISOS	0,00	5,23	6,50	8,76					
	TECHOS	MATERIAL DE LOS TECHOS	0,00	5,67	6,48	7,14					
SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	TELEFONO	CONEXION AL SERVICIO DE TELEFONO	0,00	1,40							
	ACUE	TIPO DE ACUEDUCTO	0,00	5,32	6,30	7,52	10,44	12,60			
	EXCRETA	TIPO DE ALCANTARILLADO	0,00	1,88	3,63	7,06					
	BASURA	DISPOSICION FINAL DE LAS BASURAS	0,00	1,47	4,08						
EQUIPAMIENTO Y USO DE ESPACIOS DE LA CASA	EQUIPA	EQUIPAMIENTO DEL HOGAR	0,00	2,30	3,80	5,33	6,34				
	COMPARTE	EXCLUSIVIDAD DE LOS ESPACIOS DE LA CASA	0,00	0,99	2,10						
	COCINA	SITIO EN QUE COCINAN	0,00	1,11	1,36	3,53	4,89				
HACINAMIENTO DE LA CASA	BA_PERSO	NUMERO DE BAÑOS POR PERSONA	0,00	1,71	2,53	3,64					
	CU_PERSO	NUMERO DE CUARTOS POR PERSONA	0,00	1,62	2,89	4,10	5,53	7,41			
	CA_PERSO	NUMERO DE CAMAS POR PERSONA	0,00	0,77	2,25	3,38	3,38				
ENTORNO CASA	ENTORNO	INDICE DEL ENTORNO DE LA CASA	0,00	3,17	9,39	12,77	16,45	20,62	22,47	24,05	24,97

* CATEGORIAS DETERMINADAS SEGUN EL MODELO DE ANALISIS ESTADISTICO DE FACTORES PRINCIPALES.
VER ESTUDIO, Pags. 28 y 29

FUENTE: CENAC, MODELO ESTADISTICO DEL INDICE DE CALIDAD DE LA VIVIENDA DE LA POBLACION RESIDENTE EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA
SANTAFE DE BOGOTA, MARZO 1995

A los numerosos problemas señalados se agregan las visiones recortadas sobre el papel y la función del crédito a la construcción y la vivienda, tal como ocurrió en 1992 cuando se intentó desmontar el UPAC, el instrumento más destacado de ahorro y crédito. Sin embargo, los embates contra el sistema de valor constante persisten, teniendo en cuenta que en la actualidad el costo de un crédito bajo este sistema es tan

alto que el valor de la deuda prácticamente se triplica en sólo tres años. Este fenómeno no sólo puede conducir a desestimular la demanda por este tipo de crédito, sino a afectar negativamente el sector de la construcción y, por su papel dinarnizador, el resto de la economía.

En síntesis, los problemas del subsidio, del crédito, del suelo y de las entidades municipales han conducido en el corto y el mediano plazos a incrementar significativamente las cifras del déficit.

La tradición sectorial e institucional determinan un mucho mejor conocimiento de la problemática de la vivienda que de otros atributos urbanos. Los vacíos de la información existentes son mucho menores y la discusión técnica y política es más abundante, sirviendo de insumo a una más adecuada toma de decisiones. No obstante, de forma semejante al caso del agua potable, falta articular la política de vivienda a unos propósitos globales de ciudad y de planeación urbana. La autoconstrucción y la urbanización pirata son uno de los componentes mayores de la producción de espacio urbano y su adecuado manejo redundará en un mejoramiento de las condiciones de vida y de funcionamiento de la ciudad en general. Por consiguiente, es indispensable pensar en la mejor articulación posible entre la política sectorial de vivienda y la política urbana. Este problema ha de solucionarse, como en los casos anteriores, con medidas de coordinación de corto plazo, sin que ello implique renunciar a la necesaria institucionalización de unas relaciones de interdependencia más explícitas, estables y congruentes con los r propósitos de producción de espacio urbano de las calidades descritas por la misión de la Política Urbana.

Equipamiento Urbano

Por equipamiento se entiende todos los espacios y construcciones de uso público o privado que sostienen el desarrollo de actividades multisectoriales, distintas a las residenciales. Este atributo corresponde, r dentro de la clasificación del sector de la construcción, a la categoría de otras edificaciones y obras diferentes a la vivienda, excluyendo las obras relacionadas con las redes. Junto con la infraestructura y los servicios, son elementos definitorios de la capacidad funcional de las L ciudades y sus niveles de jerarquía.

Aunque la Política Urbana considera indispensable analizar el conjunto de los equipamientos urbanos, no como acciones sectoriales fragmentadas, los antecedentes son precarios, y se carece de un marco conceptual para su análisis. Por consiguiente, lo que se presenta a continuación debe entenderse como un aporte inicial que deberá ser posteriormente desarrollado y consolidado.

Dependiendo de su propiedad y del servicio que preste, se clasifica en público y privado. El equipamiento público es construido por el Estado para el cumplimiento de sus funciones e incluye, entre otros, los hospitales, centros de salud, universidades, guarderías, escenarios deportivos y culturales, centros de exposiciones, plazas de

mercados y plazas de ferias, etc. El equipamiento urbano privado es propiedad particular aunque por el hecho de prestar servicios públicos, es regulado directamente por el Estado (clínicas, colegios, etc). Este tipo se denomina equipamiento social privado. **El equipamiento privado propiamente dicho, no presta servicios básicos y es manejado por el sector privado; tal es el caso de las industrias, los establecimientos del sector financiero, etc.**

El equipamiento urbano, tanto público como privado, se puede clasificar en cuatro tipos, según los sectores en los cuales se desempeña:

- **Equipamiento económico, necesario para el desenvolvimiento de las actividades productivas y directas, lo mismo que las de soporte de la economía, tales como abastecimiento, intercambio, entre otros.**

- **Equipamiento social, útil en la satisfacción de las necesidades básicas de la población como salud, educación, protección social, entre otras.**

- **Equipamiento institucional, requerido para la prestación de servicios relacionados con la administración y el gobierno, como justicia, control y seguridad, entre otros.**

- **Equipamiento físico, referido a los sistemas necesarios para la interrelación de los anteriores, incluye estructuras para el transporte, el ornato y el amoblamiento urbano, entre otros. Las redes viales y de servicios públicos hacen parte de la infraestructura física de la ciudad, componente del espacio público.**

Desde el punto de vista de la cobertura o ámbito de prestación de los servicios, el equipamiento se clasifica igualmente en cuatro niveles: nacional, regional, urbano propiamente dicho y de entorno. Al primero corresponden las edificaciones e infraestructuras, especialmente del sector público, que prestan servicios nacionales o internacionales, relacionados con los procesos y líneas vitales del país para su actividad económica, social, institucional y física, como los aeropuertos internacionales, puertos, ferias de exposición internacional, centrales de abasto, las universidades y hospitales de cobertura nacional, las sedes nacionales de empresas privadas y públicas, los escenarios deportivos del nivel nacional, entre otros.

Al segundo pertenecen las edificaciones e infraestructuras con cobertura regional, tales como plazas de ferias, terminales de transporte, universidades y aeropuertos regionales, colegios, oficinas regionales y departamentales de entidades públicas y fábricas, entre otras.

Los del nivel urbano hacen referencia a aquellas instalaciones que prestan servicios cuya cobertura alcanza toda la ciudad, como los centros comerciales, cinemas, colegios, plazas públicas y clínicas.

Finalmente, el equipamiento de entorno cubre únicamente áreas y sectores de una ciudad a escala de barrio, en las que se encuentran por ejemplo las tiendas comunales, puestos de salud, escuelas primarias, guarderías, entre otras.

La financiación, construcción y administración de los equipamientos se ha realizado sin considerar su papel de atributo urbano. El equipamiento nacional y regional se ha desarrollado sin considerar sus implicaciones sobre la red urbana del país; no ha respondido a unos objetivos deliberados de desarrollo regional ni de fortalecimiento del sistema de ciudades. Las inversiones han provenido de demandas puntuales ante necesidades apremiantes de las ciudades, sin tener en cuenta en muchos casos el papel funcional de las mismas, sus proyecciones futuras según sus ventajas competitivas y los correspondientes planes de ordenamiento territorial.

El equipamiento y el papel funcional urbano que de él se deriva, puesto en comparación con la jerarquía poblacional de los centros urbanos, pone en evidencia la existencia de ciertos desequilibrios[48]; al relacionar el tamaño poblacional de las ciudades y su coeficiente de centralidad -que mide el nivel de equipamiento-[49], se encuentran ciudades con un bajo desarrollo en su equipamiento como por ejemplo Buenaventura, que por población ocupa el lugar 32 y por nivel de equipamiento el 46. En el caso inverso, Tunja ocupa el puesto 43 en la jerarquía urbana y un lugar 17 en la provisión de equipamiento.

La construcción, localización y características de los equipamientos dentro de las ciudades también han carecido de un marco de planificación y de ordenamiento territorial apropiado. Han sido respuestas sectoriales que no se han logrado articular con las redes que los integren a un determinado esquema de centralidades.

Adicionalmente, con estos equipamientos no se prevén planes de infraestructuras y usos del suelo que creen entornos urbanos compatibles con las actividades que se generan. La transición de usos residenciales a comerciales, de servicios o de oficinas; la creación de zonas industriales; la construcción de coliseos deportivos y otro tipo de equipamientos mayores que generan intensos flujos de población, de vehículos o carga, originan problemas de congestión de tráfico automotor, destrucción de las vías, atracción de actividades informales y en general un cuadro de desorden urbano.

Por otra parte, equipamientos fundamentales para el desarrollo económico del país presentan serias deficiencias, consecuencia obligada de su desarticulación de los procesos macroeconómicos como la apertura económica, generando restricciones y aumento de costos. Tal es el caso de la movilización aérea de carga y pasajeros, que con el crecimiento del volumen por la política de cielos abiertos y las limitaciones de los planes de expansión del equipamiento, en los últimos tres años, ha producido aumento de los tiempos de espera para decolaje y aterrizaje, con 10 cual se incrementan los costos para los pasajeros, los costos de operación y mantenimiento de

---

[48] La relación entre tamaño urbano e índice de centralidad además se debe examinar de acuerdo con el papel funcional de la ciudad respecto a la región donde se ubica.
[49] Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Análisis Geográficos, Bogotá, 1993.

las aeronaves, los tiempos de envío de los productos. En efecto, en ciudades como Bogotá aumentó el número de pasajeros internacionales un 63%, la cantidad de vuelos se duplicó y el volumen de carga se incrementó un 50% en los últimos dos años, mientras la capacidad aeroportuaria se mantuvo igual.

Los niveles y estándares de provisión de equipamientos, básicamente de tipo social, presentan inequidades territoriales en relación con las diferentes regiones del país y al interior de éstas con las zonas habitadas por grupos poblacionales de bajos ingresos. La concentración de servicios en determinados sectores, con desprotección de amplias zonas, ha conducido a coberturas muy bajas y estructuras físicas inadecuadas e ineficientes en amplios sectores de las ciudades.

En la gestión del equipa miento urbano se observan deficiencias de articulación entre la construcción del equipamiento y las fases de operación y mantenimiento, teniendo en cuenta que estas últimas demandan recursos y capacidad operativa para que se logre el impacto de la inversión y se cumpla con la función de manera eficaz y eficiente.

Como se aprecia, las deficiencias del equipamiento derivan tanto de su desarticulación de los propósitos de desarrollo urbano-regional como de los grandes vacíos del conocimiento. Introducirlo como un componente activo de la política urbana no será una tarea fácil ya que, en contraste con los otros casos, será necesario arrancar de un nivel muy bajo. La investigación, la conceptualización y el análisis de las experiencias previas será indispensable para apoyar este propósito de hacer del equipamiento un elemento constructor de la ciudad que la misión de política urbana ha propuesto.

Transporte Urbano

El transporte urbano desempeña un rol fundamental en el funcionamiento y desarrollo de la ciudad: puede condicionar o permitir su expansión, mejora o dificulta el cumplimiento de las distintas funciones urbanas, tiene apreciables impactos sobre la calidad de vida de la población por el impacto que produce sobre el tiempo libre y la calidad ambiental, afecta la formación y la estructura tanto de los precios como de los usos del suelo. Los signos de deterioro que sus condiciones de prestación manifiestan, preocupan tanto por los impactos económicos y sociales que puedan estar provocando, como por los efectos que sobre el desarrollo urbano puedan estar teniendo. El análisis que sigue se pretende apenas introductorio de la problemática del transporte urbano en el país, y deberá complementarse en posteriores desarrollos de la política urbana[50].

El desarrollo de la ciudad está influido por tres diferentes sistemas de transporte: el interurbano, el regional y el urbano. Mientras que el primero afecta la capacidad de una ciudad para interrelacionarse con las demás y con el exterior; el regional

---

[50] El transporte urbano es un atributo que no figura en las competencias del Viceministerio, sin embargo en la concepción integral de la política urbana se considera necesario tener claridad sobre sus características generales.

comunica a las ciudades con su área de influencia, y el urbano garantiza la circulación al interior de las ciudades. La importancia y complejidad de cada uno de ellos crece paralelamente con el tamaño de la ciudad. Por ejemplo, en un contexto de apertura e internacionalización económica como el actual, el transporte y su infraestructura adquieren vital importancia no sólo para cada ciudad, sino para el crecimiento y desarrollo económico nacional.

El transporte particular, público y privado, se conjuga con el colectivo El que, a su vez, combina sistemas de transporte -tipo metro- con infraestructura vial propia, con sistemas que utilizan la infraestructura vial pública. El conjunto de sistemas sirve de base para la articulación de los diferentes tipos de viajes urbanos, suburbanos e interurbanos. Su principal función consiste en integrar las distintas áreas urbanas, tanto espacial como funcionalmente: actividades económicas, sociales, culturales, administrativas, residenciales y recreativas. Le corresponde, igualmente, consolidar los mercados urbanos, tanto de bienes como de factores de producción. De otra parte, el movimiento pendular diario de la fuerza de trabajo: -residencia-trabajo-residencia, condiciona y está determinado a su vez por los patrones de usos del suelo. Por consiguiente, el transporte urbano es un factor activo del desarrollo presente y futuro de la ciudad.

Dependiendo del tamaño y grado de urbanización de la ciudad, las deficiencias del transporte público han generado restricciones a la movilización y desplazamiento de la población, lo mismo que ineficiencia y baja calidad de los sistemas de transporte[51]. Adicionalmente, han reducido la productividad urbana, contaminado el aire e incentivado la agresividad, deteriorando el comportamiento social. Múltiples factores confluyen a explicar la aparición de estos problemas:

Las restricciones a la movilización se deben, entre otras causas, a que la demanda vial supera en gran medida la oferta. En Bogotá durante 1994, por ejemplo, el parque automotor creció a una tasa del 10% anual, muy superior a la de la red vial: un 1%. Adicionalmente, el déficit de vías se acrecentó debido a la mala calidad de éstas, lo mismo que debido a la falta de planificación de las rutas y al inapropiado uso de los automotores.

De otra parte, la desarticulación de las políticas de tránsito y transporte con la planeación del desarrollo urbano contribuye en un alto porcentaje a la ineficiencia en la movilización de la población. No existe coordinación entre las actuaciones gubernamentales con relación a los usos del suelo, la construcción y mantenimiento de la red vial y los sistemas y frecuencias de transporte. Se reduce así la velocidad de circulación, se aumentan las pérdidas de tiempo y se incrementa la emisión de gases contaminantes; esto determina que el transporte urbano sea el agente que más deteriora el ambiente urbano y el principal generador de ruido.

---

[51] Acevedo, Jorge: "Bases de una Política Integral de Transporte Urbano en Colombia"; en Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia, Ministerio de Desarrollo, DNP, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, Bogotá, noviembre 3,4 Y 5 de 1994, págs. 393-423.

Hay aspectos empresariales y organizacionales que han contribuido al deterioro de la situación. Existe multiplicidad de empresas y tipos de vehículos; el sistema de rutas es ineficiente y no hay una autoridad local única. En Bogotá, por ejemplo; existe una decena de entidades que toman decisiones relacionadas con el tránsito y el transporte y no se posee reglamentación acatable; no existe programación sectorial, ni empresas con sentido económico y social, las cuales en la generalidad de los casos, como no tienen que ver con los costos de operación de los equipos, no buscan mejorar el servicio. Con excepción de Medellín, el sistema de transporte masivo no ha sido considerado como una alter- nativa viable en el corto plazo.

Para finalizar, no se debe pasar por alto el efecto de la falta de cultura ciudadana, tanto de conductores de vehículos de servicio público corno de particulares y peatones: no hay norma de tránsito ni señal que se respete, dada la carencia de autoridad y la falta de disciplina colectiva.

La importancia de este atributo en el condicionamiento del desarrollo urbano y la gravedad de sus problemas contrastan con la sectorialidad de las políticas y la ausencia de capacidad local y nacional para responder ante ellos. Es indispensable ahondar en el conocimiento de su problemática particular, lo mismo que precisar sus interrelaciones con el resto de atributos urbanos, y con la estructura general de la ciudad. Paralelamente será necesario pensar en las modificaciones institucionales que hay que promover para evitar que su desarrollo siga siendo prácticamente espontáneo, con los efectos negativos ya vistos.

Espacio público

El espacio público hace parte del equipamiento urbano; sin embargo, por su importancia merece un tratamiento especial. Está conformado por redes y superficies, que en su conjunto y en su articulación y funcionalidad sirven de soporte a las actividades económicas, sociales y culturales que se desarrollan en el escenario urbano. Las redes permiten la movilización de la población y las comunicaciones, las superficies son nodos donde los contactos sociales, culturales y hasta las manifestaciones políticas toman lugar. De sus numerosas connotaciones deben destacarse la ambiental y la social: un espacio público saludable y con referencias naturales, con un adecuado manejo de las relaciones entre actividades privadas y públicas, individuales y socia- les, incide en la calidad de vida de cada persona y del conjunto. Por consiguiente, la vida colectiva de la ciudad toma cuerpo en el espacio público.

Desde este punto de vista, es posible entender la ambivalencia del espacio público: no sólo hace posible, propicia o dificulta la vida colectiva de la ciudad sino que es la expresión más clara de la importancia social que se le otorga a este tipo de convivencia. Por tanto, sus características y problemática están íntimamente vinculadas con la visión social que se tiene de las relaciones entre lo público y lo privado. Fenómenos como la escasa participación política, la violencia social, la

ingobernabilidad, la inseguridad y la carencia de identidad son al mismo tiempo causa y consecuencia de los problemas del espacio público. La articulación entre dimensiones (como la cultural, la social y la política), atributos y espacio urbano es especialmente evidente respecto del espacio público: ocupa, desde este punto de vista, un lugar privilegiado en el análisis y comprensión de la dinámica urbana e igualmente cumple un rol destacado en la consecución de los objetivos de largo plazo, expresos en la misión Pol1uc de la política urbana.

La ausencia de un "proyecto colectivo" de ciudad manifiesta el predominio de las racionalidades privadas, y se concreta en la situación del espacio público. Una primera dificultad se asocia con el costo de adquisición de las tierras necesarias para su producción, la cual se realiza a precios de mercado, haciendo difícil su compra por parte de los usualmente menguados recursos públicos. De otro lado, las cesiones obligatorias gratuitas, cuando se cumplen no se integran al espacio colectivo o lo hacen de forma residual, sin un plan coherente que garantice su acceso, disfrute y uso por la comunidad.

La transformación permanente de la ciudad crea problemas adicionales. Los cambios de uso o los aumentos en las densidades de construcción no contemplan la ampliación del espacio público que sirve de soporte: la insuficiencia de parqueos se traduce así en el desplazamiento del peatón, se incrementa la congestión vehicular y se elevan los costos públicos urbanos ocasionados por el inevitable cambio de redes y la ya mencionada sobreutilización de las vías, entre otros.

Otras circunstancias han contribuido a propiciar un uso del espacio público dentro de una racionalidad no colectiva, generalizando su apropiación por parte de actores privados. Entre estos casos se observa: el trabajo informal, el cerramiento de zonas verdes, la expansión de construcciones y locales comerciales en los espacios comunes, la publicidad localizada indiscriminadamente.

Aunque lo quisieran, las ciudades carecen de los instrumentos para apoyar la creación, conservación y mantenimiento del espacio colectivo. Los gobiernos locales se debaten entre la permisividad o la represión, mientras cada día es más clara su imposibilidad de brindar a los ciudadanos las mínimas condiciones de accesibilidad y seguridad en el uso del espacio público. Aún después de la promulgación de la ley de reforma urbana sigue siendo poco claro el uso de los mecanismos para la gestión del espacio público, como podría ser el aprovechamiento económico y la administración del mismo por particulares.

Adicionalmente, la gran cantidad de actores sobre el espacio público ha generado dispersión de esfuerzos y descoordinación institucional -en Bogotá actúan más de 28 entidades sobre el espacio público-, que sumadas al bajo sentido de pertenencia de la comunidad no han permitido, en términos generales, acciones de alto impacto en la estructura de las ciudades. En este sentido, la composición del espacio público por diversos componentes sectoriales y su sujeción a la solución inmediata de problemas fundamentales como el transporte, han impedido el desarrollo de planes integrales y estratégicos que respondan no sólo a la ejecución de un plan vial, sino que

paralelamente permitan integrar las actividades colectivas y privadas, de manera complementaria e inseparable.

El resultado de estos procesos es previsible: por ejemplo, se carece de espacios para el uso del tiempo libre. Bogotá cuenta en su totalidad con 3.27 m2 de zonas recreativas de uso público por habitante, muy inferior a los 20 m2 de Viena o 19.25 m2 de Buenos Aires y por debajo de los estándares internacionales que definen entre 10 y 15 m2 por habitante[52]. Esta situación no es uniforme para todas las zonas de la ciudad: localidades de Bogotá como Santafé con 0.51 m2 y San Cristóbal con 0.39 m2 contrastan con algunos sectores como Usaquén que en algunas zonas alcanza los 6.00 m2 de zonas recreativas por habitante.

En síntesis, la crisis del espacio público urbano es la más clara expresión de la debilidad política e institucional, de la ausencia de liderazgo en el proceso de consolidación y creación concertada del patrimonio colectivo, de la ausencia de una conciencia colectiva que lo proteja, que promueva su desarrollo, que entienda su importancia para el desarrollo tanto del individuo como del grupo humano al cual pertenece.

En este caso, más que en cualquiera de los anteriormente analizados, ~ las soluciones dependen de las posibilidades de ejercitar una acción Poli integral sobre la ciudad. La compleja trama de circunstancias políticas, institucionales, sociales, económicas y culturales debe ser adecuadamente descifrada y planteada en términos de soluciones de política, de alternativas de corto, mediano y largo plazos. Las graves repercusiones de la crisis del espacio público se encuentran falsamente atenuadas por el hecho de no tener una expresión económica tan clara como en el caso del transporte urbano. No obstante la gravedad de los problemas puede ser aún mayor y podría estar minando las bases mismas de la convivencia social, de la solidaridad, de la paz y de las posibilidades de desarrollo individual y social.

La Política Urbana entiende la necesidad de acabar con la orfandad institucional de este problema: es necesario fortalecer la capacidad de acción institucional al mismo tiempo que resulta fundamental trabajar en la creación de una conciencia social de su importancia y de la gravedad de sus problemas. Esto deberá hacerse paralelamente a un esfuerzo de estudio e investigación que, como se dijo, descifre la compleja trama de componentes y establezca salidas viables.

Ciudad informal y pobreza, período 1973-1993

Tanto la informalidad urbana como la pobreza son fenómenos que permiten una aproximación integral a la problemática de los atributos urbanos. Es sabido que al lado de la ciudad formal, aquella que se construye siguiendo los trámites legales impuestos por las autoridades locales, se ha desarrollado la ciudad informal, por fuera de las reglamentaciones y los procedimientos establecidos. Se estima que en ciudades

---

[52] **Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Bogotá, Cartilla del Espacio** Público, 1993.

como Bogotá cerca de la mitad del parque inmobiliario actual se construyó por fuera de los controles establecidos por el gobierno local. En algunos casos estas zonas se han desarrollado sin que de antemano haya mediado una relación de compra-venta de tierra, es decir, invadiendo los terrenos. En otros la adquisición del suelo es completamente legal, aunque no sea su carácter urbano: se trata de lotes legalmente adquiridos que por una u otra razón (localizarse en zonas inundables o de alto riesgo, por fuera del perímetro de servicios o por encima de la cota de suministro de agua, reglamentariamente definidos para otros usos, etc.) no han sido establecidos como de uso urbano.

Una compleja trama de factores explica la aparición, persistencia e importancia de la construcción informal en la ciudad. La necesidad de alojamiento por parte de la creciente población urbana, sumada a las dificultades de empleo e ingresos, y enfrentada a los altos costos de la tierra urbana disponible y de la vivienda comercialmente ofrecida, constituye la situación de partida que propicia el desarrollo informal de la ciudad bajo cualquiera de sus múltiples modalidades. Por consiguiente, la diversidad de factores explicativos es grande; se destacan los incesantes flujos migratorios rurales-urbanos, los altos niveles de desempleo y subempleo urbanos al lado de los bajísimos niveles de ingresos, el alto precio del suelo urbano y la vivienda comercialmente ofrecida y la carencia de programas oficiales que suplan las carencias de suelo y de vivienda.

Las implicaciones sociales y urbanas de estas formas de desarrollo urbano son también complejas. De una parte, es evidente que con- tribuyen al desorden de las ciudades y encarecen la provisión de la mayor parte de los servicios urbanos básicos, poniendo de presente que ninguna política de desarrollo urbano que pretenda tener un real impacto sobre el ordenamiento de la ciudad puede pasar por alto este fenómeno. De otro lado, también es cierto que han contri- buido a contrarrestar parcialmente las deficiencias e inequidades de la situación económica, como las debilidades de los gobiernos urbanos para responder eficazmente a las mismas: su inexistencia habría conducido a una situación social, económica y política prácticamente insostenible. En ese mismo sentido, es destacable que las modalidades de construcción de espacio urbano suelen acudir a los valores, de la solidaridad, del trabajo comunitario y del sentido de pertenencia a un barrio o urbanización, como parte de sus pilares y de sus condiciones de funcionamiento.

La integración plena de la ciudad es progresiva y hace parte del largo proceso de consecución de elementos básicos como son: una ruta regular de transporte público, suministro de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, legalización de las propiedades, pavimentación de las vías y construcción de equipamientos comunitarios, etc. Por esta razón su existencia y persistencia está muy asociada a la presencia de indicadores de pobreza como los tradicionalmente utilizados en el país.

Por lo anterior, el análisis de la pobreza es un medio aceptable para obtener una visión sintética sobre el nivel de respuesta de algunos atributos urbanos para el mejoramiento de la calidad de vida. En efecto, indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, toman como fundamento el estado de las viviendas, el

entorno y los servicios públicos domiciliarios, los cuales, como se ha visto, hacen parte de los atributos urbanos. De otro lado, este mismo análisis permite aproximarse a una relación siempre difícil de establecer: la existente entre tamaño y grado de desarrollo de las ciudades con la calidad de vida, medida específicamente como posibilidad de acceso a los servicios urbanos básicos.

Una de las características del desarrollo territorial del país es la desigual distribución de la población según sus condiciones socioeconómicas; este desequilibrio se puede apreciar tanto en el plano interurbano como dentro de las ciudades. El conocimiento de las particularidades en la distribución territorial de la pobreza permitirá incluir en las estrategias y programas urbanos, criterios específicos que conduzcan hacia uno de los propósitos principales de la política como es el de contribuir, a través de una planificación y
gestión integral de los atributos, a una mayor equidad y acceso de los ciudadanos a las oportunidades de desarrollo.

Las características espaciales de la pobreza urbana se pueden examinar con los resultados de la evolución del índice de NBI entre los censos de 1973 y 1985[53], complementados con el análisis de las líneas de pobreza y de la distribución de los ingresos[54].

El crecimiento demográfico del país, ocurrido entre 1973 y 1985, permite apreciar el aumento de la concentración de población en las ciudades; el volumen poblacional de éstas aumentó en 6 millones de habitantes, en tanto que en las zonas rurales se incrementó en 2.4 millones. Sin embargo, la reducción de niveles de necesidades básicas insatisfechas para dicho período, en las zonas urbanas, fue muy superior al rural: 45.2% frente a un 17.9% respectivamente. El anterior resultado muestra una importante capacidad de asimilación del éxodo rural y de la pobreza por parte de las economías urbanas, especialmente de las grandes ciudades[55].

Como se aprecia en el Cuadro No. 17**, en las zonas urbanas la población con NBI pasó del 58.9% en 1973 al 32.3% en 1985 y al 20.6% en 1993. Se evidenció un mayor dinamismo en la reducción de la proporción de población con NBI durante el primer período (1973 a 1985), explicado por la disminución del gasto público social durante la segunda mitad de los años ochenta y la desaceleración de la tasa de escolarización que para el período 1973-1985 fue del 33%, descendiendo al 9% en el período 1985-1993.**

---

[53] DANE. "Informe especial: evolución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, NBI, durante el periodo intercensal1973-1985. Análisis municipal".
[54] Fresneda, Oscar. "Magnitud y Evolución de la Pobreza 1972-1993", UPTC, Apuntes del CENES, Tunja, 1994, pág. 251.
[55] Es importante tener presente que las comparaciones de los niveles de pobreza entre las áreas urbanas y rurales, se hace con criterios iguales para el medio urbano y rural y esto puede introducir distorsiones al comparar los indicadores, principalmente porque la referencia son los modos de vida urbanos.

Cuadro No. 17

INDICADORES DE NBI-AREAS URBANA Y RURAL
PERIODO 1973-1993

INDICADORES DE NBI	1973 (1)			1985 (2)			1993 (3)		
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL
MATERIAL INADEC. VIVIENDA	28,6	35,3	31,2	7,3	27,3	13,8	5,2	22,1	10,3
HACINAMIENTO CRITICO	26,7	46,4	34,2	16,1	26,4	19,4	11,2	21,2	14,2
CARENCIA SERVICIOS BASICOS	12,0	60,0	30,3	8,8	49,0	21,8	3,5	35,9	13,3
ALTA DEPENDENCIA ECONOMICA	20,0	43,5	29,0	12,4	23,5	15,9	6,0	18,4	9,7
INASISTENCIA ESCOLAR	22,3	45,1	31,0	6,8	21,4	11,5	2,9	10,2	5,1
TOTAL	58,9	88,4	70,5	32,3	72,6	45,6	20,6	58,9	32,2

FUENTE: (1) PNUD - DANE, EVOLUCION DE LOS INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS DURANTE EL PERIODO INTERCENSAL 1973 - 1985, ANALISIS MUNICIPAL

(2) DANE, NBI 1985

(3) DANE, ESTADISTICAS SOCIALES EN COLOMBIA, 1993

A pesar de lo anterior, se incrementó la proporción urbana de la población pobre. Mientras en 1978 el 55% de ésta y el 40% de la población en miseria se localizaba en las ciudades, para 1993 estas proporciones aumentaron al 60% y 44% respectivamente. Así, el número de pobres en siete áreas metropolitanas pasó de 4.127.000 en 1986 a 4.566.000 en 1990 y 4.737.000 en 1992.

La reducción de los niveles de pobreza no ha sido uniforme según el tamaño de las ciudades; las menores de 30.000 habitantes evidencian las mayores dificultades para dar respuesta a las necesidades de la población. Estas ciudades presentan los mayores porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (alrededor del 70%), los cuales se extreman en las zonas urbanas con altos crecimientos poblacionales. En efecto, el Cuadro No. 18 **y el** Gráfico No. 5 **muestran que el índice de NBI aumenta con la disminución del tamaño de la ciudad y con respecto al incremento en la tasa de crecimiento demográfico.**

Cuadro No. 18

INDICE NBI SEGUN TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL POR TAMAÑOS DE CIUDADES

(PORCENTAJES)

TIPO DE CIUDAD	PORCENTAJE DE NBI 1985		
	TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL 1973-1985		
	ALTA (1)	MEDIA (2)	BAJA (3)
MAYORES A 500.000 HAB.	32,3	28,1	
ENTRE 100.000 Y 500.000 HAB.	44,5	43,2	41,1
ENTRE 30.000 Y 100.000 HAB.	65,6	62,4	57,6
MENORES DE 30.000 HAB.	73,2	68,7	69,1

(1) TASA DE CRECIMIENTO ALTA, MAYOR AL 2% INTERCENSAL

(2) TASA DE CRECIMIENTO MEDIA, ENTRE EL 0.8 Y EL 2% INTERCENSAL

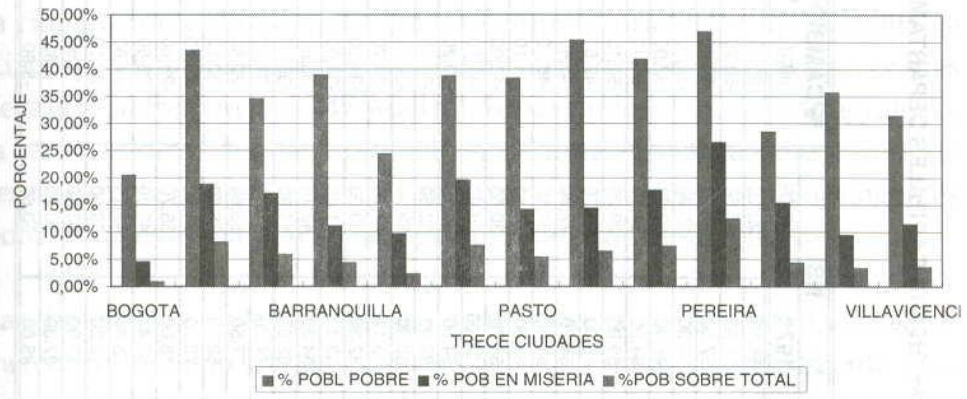
(3) TASA DE CRECIMIENTO BAJA, MENOR AL 0.8% INTERCENSAL

FUENTE: DANE, CENSOS 1973, 1985

La evolución de la pobreza en las cinco principales ciudades del país en el período intercensal1973-1985 muestra la capacidad de éstas para enfrentar el problema, principalmente a través del mejoramiento de las condiciones físicas de la vivienda, los servicios públicos y la mayor asistencia escolar.

Gráfico No. 5

PROPORCION DE PERSONAS EN CONDICIONES DE POBREZA E INDIGENCIA SEGUN 13 CIUDADES



FUENTE: DANE , Las Estadísticas Sociales en Colombia 1993

En el Cuadro No. 19 **se aprecia que Bucaramanga, Bogotá y Cali presentan el más acelerado ritmo de disminución de la pobreza; Medellín y Barranquilla se ubican en niveles intermedios.**

Este mismo proceso se presenta en las áreas metropolitanas: Bucaramanga, Floridablanca y Girón redujeron la pobreza en más de un 55%, Manizales y Villamaría en un porcentaje superior al 52%, Medellín en un 49% y su área metropolitana en más de 55%. Es destacable que la reducción de los niveles de pobreza se dio con intensidad similar en las metrópolis centrales y en los municipios del área inmediata de influencia. En el caso de Bogotá, la ciudad central redujo la proporción de NBI en 49%, mientras siete de los municipios metropolitanos la redujeron en más del 50% y cuatro en menos del 30%.

No obstante los logros antes mencionados, los desequilibrios sociales urbanos continúan siendo extremos. Su principal reflejo es la alta segregación social, entendida como la persistencia de condiciones habitacionales precarias y mínimas posibilidades de acceso a los servicios y beneficios de la ciudad, como en los casos de las comunas orientales de Medellín y Ciudad Bolívar en Bogotá; en este último el porcentaje de personas pobres llega al 57%, frente a un 23.47% del total de la ciudad. La presión migratoria, la carencia de viviendas apropiadas, de infraestructura de entorno, de servicios y de una planificación adecuada, ubica a enormes contingentes poblacionales al margen de las oportunidades de desarrollo.

Las dimensiones y las tendencias de la pobreza no dependen exclusivamente del tamaño de las ciudades y de su ritmo de crecimiento. Los diversos contextos socioespaciales del sistema urbano también tienen una alta incidencia en los comportamientos de la pobreza así: los centros poblados localizados en zonas de minifundio, en la región andina y litoral caribe, presentan los más altos niveles de NBI (75% en promedio); los centros en zonas de latifundio en el litoral caribe y colonización de frontera, como los piedemontes llanero y amazónico, poseen altos índices de pobreza relacionados con los procesos de tenencia del suelo en el primer caso y los procesos de alto crecimiento y migración en el segundo; las zonas urbanas localizadas en regiones cafeteras o de agricultura empresarial y comercial, ubicadas en altiplanos, cordilleras y valles interandinos presentan niveles medios de pobreza, mientras las ciudades secundarias, centros de relevo (correspondientes a los centros subregionales principales) y las cinco ciudades de mayor población presentan los más bajos niveles de pobreza, por debajo del 40% en promedio.

Cuadro No. 19

EVOLUCION DEL INDICE DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS EN LAS CAPITALES DEPARTAMENTALES PERIODO 1973-1985

CIUDAD	POBLACION 1973	POBLACION 1985	INCREM. % POBL.	NBI 1973	NBI 1985	% CAMBIO NBI
BUCARAMANGA	317.553	337.979	20,50	56,10	22,10	-60,70
BOGOTA	2.845.361	4.227.706	56,10	56,90	23,50	-58,70
ARMENIA	149.078	188.222	31,60	57,30	24,20	-57,80
CALI	971.891	1.402.893	48,20	54,30	25,90	-52,30
MANIZALES	207.607	281.912	36,00	46,40	22,30	-52,00
VILLAVICENCIO	87.690	170.176	96,90	64,00	31,10	-51,40
IBAGUE	1.493	288.575	41,08	59,80	29,20	-51,10
MEDELLIN	1.122.099	1.431.462	36,00	49,00	24,70	-49,60
PEREIRA	186.776	243.627	41,50	54,20	27,90	-48,40
PASTO	130.222	204.475	68,30	57,80	31,10	-46,10
NEIVA	109.063	181.396	63,30	61,60	34,40	-44,10
POPAYAN	77.884	147.138	76,80	53,70	30,60	-43,00
PUERTO CARREÑO	220	3.987	48,90	100,00	58,90	-41,10
SANTAMARTA	110.161	178.244	71,80	54,50	33,10	-39,20
ARAUCA	6.705	19.012	71,06	82,90	52,50	-36,60
MOCOA	6.519	9.243	-0,70	80,90	52,70	-34,80
FLORENCIA	28.056	65.783	56,30	73,10	47,70	-34,70
YOPAL	4.846	16.351	128,10	82,30	53,90	-34,50
CUCUTA	234.365	365.798	51,20	63,40	41,80	-34,00
TUNJA	55.166	86.839	56,30	64,20	42,70	-33,50
CARTAGENA	311.664	522.317	71,70	62,80	41,90	-33,30
LETICIA	5.849	17.005	120,10	74,70	51,10	-31,70
RIOHACHA	22.545	47.030	92,60	77,50	53,60	-30,80
BARRANQUILLA	701.945	923.788	36,40	52,30	36,60	-30,10
SINCELEJO	71.946	124.959	81,00	73,70	51,80	-29,70
MONTERIA	104.129	169.074	45,50	78,00	55,70	-28,60
VALLEDUPAR	98.669	147.967	74,40	67,40	48,80	-28,60
SAN ANDRES	14.359	22.229	49,10	55,80	42,10	-24,60
SAN JOSE DEL GUAVIARE	501	13.904	156,00	92,20	69,90	-24,10
PUERTO INIRIDA	1.493	4.244	55,30	93,90	83,10	-11,60
MITU	1.579	4.014	86,70	97,30	90,20	-7,30
QUIBDO	29.423	60.018	53,30	85,60	80,60	-5,80

FUENTE: DANE, INFORME ESPECIAL: EVOLUCION DE LA POBREZA 1973-1985

Lo anterior indica que a mayor especialización y modernización agro- pecuaria y mayor grado de urbanización, tiende a reducirse la incidencia de la pobreza en términos proporcionales.

En el Cuadro No. 20 **se presenta un análisis de la distribución de los municipios según la base económica y características socioespaciales, destacando los niveles de pobreza durante el período 1973-1985.**

Cuadro No. 20

CLASIFICACION DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS SEGUN BASE ECONOMICA Y CONDICIONES DE POBREZA 1985

TIPOLOGIA MUNICIPIO	REGION	MPIOS	%POB NAL	%POB URB	%POBRES
Minifundio deprimido Andino	Andina	200	5,2	20,0	75,0
Minifundio estable	Andina	143	4,1	N.D.	64,0
Minifundio estructura caribe	Litoral Caribe	31	1,8	N.D.	80,0
Latifundio ganadero, agríc. y cial.	Litoral Caribe	107	7,9	N.D.	79,0
Colonización de frontera	Piedemonte Llanero Zonas de Caquetá, Guaviare, Putumayo, Meta y Casanare.	72	2,4	N.D.	
Colonización interna	Magdalena Medio, Sinú, Bolsas de frontera interior Antioquia, Cundinamarca, Boyacá	58	3,2	25,0	75,0
Periferia rural marginal	Pacífico, Amazonía Meta, Cauca, Antioquia	39	0,9	25,0	85,0
Campesinado medio cafetero	Zonas andinas occidentales	60	4,0	40,0	30,0
Campesinado medio no cafetero	Cordilleras andinas y valles interandinos	173	N.D.	N.D.	50,0
Agricultura comercial y empresarial con alta concentración urbana	Altiplanos andinos y zonas de enclaves económicos	32	4,4	N.D.	40,0
Agricultura comercial y alta población rural	Altiplanos y valles interandinos	45	3,8	52,0	50,0
Ciudades secundarias	Centros de unidades socioeconómicas menores y Municipios de Areas Metropolitanas de grandes centros	31	N.D.	85,0	37,0
Centros de relevo	Centros subregionales principales	21	15,5	80,0	41,0
Centros regionales	-	N.D.	N.D.	99,0	20,0

N.D.: NO DISPONIBLE

FUENTE: DANE, EVOLUCION DE LOS INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS NBI DURANTE EL PERIODO 1973-1985. ANALISIS MUNICIPAL. Sarmiento Libardo, Duarte Jairo

El análisis anterior muestra indirectamente la capacidad de las ciudades para proveer las infraestructuras y servicios básicos a grandes contingentes poblacionales, siendo un hecho el gran rezago existente en la mayoría de ciudades para cubrir los déficits y prever las demandas futuras; a pesar de esto un número creciente de colombianos ha mejorado sus condiciones de vida y disminuido sus niveles de pobreza. No obstante, los resultados son aún insuficientes: los desequilibrios siguen siendo excesivos y sin

una adecuada y pronta solución será imposible conseguir el clima de solidaridad, paz y prosperidad que el país necesita.

La “dualidad" del desarrollo interno de las ciudades

El panorama agregado de la pobreza según ciudades se toma dramático al contemplar los desniveles de calidad de vida entre estratos poblacionales. En inmensas zonas urbanas, donde predominan elevadas densidades y condiciones habitacionales precarias, es notoria la impotencia del Estado para contribuir efectivamente a superar los factores que explican tales brechas socioeconómicas.

Los flujos poblacionales expulsados de la zona rural y atraídos por la ciudad, especialmente los que llegaron a partir de los años sesenta, han sido los constructores de una inmensa proporción de la ciudad, sin embargo sus viviendas se han edificado ilegalmente, en barrios de invasión o barrios pirata, que en las principales ciudades comprenden alrededor del 50% del área urbanizada. Estas familias se caracterizan por poseer bajos ingresos, sus fuentes de empleo en muchos casos provienen de la economía del rebusque, por tanto hay una gran incidencia del desempleo y el subempleo.

Bogotá padece con toda severidad los efectos de una ciudad del subdesarrollo, el grado de pobreza y marginalidad de un porcentaje no despreciable de sus habitantes urbanos es muy alto y preocupante. Esta situación se repite en la mayoría de nuestras ciudades. Por ejemplo, las grandes desigualdades socioeconómicas se aprecian en los resultados de un análisis hecho por el Centro Nacional de Consultoría en 1991: los sectores poblacionales de mayores ingresos de Medellín presentaban un ingreso veinte veces superior al de los más pobres; la ciudad poseía el mayor nivel de concentración del ingreso (coeficiente de Gini de 0.516, frente a 0.467 de las otras 11 ciudades consideradas)[56].

El intenso crecimiento de las principales ciudades ha estado acompañado del deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores poblacionales. La elevada correlación entre el proceso de crecimiento urbano y el aumento de los problemas urbanos llama la atención hacia la búsqueda de un adecuado equilibrio entre los costos y beneficios de las ciudades, teniendo en cuenta el incremento de la demanda de servicios, infraestructuras, equipamientos y suelo urbano y la dificultad de la gestión gubernamental para atenderla y planificarla.

La incapacidad de estudiar las particularidades del proceso de urbanización llevó a la renuncia de construir un paradigma sobre la ciudad que se engendró en las sociedades que se incorporaron asimétricamente a la economía-mundo, dando paso, en el curso de los años setenta, al modelo de ciudad "dual", según el cual ante la incapacidad de integración socioeconómica demostrada por el Estado, la economía y la sociedad van

---

[56] Concejo de Medellín, Plan General de Desarrollo para Medellín, Análisis para la sustentación del Acuerdo 45 de 1993.

transformando la imagen social de la marginalidad e informalidad urbana. De considerárseles enfermedades que era necesario erradicar a través de programas de integración, empieza a mirárseles como una virtud que debe ser preservada y apoyada, ante la cual debe intervenirse solamente de forma indirecta, es decir, regulando y controlando.

La Política Urbana del Salto Social se contrapone a los enfoques duales, pues considera que la dinámica urbana del país conforma la existencia de una ciudad fragmentada, comandada por lógicas completamente diferentes, segmentada socialmente y que al estar físicamente desintegrada se convierte en un hecho que toma el estatus de paradigma: no hay dos ciudades, la ciudad es una y su fragmentación, desigualdad y heterogeneidad definen la ciudad históricamente determinada.

Esta forma de abordar lo urbano ha sido desarrollada en varios análisis sobre la sociedad colombiana, produciendo en algunos de ellos críticas a las concepciones dualistas y utilizando desarrollos filosóficos similares a los que guían el planteamiento epistemológico de la Política Urbana: "Los teóricos del dualismo tradición/ modernidad, consideran que el desarrollo de las fuerzas productivas en Colombia, trátese de industrialización, desarrollo de las comunicaciones o tránsito de un país rural a un país urbano, ha mantenido inalterables, o por lo menos ha afectado muy poco, las relaciones sociales del conjunto de la población colombiana, la marginalidad, la pobreza, el carácter monolítico del régimen del poder político, la dependencia económica y tecnológica y las diversas formas que ha asumido la violencia en el país son todas ellas expresiones del desarrollo de una racionalidad moderna en las condiciones de la periferia. En Colombia como en cualquier tipo de sociedad los eventos políticos, económicos y culturales que marcan hitos históricos decisivos hacia la modernidad no ocurren en un mismo momento sino de una manera desfasada y contradictoria hasta el punto que la sociedad oficial ve lenta pero inexorablemente crecer bajo sus faldas a la sociedad real "[57].

Al considerar, como se hace en este documento, la ciudad como un bien meritorio, se debe tener en cuenta que en la práctica el uso colectivo de los servicios exige el pago individual para su disfrute y ante las limitaciones de ingresos de los sectores más pobres se están reforzando los factores que inciden en las desigualdades intraurbanas. Las redes de acueducto y alcantarillado, de electricidad, de teléfonos, los transportes colectivos, equipamientos comunitarios etc., están a disposición de todos los que puedan pagar por ellos, sin embargo su acceso será fácil o difícil, no solamente en función de los precios o tarifas, sino también de las inversiones públicas o privadas indispensables para su instalación y funcionamiento. Esas inversiones en la mayoría de casos han sido decididas en función de la rentabilidad, implicando que tales

---

[57] Giraldo Isaza, Fabio y López, Héctor F., "La Metamorfosis de la Modernidad", en Colombia, el despertar de la Modernidad, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, noviembre de 1994, página 259, Es interesante además referenciar lo que al respecto observa el documento preparado por el profesor Paul Singer, comentando el documento de Política Urbana: "La experiencia urbana colombiana, del mismo modo que la de otros países del continente, indica que la ciudad real, resultante de la conjunción de la ciudad legal, de los incluidos, con la ciudad informal, de los excluidos, no realiza un proyecto explícito de ciudad, pero éste se da de hecho como efecto de la disputa de espacio urbano por los diferentes segmentos sociales".

servicios atienden preferencialmente a los consumidores que poseen capacidad de pago.

Adicionalmente, hay una serie de servicios cuyo costo no recae sobre el consumidor individual sino sobre la colectividad, a través de los impuestos: la construcción de vías, parques, la organización del tránsito, la iluminación pública, son servicios que se distribuyen desigualmente, en relación con la distribución de la renta. En conclusión, la distribución espacial de la población está en relación directa con las condiciones sociales de los habitantes, reforzando las desigualdades existentes.

Las políticas y estrategias diseñadas para responder al alarmante incremento de las desigualdades urbanas consideraban la informalidad como un fenómeno que era necesario erradicar; sin embargo, las estrategias recientes comienzan a considerar no sólo las deficiencias sino las del capital humano y organización comunitaria que poseen los sectores más pobres de la población. "Los pobres no son marginales, denominar de esa manera a quienes viven en condiciones de pobreza y por fuera de ciertas normas sociales, es desconocer que en Colombia la población que reúne estas condiciones es tan grande y su peso tan específico, que no se puede con propiedad mirarlos desde la orilla. Adicionalmente la concepción marginalista trata a dichas poblaciones como objetos llenos de limitaciones y no como sujetos con capacidad de acción e interlocución"[58].

El fenómeno de la exclusión social urbana, como se esbozó antes, es complejo y comprende una serie de factores económicos, sociales, institucionales y se expresa en el acceso a los atributos urbanos definidos en esta política. "La Política Urbana no debe ser formulada sobre el presupuesto que la exclusión social de la mayoría fue superada o está en vías de serlo. Para ser realista, la Política Urbana debe presuponer que la exclusión social continuará marcando por algún tiempo la ciudad colombiana y que los problemas urbanos derivados deberán ser enfrentados mientras se avanza, mediante políticas sectoriales en otros ámbitos y en los del Ministerio de Desarrollo, hacia la superación de la exclusión social"[59].

Por tanto, las estrategias de la Política Urbana para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de menores ingresos, se debe articular con las principales acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, orientadas a actuar sobre los factores económicos y sociales que explican la informalidad, en particular con la Red de Solidaridad Social como instrumento concebido para facilitar la transición de las comunidades más pobres hacia un desarrollo sostenido y para conseguir la inclusión de nuevos ciudadanos partícipes de la VI democracia y el desarrollo.

---

[58] Salazar, Alonso J., "Proceso de urbanización y nuevos conflictos sociales", Seminario de Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, 1994.

[59] Singer, Paul. Comentarios al documento de Política Urbana del Salto Social: Ciudades y Ciudadanía. Worme presentado en el Seminario de expertos internacionales realizado en Bogotá, mayo de 1995.

Conclusiones del análisis intraurbano

El análisis de los atributos urbanos pone en evidencia algunas de las dificultades señaladas en el primer capítulo. Aunque se han desarrollado destrezas e instituciones que manejan satisfactoriamente cada uno de los atributos, se carece de un modelo de pensamiento y de una institucionalidad que permita su gestión integrada en función de la búsqueda de un proyecto colectivo de ciudad. No obstante, dentro de éstos hay algunos que están en situaciones aún más precarias, puesto que ni siquiera se ha desarrollado el marco institucional ni las habilidades de manejo, así sean de manera fragmentaria y especializada. Puede ser esta la condición de atributos como el suelo, el transporte y el equipamiento urbano (espacio público incluido).

Este numeral, conclusivo de la sección, se dedicará a precisar las deficiencias de manejo y visión integral a dos grandes niveles: el de la red urbana y el de la ciudad como tal.

En cuanto al primer nivel, cabe señalar cómo las jerarquías urbanas dentro del sistema colombiano de ciudades han estado influidas por la oferta de servicios y atributos urbanos, traducida en las condiciones de provisión de suelo, vivienda, servicios públicos, equipamientos y espacio público. Los preocupantes datos sobre la oferta hídrica en zonas de altos crecimientos poblacionales y urbanos, por citar sólo un ejemplo, ponen en evidencia la necesidad de utilizar la generación y localización de estos atributos como inductores de procesos armónicos de desarrollo urbano y de reducción de este tipo de desequilibrios territoriales.

Otro caso ilustrativo de la falta de integración de las políticas sectoriales y macroeconómicas a la Política Urbana es el rezago en el desarrollo de la malla vial o de terminales como el aeropuerto El Dorado en Santafé de Bogotá.

Respecto del segundo nivel, se pueden señalar varias deficiencias y sugerir algunos cursos de acción. El ordenamiento territorial existente ha sido producto de decisiones sectoriales casuísticas y desvinculadas de sus efectos e interrelaciones al interior de la ciudad y con su área de influencia. El objetivo de optimizar las condiciones de vivienda, equipamiento, servicios públicos, transporte y espacio urbano se ha fundamentado en un enfoque remedial y de corto plazo, sin integrarse en las actuaciones a través de los atributos, ni en términos de políticas ni de planes o programas. La debilidad de los procesos de planificación al interior de las ciudades ha conducido a una pérdida de la función primordial de los atributos, esta es, la de estructurar a la ciudad y servir como soporte a las actividades económicas y sociales urbanas.

Por otra parte, debe resaltarse que un programa de vivienda que no esté acompañado por una adecuada gestión de la infraestructura de servicios, el equipamiento, los transportes y un manejo coherente de los usos del suelo, sólo cumple parcialmente la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Proyectos para la solución del transporte a través de la construcción de viaductos, troncales o avenidas, sin tener

en cuenta el entorno y planes regulatorios sobre usos del suelo y distribución de las cargas y beneficios, terminan minimizando o anulando el impacto esperado.

Otras de estas interrelaciones básicas se destacan en las ciudades donde se evidencian los impactos sobre la población y su calidad de vida, derivados de las restricciones producidas por el mercado del suelo, el elevado costo de la tierra y las dificultades para acceder a ella, además de la inequitativa redistribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano. Como consecuencia de esto, se incrementan las zonas de vivienda ilegales y se contribuye al atraso en la construcción de la red vial y en las redes de servicios.

Igualmente, las relaciones entre el suelo, el medio ambiente, las dimensiones y los atributos urbanos son estrechas y el análisis de cada uno f de ellos permite destacar los siguientes aspectos:

1. **Desde el punto de vista del agua potable, que tiene la característica de ser un recurso natural (como el suelo, o el aire) y, por tanto, afectar más directamente el medio ambiente, las relaciones se pueden ver de la siguiente manera:**

- **La deforestación y la contaminación inducen un fuerte cambio en la manera de tratar este recurso: cuando se posee en abundancia, su aprovechamiento racional y su conservación no parecen indispensables, pero cuando el equilibrio entre oferta y demanda se rompe, es necesario repensar su manejo y acudir a una gestión integral con instrumentos económicos, administrativos y legales que estimulen con incentivos económicos la preservación y mejoramiento de las cuencas y control en la explotación indiscriminada de los recursos naturales y el uso no racional del agua.**

- **Existe una mutua relación entre los objetivos de la inversión en agua potable y los principios rectores de la Política Urbana: competitividad, solidaridad, sustentabilidad e, incluso, gobernabilidad. No es posible disociar el desempeño de las empresas de acueducto y alcantarillado del comportamiento de las ciudades. Las decisiones de las empresas repercuten en el espacio construido y las acciones sobre éste afectan el desempeño de las empresas, como ocurre de manera nítida con las urbanizaciones clandestinas.**

- **El crecimiento urbano informal desordenado tiene efectos sobre la existencia de sobrecostos en el suministro de estos servicios. En efecto, muchas veces el crecimiento urbano espontáneo impone la realización de inversiones para extensión de redes o de bombeo de agua potable y aguas negras que se evitarían si la expansión de la ciudad respondiese a las previsiones de la Política Urbana. Esta incertidumbre aumenta los costos de inversión y se constituye en una sobrecarga financiera adicional que se traduce en excesos tarifarios o en déficit del servicio.**

- **Las deficiencias de tipo institucional en la prestación de los servicios, que se traducen, entre otras, en mal mantenimiento de redes y falta de control, contribuyen al alto índice de pérdidas técnicas, las cuales se integran con las situaciones de clandestinidad mencionadas antes; éstas afectan directamente la calidad ambiental y urbana.**

2. **Desde el punto de vista del suelo, su relación con los demás atributos y dimensiones es clara, ya que de él dependen al constituirse en su principal insumo para la consolidación de zonas de vivienda, construcción de infraestructuras y equipamientos. Su escasez y su demanda creciente ha conducido al aumento de los costos causando restricciones para cubrir las necesidades de vías, equipamientos y tierras para vivienda de interés social. El aumento hasta en tres veces en los últimos tres años del costo del suelo en zonas de proyectos de vivienda de interés social, VIS, se convierte en una restricción al desarrollo urbano. La dificultad para acceder a una solución de vivienda cada vez más costosa explica, por ejemplo, las 200 hectáreas anuales que se urbanizan ilegalmente en la zona occidental de Bogotá.**

Desde esta óptica, los terrenos necesarios para la protección de zonas de valor ambiental o necesarias para la recreación quedan en un segundo plano ante la disminución de la capacidad real de inversión de las ciudades.

Al no considerar la proyección y ejecución de obras públicas (equipamientos e infraestructuras) en términos de promover ciudad y controlar el mercado del suelo, se ha generado una inequitativa distribución de cargas y beneficios. Mientras las ciudades deben realizar cada vez mayores inversiones en expansión de redes y vías, la valorización de activos no es justamente distribuida, dando lugar a una inequidad que afecta la capacidad de inversión de las ciudades.

3. **Para el manejo de atributos como la vivienda, además de su problemática interna causada por el mercado del suelo, la escasez de recursos financieros, los bajos niveles de ingreso y el exceso de trámites, se debe tener en cuenta la interacción con otros atributos de la ciudad.**

El manejo aislado de planes de vivienda, localizados en la periferia urbana o suburbana, sin una directriz de ordenamiento y de eficiencia en la inversión, genera sobrecostos, baja relación costo-beneficio y a largo plazo la desarticulación de la ciudad. La no disponibilidad de servicios públicos es el elemento que más contribuye al déficit, corroborando la hipótesis de que los problemas de los atributos de la ciudad se interrelacionan y condicionan mutuamente.

4. **Los equipamientos urbanos de las ciudades no escapan de la carencia de la visión integral que les permita actuar funcional y urbanísticamente. Las restricciones financieras tanto del mercado del suelo, como de la misma capacidad de inversión, han convertido al equipamiento en una resultante económica, y se pierde su capacidad de estructural ciudad e incentivar procesos de desarrollo de zonas urbanas.**

Consecuencia principal de lo anterior es la inadecuada localización equipamientos, que afecta directamente sistemas como el vial o el transporte, dificulta la accesibilidad a los servicios o paralelamente genera un alto impacto en zonas urbanas no aptas en su espacio público para asimilar ciertos usos.

La localización de los grandes equipamientos nacionales tampoco contemplado su impacto sobre los tejidos urbanos y sus actividades ubicación de establecimientos de educación superior o de centros institucionales o industriales se ha hecho exclusivamente con criterios sectoriales, para atender déficit y coberturas o aprovechar ventajas comparativas; en muy pocos casos se ha tenido presente el papel funcional de la ciudad en el contexto regional y nacional. Políticas como la de cielos abiertos, que ha generado un aumento en los vuelos internacionales de pasajeros en un 62% y de carga en un 75%, en los últimos cuatro años encuentra serias restricciones ante un equipamiento y unas instalaciones insuficientes cuantitativa y cualitativamente.

La ejecución de los equipamientos bajo una óptica limitada de construcción y entrega, da lugar a una pérdida del impacto de la inversión, a su vez causada por la no previsión de una gestión adecuada en lo referente a su operación y mantenimiento.

5. **Desde el punto de vista del transporte, sus interrelaciones con la ciudad no se limitan a la movilización interna sino que interviene las relaciones económicas de intercambio, abastecimiento y servicios en una economía abierta. Desde esta perspectiva, la accesibilidad y eficiencia del transporte son condiciones básicas para la mayor productividad y competitividad urbanas. Sin embargo, el inadecuado manejo de los flujos nacionales y regionales frente a la estructura urbana puede conducir a mayores costos de recuperación y mantenimiento vial, accidentalidad o deterioro de zonas urbanas por cambios de actividad.**

El rezago e equipamientos relacionados con la economía como centrales de abastos y el transporte como terminales de carga y pasajeros, o su inadecuada localización y articulación con usos conexos, o el atraso en los planes viales, se convierten en determinantes fundamentales de una inadecuada circulación del tráfico interurbano.

De igual forma, no se relacionan las zonas de vivienda y centros de actividad como parte de las condicionantes para la estructuración de sistemas de transporte, dando lugar a sobrecarga de vías, congestión, desorden vehicular y aumento de los tiempos de viaje. La no jerarquización de centros de actividad, densidades poblacionales y vías para la movilización del transporte público ha generado la carencia de un sistema en el sentido estricto de la palabra, igualmente jerarquizado, al cual respondan no sólo la racionalización de recorridos sino del parque automotor.

La apertura económica ha evidenciado el rezago de la infraestructura vial de las ciudades. El crecimiento del parque automotor alrededor del 10% en 1994, sin un crecimiento de la oferta de vías, condujo al incremento de la congestión vehicular y por tanto a una significativa reducción en el promedio de velocidad y aumento de los tiempos, costos de los viajes urbanos y de la polución sonora y del aire.

6. **Con respecto a la expresión urbana de la pobreza, medida como proporción de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, se observó una alta capacidad de asimilación de los centros urbanos en la medida que era mayor el grado de urbanización. En los centros mayores es menor la proporción de NBI y el efecto de las metrópolis sobre la periferia metropolitana se extiende de tal forma que los centros conurbados y del área de influencia inmediata acceden a las facilidades de la gran ciudad. Sin embargo, en contraste, el volumen de población con NBI es mayor en las grandes ciudades con sus áreas metropolitanas y esto se refleja en la gran magnitud de zonas marginales en condiciones socioeconómicas y de facilidades de infraestructura y equipamiento muy desiguales con relación a los estratos de mayores ingresos.**

Se desconoce si el proceso de descentralización que viene experimentando el país habrá de modificar estos patrones. Es de esperarse que incremente la capacidad de respuesta de las poblaciones intermedias y pequeñas a los retos que la pobreza urbana les impone. No obstante, para hacer que este impacto sea mayor, es indispensable que el manejo del equipamiento urbano social se integre cada vez más explícitamente a la obtención de un proyecto colectivo de ciudad. Por lo pronto, su manejo ha sido completamente sectorial y el Estado central ha hecho especial énfasis en sus impactos fiscales, dejando de lado la incorporación de objetivos urbanos y territoriales explícitos.

Las anteriores notas conclusivas refuerzan la idea manifiesta la introducción: buena parte de las dificultades de manejo del problema urbano en el país derivan de la falta de una visión integral de la ciudad y de las interrelaciones básicas que se establecen en entre sus principales componentes. No basta con mejorar la calidad y la eficiencia de las acciones sectoriales, es necesario trabajar paralelamente en la construcción de un modo de intervención sobre la ciudad y de actuación pública que articule no sólo a los diversos actores, sino también a las más diferentes actividades y funciones urbanas. Es evidente que la particular combinación de estos énfasis complementarios, sectorial e integral, depende tanto del estado del conocimiento y del desarrollo de la institucionalidad en cada caso, como de la función particular que cada componente desempeña en el proceso de construcción, reproducción y reestructuración de espacio urbano.

3. EL GOBIERNO, LAS FINANZAS Y LA PLANIFICACIÓN URBANAS

El proceso de descentralización, a través de sus estrategias política, fiscal y administrativa, fortaleció la autonomía de los gobiernos locales. Las autoridades municipales disponen hoy de competencias y recursos más amplios de los que disponían anteriormente, creando la necesidad de adecuar las estructuras de organización y funcionamiento de las ciudades para la gestión de los asuntos públicos.

A pesar de los desajustes y dificultades, la nueva situación del municipio crea grandes oportunidades para el desarrollo de una Política Urbana. Los gobiernos locales poseen competencias y administran recursos que crean la posibilidad de utilizar la planificación y la gestión de la ciudad para alcanzar objetivos de desarrollo urbano. En este marco, el gobierno de la ciudad como espacio integrador de las funciones urbanas es la base del esquema de interrelaciones institucionales en el que los distintos niveles de gobierno confluyen para la obtención de los propósitos de la misión de la Política Urbana.

Estas transformaciones han creado brechas y desajustes no solamente a nivel de los gobiernos locales: los departamentos, las regiones y la misma nación están en proceso de redefinición de sus roles. La promoción, desarrollo y perfeccionamiento de la Política Urbana exige repensar estos roles y adecuar la institucionalidad existente a las tendencias de largo plazo.

Por consiguiente, los grandes derroteros de la Política Urbana deberán redefinirse a la luz de un examen de la situación actual y la dinámica de las principales ciudades en materia de desarrollo institucional, financiamiento para el desarrollo y planificación urbana, aspectos que serán examinados a continuación.

El gobierno de la ciudad[60]

La mayor parte de las actividades de la ciudad transcurren en espacios colectivos y bajo reglas que son, o deberían ser, de carácter público. Sin embargo, aunque el poblador urbano ha ido ganando en su acceso a los servicios urbanos, se mantiene por fuera del ejercicio de buena parte de sus derechos y deberes ciudadanos, en otras palabras, suele no alcanzar su condición política básica de ciudadanía. Se genera así una seria discrepancia entre la ciudad como espacio proveedor de servicios y como ámbito de ejercicio de la democracia, generando así un ambiente que debilita la capacidad y distorsiona el sentido del gobierno urbano.

Una de las mayores dificultades que enfrenta el gobierno urbano es su incapacidad para la constitución y desarrollo de finalidades legítimamente públicas, es decir, portadoras de beneficios de interés colectivo. En efecto, cada uno de los grandes agentes que moldean el acontecer de la ciudad -el gobierno, los actores políticos, el sector privado formal e informal- posee una racionalidad propia, enteramente válida y coherente, que sin embargo no está inscrita en el marco de una racionalidad pública nacida de la ciudad como tal:

- **Las actividades de las entidades públicas nacionales se han desarrollado a partir de una lógica sectorial, generalmente desarticulada en sus partes y con graves ineficiencias y duplicación de recursos. Aunque la descentralización y**

---

[60] Gómez Buendía, Hernando, "Ciudades grandes, pequeñas polis", Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia, Mindesarrollo, DNP, Programa de Gestión Urbana, Bogotá, 1994, págs.124-145.

las más recientes normas de planeación ponen en manos de los gobiernos locales algunas herramientas para corregir estas dificultades, aún es mucho lo que resta por hacerse, empezando por la misma necesidad de crear la conciencia de actuar en este sentido.

- **La clase y los actores políticos practican una racionalidad electoral que desemboca en la apropiación privada de la vida pública. Los partidos no se movilizan en torno de las grandes metas de la ciudad y el poder se concibe como para los activistas de la lucha electoral. De este modo, los empleos públicos tienden a ser expropiados por prácticas clientelistas; los servicios públicos por prácticas patrimonialistas, y las reglamentaciones públicas por prácticas mercantilistas.**

- **Los actores privados poseen una racionalidad de lucro que supone apropiarse del máximo de beneficios y delegar el mayor volumen de costos asociados con la producción de los bienes públicos indispensables para la buena marcha de la ciudad. Sobresalen las presiones de los propietarios de tierras e inmuebles por modificar las reglamentaciones urbanas de acuerdo con sus conveniencias, propiciando así la apropiación privada de la riqueza social generada por el proceso de urbanización.**

De acuerdo con todo lo anterior, es evidente que el espacio de lo público está seriamente recortado y por eso la gobernabilidad, en- tendida como el margen de autonomía de las autoridades locales y su capacidad para producir resultados de genuino interés público, es también muy reducida. La política, así entendida, se detiene en lo electoral e impide que los intereses sociales encuentren cauce de expresión en los partidos políticos, generando las condiciones para que los conflictos desborden el pacto de civilidad y arbitraje pacífico. Lo público se diluye, identificándose una serie de racionalidades privadas organizadas, un entre cruce de agendas particulares que coartan las decisiones públicas y hasta logran liderar el manejo de los asuntos públicos.

La ciudad no puede ser un mero esqueleto o estructura física; debe funcionar de forma tal que las decisiones públicas obedezcan a una racionalidad colectiva. Por consiguiente, la toma de estas decisiones exige la existencia de espacios donde puedan expresarse los diversos intereses estatales, privados y comunitarios, presentes en el seno de la ciudad. Los gobiernos locales deben crear, propiciar y mantener vivos estos espacios de participación y concertación donde se diriman las contradicciones, donde se logren acuerdos y se consulte regularmente sobre las decisiones estratégicas a ser tomadas.

De esta manera, los esfuerzos futuros deben orientarse a la construcción y consolidación de lo público:

- **Se necesita abrir un foro permanente donde se examinen los problemas y oportunidades de la ciudad.**

- **Es innegable que la educación es clave para construir ciudadanía.**

- **Deben promoverse acciones normativas e institucionales orienta, a apuntalar lo público.**

- **Debe propiciarse el marco adecuado para el debate y construcción de un proyecto colectivo de ciudad, como uno de los medios privilegiados para el fortalecimiento de lo público.**

Desarrollo institucional y capacidades de gestión

Las recientes investigaciones y evaluaciones sobre experiencias de apoyo y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales[61] evidencian dificultades. En el nivel nacional hay vacíos en materia de la definición de políticas y del apoyo a los niveles territoriales para la gestión de sus asuntos. En el nivel de los gobiernos locales no se encuentra claramente delimitado y coexisten múltiples situaciones que dificultan el cumplimiento de las funciones y responsabilidades en relación con la construcción del espacio urbano. La revisión de estas experiencias permite derivar las siguientes conclusiones:

1. El nivel nacional: definición de políticas, asistencia y apoyo al desarrollo institucional

Las estrategias del proceso de descentralización han procurado el fortalecimiento en lo fiscal, en lo administrativo y en lo político de los municipios y con ello en términos generales se ha buscado un incremento en las condiciones de autonomía para que puedan manejar sus propios asuntos. Se han creado muchas posibilidades, pero de forma paralela no se les ha acompañado integralmente en una perspectiva que garantice aumentos en sus niveles de gobernabilidad. La Política Urbana se define en este nuevo marco de recomposición de los niveles de gobierno, teniendo presente dos tendencias generales:

- **De adaptación e implantación del marco de competencias indicado por la Constitución de 1991 y el proceso de modernización del Estado, en los cuales cobran fuerza los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre los niveles de gobierno para hacer más eficaz y eficiente la gestión de la administración pública. La orientación y coordinación general del proceso de descentralización a cargo de la Vicepresidencia de la República, tendrá como instrumento de apoyo a la**

[61] Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios; Estudio de Capa de Gestión Local-DNP-Banco Mundial; Proyecto de Fomento a los Municipios-DNP-GTZ.

Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional[62], para armonizar las acciones del nivel nacional. El Ministerio del Interior será el interlocutor entre las demandas y requerimientos locales con las acciones nacionales.

En materia de Desarrollo Urbano, a la adecuación institucional contribuirá el Ministerio del Interior como instancia política de concertación y promoción de la política pública en desarrollo institucional y territorial, y el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico, como instancia técnica que diagnostica globalmente los problemas urbanos, formula las metas de desarrollo para el conjunto de ciudades, identifica las actividades que posibilitan la generación de externalidades en más de una ciudad o región y participa en la aplicación de políticas redistributivas[63].

El tejido institucional en proceso de construcción debe corregir los desaciertos en la actuación a nivel nacional que generaron profundas frustraciones, inequidades e irracionalidad es funcionales. La producción y recopilación de información especializada, y la actualización de diagnósticos y desarrollo de investigaciones y consultas regionales, para alimentar la formulación de las políticas públicas y construir mecanismos de soporte a la gestión del gobierno urbano, deben ser los principales elementos para lograr el reto de superar los obstáculos que han incidido negativamente en el eficiente desempeño de las políticas urbanas y su coordinación con las políticas macroeconómicas, sociales y ambientales.

- **Una política de impulso al desarrollo institucional en el marco de la descentralización, en la cual se creen las condiciones para un desarrollo sostenido y un mejoramiento de las capacidades de gestión, atendiendo a las posibilidades y condicionantes del desarrollo existentes en cada ciudad. Su objetivo central es la coordinación de acciones de apoyo del nivel nacional a las entidades territoriales, logrando que se establezcan con claridad compromisos en mecanismos y estrategias de asistencia y apoyo.**

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, es importante hacer una evaluación más detallada de las iniciativas hasta ahora emprendidas y derivar de allí los objetivos de política y los correctivos más urgentes:

La tarea fundamental de formulación de políticas, apoyo a las entidades territoriales y definición de mecanismos de seguimiento a la gestión, que le corresponde al nivel nacional, no cuenta con una base uniforme de actuación ni con un esquema coordinado de gerencia y dirección. En efecto, la responsabilidad se encuentra disgregada en múltiples entidades de la rama ejecutiva del poder público. De esta

---

[62] Presidencia de la Republica, Directiva Presidencial No. 1 de 1994 "La Vicepresidencia de la República", Bogotá, enero 1994.

[63] Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bases para el Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social 1994-1998, enero de 1995.

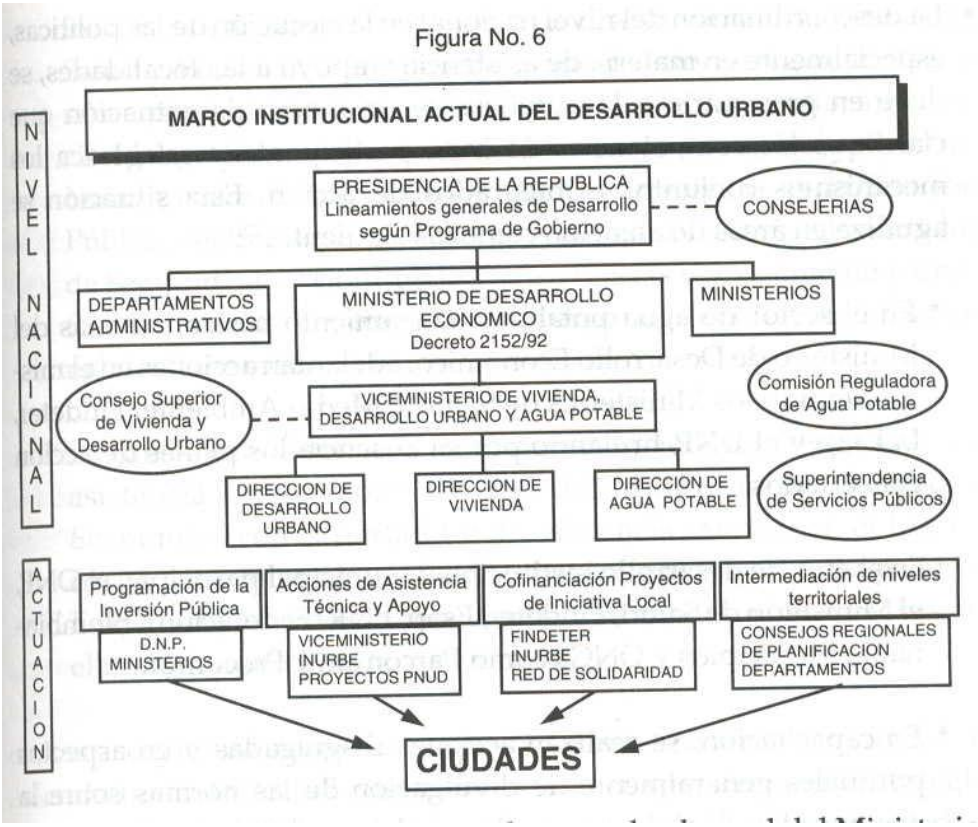
manera, se opera principalmente bajo un concepto de regulación jerárquica, partiendo de las prioridades del nivel central, donde cada sector considera igualmente trascendentales sus acciones. Las políticas nacionales se configuran como una sumatoria de comunicaciones aisladas, sin coordinar el montaje de sistemas de información y sin consultar decisiones con los principales afectados. La Figura No. 6 **presenta una síntesis del esquema institucional actual del nivel nacional para el desarrollo urbano, destacando el papel del Ministerio de Desarrollo y las entidades que generan impactos sobre las ciudades.**

Aunque la ley define las competencias y responsabilidades de las entidades nacionales, sus acciones no se ejecutan articuladamente ni aprovechando la posibilidad de compartir recursos. En el caso específico de la planeación, las instancias sectoriales generalmente establecen parámetros y lineamientos generales que corresponden a sus propias dinámicas, énfasis y grados de priorización. Los diagnósticos sectoriales son de calidad muy desigual, utilizan técnicas que pueden ser o no ser compatibles, hacen énfasis muy diferentes, utilizan muy diversas fuentes de financiación. En síntesis, las tareas planificadoras a veces se cruzan en sus direcciones y los actores involucrados en ellas duplican acciones que serían más productivas si hubiese una coordinación previa.

La descoordinación del nivel nacional en la ejecución de las políticas, especialmente en materia de asistencia y apoyo a las localidades, se debe en gran parte a la ausencia de un marco de actuación que clarifique las competencias de cada participante y establezca los mecanismos conjuntos e integrados de acción. Esta situación se agudiza en áreas de atención como las siguientes[64]:

[64] Informe final de acciones de apoyo al desarrollo institucional de las entidades territoriales por parte del nivel nacional, Cooperación Técnica Colombo Alemana DNP-GTZ Adiela García Montes, Proyecto de Fomento a los Municipios, febrero de 1995.

Figura No. 6



En el sector de agua potable y saneamiento básico, además del Ministerio de Desarrollo Económico, adelantan acciones en el mismo sentido los Ministerios de Salud y Medio Ambiente, Findeter, la Esap y el DNP, brillando por su ausencia los planes de acción concertados.

En el área de desarrollo instituciona1 municipal participan el DNP, el Ministerio de Salud, Findeter, Esap, PNR, Federación Colombiana de Municipios y ONGs como Parcomún y Procomún.

En capacitación, se realizan acciones disgregadas y en aspectos U puntuales generalmente de divulgación de las normas sobre la descentralización, desaprovechando las posibilidades de generar capacidades de apropiación tecnológica.

En desarrollo y montaje de sistemas de información para la p1aneación y seguimiento, diversas entidades actúan según sus requerimientos y énfasis, generando algunas incompatibilidades de tipo técnico y operacional. Este es el caso de sistemas existentes como Sistema de Selección de Beneficiarios, SISBEN, y Sistema de Información para el Desarrollo Instituciona1 del DNP; Sistema de Información Nacional Territorial, Sistema de Estadísticas Nacionales Territoriales, SENT, y Sistema para la Administración Municipal, SIAM, diseñados por el DANE; y Sistema de Información Integra- do, SIFI, del Ministerio de Hacienda. Igual situación se prevé con los que se encuentran en proceso de diseño como los sistemas de Salud y Educación, información para el sector de agua potable y saneamiento básico a cargo del Ministerio de

Desarrollo, información geográfica agropecuaria del Ministerio de Agricultura, información sobre función pública del Departamento de la Función Pública, seguimiento del Sistema Nacional de Cofinanciación y los de Seguimiento y Control de Transferencias y Seguimiento y Control de Evaluación y Resultados a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Algunas entidades han estructurado paquetes integrados de asistencia técnica como el caso del Ministerio de Desarrollo Económico con el portafolio de asistencia municipal, el Inurbe
con el portafolio de asistencia en el sector vivienda, Esap con el Esapmun y Procomún con el banco de experiencias exitosas en el ámbito municipal.

Las acciones de asistencia y apoyo del nivel nacional se orientan al cumplimiento de acciones sectoriales, sin responder a una estrategia integral para fortalecer la capacidad de gestión de los centros urbanos. Este comportamiento es generalizado para 24 instituciones del nivel nacional encargadas de apoyar el fortalecimiento de los entes territoriales[65].

De la misma manera, el diseño de los programas y proyectos de asistencia y apoyo presenta deficiencias por la escasa claridad de objetivos, falta de precisión en la formulación de metas, ausencia de estrategias de aplicación y mecanismos de evaluación y seguimiento. La mayor parte de los programas revisados están proyectados a dos años y giran alrededor de aspectos puntuales de asistencia como elaboración e implantación de instrumentos de gestión (modelos, manuales, cartillas, metodologías, instructivos, etc.), conformación de bases de datos, diseño de sistemas de información y organización de seminarios de capacitación.

Un indicador del deficiente impacto de esta asistencia, es el elevado número de dirigentes y funcionarios locales investigados y sancionados por incumplimiento de sus funciones. La Contraloría General de la República en 1994, mostró como causa fundamental de esta situación el desconocimiento de normas y la incapacidad para aplicar conceptos y técnicas de gestión presupuesta establecidas para el sector público.

En el apoyo al desarrollo institucional de las entidades territoriales, las instituciones han desarrollado sus acciones en forma dispersa. En un sector determinado actúan varias entidades, que atienden las mismas áreas, para lo cual elaboran instrumentos de apoyo similares, que generalmente son implantados con metodologías diferentes. Los componentes de reestructuración administrativa, recursos humanos, planeación sectorial, preparación y evaluación de proyectos y gestión fiscal y financiera en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y desarrollo institucional, son atendidos por más de 3 entidades simultáneamente[66].

No obstante, tanto en el nivel nacional, como en el regional y departa- mental se viene creando la conciencia de trasformar esta situación. Ya hay entidades nacionales que

---

[65] Informe Final Acciones de Apoyo al Desarrollo Institucional DNP-GTZ, op. cit., pág. 118.
[66] Informe Final de Acciones de Apoyo al Desarrollo Institucional, DNP-GTZ, op. cit., pág. 107

están empezando a diseñar estrategias más integrales de apoyo al desarrollo institucional. Este es el caso particular de los Ministerios de Salud, Educación, Medio Ambiente y Desarrollo Económico, éste último con el Plan de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y los Programas del Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda[67].

También deben destacarse algunas experiencias exitosas por parte de Departamentos y Regiones de Planificación, relacionadas con intermediación y coordinación en acciones de asistencia y apoyo a los municipios que permiten repensar el rol que estos niveles intermedios desempeñan en el marco de las políticas públicas. Las administraciones de Valle, Risaralda, Atlántico, Santander y Antioquia establecieron programas concretos de asistencia a la gestión de proyectos sectoriales, al cabo de los cuales se dinamizaron Bancos de Proyectos Departamentales mejorando los niveles de programación de la inversión pública. Departamentos como Boyacá, Santander, Caldas, Tolima, Norte de Santander, Antioquia y Valle, establecieron instancias y mecanismos de sistemático a la gestión de las localidades, especialmente en áreas funcionales, de planificación y fortalecimiento fiscal. En general los consejos Regionales de Planificación, Corpes, asistieron a entidades territoriales de sus regiones en técnicas, procesos de planeación y desempeño de responsabilidades propias de la descentralización.

La explosión de iniciativas de apoyo técnico, de montaje de sistemas de información y evaluación son el mejor índice del empeño y la seriedad que ha querido imprimirse al proceso de descentralización en el país. No obstante, por la descoordinación y el sectorialismo que ha primado, estas iniciativas pueden comenzar a constituirse en un obstáculo a los gobiernos locales: le implica una gran inversión de esfuerzos, dispersión de recursos y complicaciones normativas y procedimentales de todo tipo. Si el Estado central no hace un esfuerzo de coordinación y compatibilización de iniciativas, todos estos requisitos y procedimientos, aunque indispensables para el desarrollo de una gestión pública moderna y eficiente, podrán convertirse en un obstáculo a la gobernabilidad local. No tendría sentido que éste fuese el resultado del esfuerzo realizado: se requiere entonces dar prioridad inmediata a las iniciativas de coordinación y se necesita, igualmente, que todas las propuestas nuevas se enmarquen dentro de este propósito de simplificación de las relaciones entre Estado central y entidades territoriales.

Es necesario que tanto desde el nivel central se ponga en claro el actual estado de cosas y se propongan vías que permitan simplificar estas relaciones sin sacrificar los propósitos de control y evaluación, como desde las entidades territoriales se promuevan intercambios de experiencias

2. El nivel local: gestión para el desarrollo

[67] Informe Final de Acciones de Apoyo al Desarrollo Institucional DNP-GTZ, op. cit, pág .96.

Los estudios e investigaciones existentes ofrecen un panorama aún muy recortado acerca de las acciones institucionales y de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las localidades. Sin embargo, estudios de caso y experiencias conocidas permiten concluir la necesidad de diferenciar los centros urbanos por tamaño o complejidad para el análisis de desarrollo institucional y capacidades de gestión. Adicionalmente, es fundamental introducir una visión prospectiva que introduzca a la discusión los efectos que tienen los grandes cambios mundiales sobre las áreas de intervención de los gobiernos locales.

En efecto, el desempeño de la gestión pública en los programas y proyectos de áreas como planeación, gerencia, finanzas y concertación con el sector privado y la sociedad civil, esta altamente relacionado con variables de tipo político (liderazgo, acuerdos de intereses, concertación de decisiones), cultural (conciencia ciudadana, identidad colectiva, moral y ética del servicio público), social (dinámicas de la población, procesos de movilización) y económico (actividades productivas predominantes, vocación de desarrollo, localización geográfica). Estas variables generales tienen un comportamiento altamente diferenciado de acuerdo con los tamaños y niveles de responsabilidad de las administraciones locales. Los resultados del estudio de capacidad de gestión local realizado por el DNP y el Banco Mundial en 16 centros urbanos del país muestran claramente la importancia de adentrarse -desde el nivel nacional- en los procesos de gestión y las dinámicas institucionales de las ciudades, para obtener insumos que permitan definir líneas de acción de la política.

Esa labor de investigación y análisis debe contar con la estructuración de unas hipótesis -de manera preliminar- que expliquen por qué hay mayores o menores capacidades de gestión para los asuntos urbanos, y determinar con mayor precisión cuáles son los requerimientos para promover y alcanzar adecuados niveles de desarrollo instituciona1. Estas hipótesis deben referirse a aspectos concretos como:

- **La estructura instituciona1 pública y privada adecuada para el desarrollo de ciudades competitivas.**

- **Los mecanismos para adelantar cambios instituciona1es relacionados con la modernización del Estado y las grandes estrategias macroeconómicas.**

- **La cualificación del desempeño instituciona1 del Estado en 10 urbano, estableciendo dónde debe reformarse, achicarse o amp1iarse.**

- **La existencia de grupos característicos de centros urbanos, con especificidades desde el punto de vista de los factores que inciden en su capacidad de gestión, a la luz del marco de competencias, recursos y retos de la descentralización, identificando aspectos estratégicos en los que las ciudades deben actuar dentro de su ámbito de gobernabi1idad y aquellos en los que los demás niveles de gobierno deben actuar coordinadamente para impulsar el desarrollo institucional.**

Para comprender los nuevos retos de la gestión urbana, es indispensable entender que la crisis económica de los países desarrollados durante los años setenta y de los países latinoamericanos durante los ochenta propició una serie de transformaciones profundas, dentro de las cuales ha comenzado a reconsiderarse el papel que la ciudad desempeña en los procesos de desarrollo.

La crisis del Estado-bienestar se acompañó, en gran número de casos, de la promoción de serias modificaciones en las relaciones territoriales intergubernamenta1es. El creciente papel de los gobiernos locales, su iniciativa y la ampliación de sus competencias, fue la tendencia predominante. Estas modificaciones contribuyeron a una mejor gestión de las crisis fiscales y mejorar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

La depresión de los mercados internos de los países desarrollados, la reestructuración completa de los pactos sociales existentes y la intensa competencia económica internacional han presionado hacia una mayor internacionalización de la economía y una transformación en sus mecanismos de regulación. La globalización económica es hoy la tendencia predominante, haciendo que la inserción económica internacional sea una pieza clave en la determinación de la suerte futura de cada país.

Esta globalización, al haberse producido en el contexto de un Estado-bienestar en crisis y de importantes procesos de descentralización, ha desembocado en un creciente protagonismo de las ciudades; **tanto de sus gobiernos como de sus habitantes. A la escena de la competencia mundial se han sumado hoy estos nuevos actores; ya no hay que contar solamente con las firmas trasnacionales y los Estados nacionales, sino que hay que considerar la más activa presencia de las ciudades.**

La disputa por consolidar una posición en el mercado global es más intensa e involucra una amplia gama de ámbitos, exenciones fiscales, existencia de infraestructura tradicional (puertos, aeropuertos, vías de transporte en general), presencia de una red de nuevas facilidades (centros de investigación, universidades, amenidades que atraen a capas laborales de alta calificación) y creación de condiciones regulatorias excepcionales (en lo aduanero, en lo financiero y en lo laboral).

Las estrategias adoptadas por las ciudades han dependido de muy diversos factores; la posición de su respectivo país en el mercado mundial, las iniciativas de integración comercial a escala internacional, su posición en la red urbana nacional y sus fortalezas y debilidades. No obstante, éstas pueden clasificarse al interior de un variado margen de alternativas que giran alrededor de dos grandes extremos: aquellas que han cifrado su posicionamiento alrededor de la reducción de los costos de producción (zonas francas, maquilas, paraísos fiscales y aduaneros), y las que le han apostado al incremento de su productividad y al acceso a mercados de punta (investigación y desarrollo, nuevos productos, servicios complejos, telecomunicaciones).

El balance entre costos y beneficios económicos, sociales y ambientales puede ser muy distinto en cada una de las opciones adoptadas, dependiendo también del acierto en su

gestión. No obstante, cabe insistir en la no neutralidad de las acciones respecto al balance entre crecimiento económico y equidad, que todos los modelos de desarrollo se plantean como criterio fundamental. Esta disyuntiva debe ser resuelta en consideración de los intereses y posibilidades de cada ciudad y las opciones nacionales de desarrollo.

La búsqueda de competitividad genera un nuevo eje de acción para la definición de las políticas de financiación, planeación, gestión y control colectivo del desarrollo urbano; la individualización de las externalidades, entre los grupos de agentes económicos y la redistribución de los costos de producción de la ciudad.

La Política Urbana ha de desempeñar entonces un papel definitivo en la promoción de la competitividad urbana de las ciudades colombianas; no solamente en el plano de la coordinación de esfuerzos, la capacitación y la transferencia de "tecnologías", sino en la orientación y direccionamiento de las opciones preferibles dentro de los objetivos del modelo alternativo de desarrollo que el gobierno nacional ha propuesto.

A pesar de la magnitud e importancia de los cambios mencionados, los gobiernos locales no han tomado plena conciencia de sus implicaciones, de los nuevos retos que ellos imponen. El desmonte progresivo del Estado empresario implica la generación de un vacío de iniciativas públicas en materia de desarrollo económico. En otros países y regiones donde este desmonte también se ha producido, el vacío ha sido progresivamente cubierto por la creciente iniciativa de gobiernos urbanos en estas materias, afirmándose hoy en día que la competencia no es entre naciones sino entre ciudades.

Las ciudades colombianas han venido tomando conciencia de estas transformaciones y emprendiendo iniciativas de reconversión y revitalización económica. El sector privado y sus gremios han cumplido un indiscutible liderazgo que en ocasiones no ha sido suficientemente acompañado por el Estado, sea nacional, departamental o local.

La Política Urbana deberá desempeñar un rol claro en este proceso, no sólo en apoyo a las iniciativas del sector privado y de los gobiernos locales, sino también aportando una visión estratégica que difícilmente puede surgir espontáneamente de los agentes mencionados. Esta visión estratégica debe obtenerse promoviendo la búsqueda de relaciones menos localistas y de más largo plazo. El giro que la ciudad está viviendo no exige nada menos; se trata de un cambio profundo que no debe hacerse a la ligera, puesto que implica preparar el advenimiento de la ciudad del próximo milenio.

Por consiguiente, estas transformaciones tendrán que producirse teniendo en cuenta que la economía colombiana pretende consolidar su inserción al mercado mundial, lo cual significa que su desarrollo territorial debe proyectar al país hacia la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Libre Comercio Norteamericano, el mercado andino y la cuenca del pacífico. Cada ciudad ha de tener un rol diferente en esta estrategia nacional y, más que promover una competencia salvaje entre las mismas, el gobierno nacional debe garantizar la complementariedad de los esfuerzos.

De otro lado, estas modificaciones no pueden desconocer las serias transformaciones experimentadas por la red urbana colombiana; la existencia de las áreas metropolitanas y de los corredores urbanos analizados debe tenerse en cuenta en la medida en que no se olvide que cada ciudad aislada no tendrá grandes oportunidades de éxito en este empeño.

Finalmente, las iniciativas de promoción económica urbana no pueden ser inventadas por el país. Es necesario que se promueva un conocimiento profundo y una discusión rigurosa de las experiencias tanto nacionales como internacionales para garantizar mayores posibilidades de éxito.

Finanzas locales para las funciones urbanas

El estudio del comportamiento de las finanzas urbanas debe abordarse en dos niveles de análisis como condición para lograr una interpretación integral de los fenómenos de financiamiento e inversión de las funciones urbanas. De una parte se deben mirar las tendencias generales del modelo de financiamiento público local y, de otra, los aspectos relacionados con el comportamiento fiscal para el desarrollo urbano.

1. Recursos propios locales

Desde la década de los setenta se viene presentando un crecimiento de los ingresos tributarios nacional y municipal, y un estancamiento en los departamentales. No obstante, la nación continúa dominando el panorama en materia de recaudación; desde este punto de vista, la descentralización fiscal parece "no tener en la realidad un impacto trascendental, dado que la Nación conserva una elevada participación en el total de los tributos"[68] equivalente al 74.4% en el período 1990-1993, de acuerdo con las cifras del Cuadro No. 21.

[68] Al respecto el Informe Final de la Misión para la Descentralización, sugiere en esta afirmación un importante tema de discusión que avanza en la dirección del modelo de escogimiento público local de descentralización. En el alcance de este documento no se abordará esta materia, teniendo en cuenta que en el marco actual de descentralización de recursos vigente por la Constitución Política de 1991 y las medidas normativas que la desarrollan -Ley 60 de 1993-, no se hace explícita la intención de autonomía tributaria territorial.

Cuadro No. 21

ESTRUCTURA DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO PERIODO 1970-1993

(PORCENTAJES DE PARTICIPACION)

NIVEL DE GOBIERNO	1970-1979	1980-1984	1985-1986	1987-1989	1990-1993
NACION (Central)	64,4	61,7	65,2	67,8	74,4
DEPARTAMENTOS	12,5	12,7	11,4	10,4	9,1
MUNICIPIOS	6,5	6,3	6,2	6,3	7,2
OTROS (Ent Descent)	16,6	19,3	17,2	15,5	9,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, DAF

De otra parte, el análisis de las finanzas públicas territoriales durante los años ochenta, realizado por la Misión para la Descentralización, encontró un fortalecimiento de la capacidad tributaria y de gasto, en particular de inversión por los municipios, asociado con el rápido crecimiento de las transferencias de la Nación[69].

La estructura tributaria municipal ha cambiado en los 23 últimos años: mientras aumentó la participación de los recaudos por concepto de gravámenes de industria y comercio, disminuyó la del impuesto predial y valorización (ver Cuadro 22**). Sin embargo, como lo muestra el contraste entre los** Cuadros Nos. 23 y 22**, mientras la valorización continúa su tendencia descendente, el predial mostró recuperación en los últimos tres años.**

[69] Presidencia de la República- DNP, Informe Final de la Misión para la Descentralización, 1992, capítulo III.

Cuadro No. 22

ESTRUCTURA DE INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES
PERIODO 1970-1993

(PORCENTAJES)

CLASE DE IMPUESTO	1970-1979	1980-1984	1985-1986	1987-1989	1990-1993
PREDIAL	36,41	30,18	30,64	29,29	33,33
INDUSTRIA Y COMERCIO	28,02	36,43	38,07	41,46	39,65
CIRCULACION Y TRANSITO	0,0	3,29	4,49	6,44	3,21
VALORIZACION	17,59	14,43	10,56	6,21	2, 05
OTROS	17,98	15,67	16,24	16,61	21,76
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE : MINISTERIO DE HACIENDA , DAF

Cuadro No. 23

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
PERIODO 1980-1990

(PORCENTAJES)

SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. PREDIAL	31,7	31,0	30,8	30,1	29,0	29,8	31,2	29,1	28,5	30,0	30,7
2. INDUSTRIA Y COMERCIO	32,7	34,0	36,5	35,4	39,4	38,8	37,6	39,1	41,8	42,8	42,8
3. CIRCULACION Y TRANSITO	2,8	2,6	2,7	2,9	4,3	4,6	4,4	4,7	6,4	7,4	7,5
4. VALORIZACION	15,5	14,9	13,8	17,3	12,1	10,6	10,6	9,4	5,3	5,2	5,2
5. OTROS	17,4	17,5	16,2	14,2	15,1	16,3	16,2	17,6	18,0	15,1	13,9
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MISION PARA LA DESCENTRALIZACION, INFORME FINAL, BOGOTA 1992; CUADRO III.26

No obstante, la principal fuente de financiación tributaria sigue siendo el impuesto predial. Aunque este impuesto ha presentado un crecimiento real estable en los últimos 25 años, el mayor ritmo de crecimiento de otros ingresos explica su descenso relativo. En efecto, durante el período 1970-1979 su tasa real de crecimiento fue del 22.23%; de 21.31% entre 1980-1984; 20.70% entre 1985-1986; 27.35% entre 1987-1989; y de 25.04% entre 1990-1993[70]. A pesar de lo anterior, la tributación local, como porcentaje del PIB, según se observa en el Cuadro No. 24**, aumentó 0.4 puntos porcentuales entre 1970 y 1993, pero sigue estando a un nivel excesivamente bajo (1.1%).**

[70] Estimaciones Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal.

Cuadro No. 24

INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
PERIODO 1970-1993

(PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN EL PIB)

NIVEL DE GOBIERNO	1970-1979	1980-1984	1985-1986	1987-1989	1990-1993
NACION (Central)	8,8	7,9	9,4	10,4	11,8
DEPARTAMENTOS	1,4	1,6	1,6	1,6	1,4
MUNICIPIOS	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1

FUENTE : MINISTERIO DE HACIENDA , DAF

Adicionalmente, los recursos tributarios propios no alcanzan para cubrir los gastos corrientes del sector central municipal durante el período 1980-1990, generando así un déficit que ha sido cubierto con las transferencias, según se puede constatar en el Cuadro No. 25. **Por esta razón se recomendó el rediseño de las transferencias, para incorporar mayores incentivos a la tributación local, redefiniendo los impuestos, tasas, multas y contribuciones dentro de un marco de soberanía fiscal.**

Cuadro No. 25

DEFICIT PROPIO DEL NIVEL MUNICIPAL (Sector Central)
Y FINANCIAMIENTO CON TRANSFERENCIAS
PERIODO 1980-1990

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUT. (a)	GASTOS CORRIENTES (b)	DEFICIT PROPIO (c=b-a)	PORCENTAJE DEFICIT SOBRE INGRESOS (c/a)	TRANSFERENCIAS NACIONALES (d)	PORCENTAJE TRANSFERENCIAS SOBRE INGRESOS (d/a)
1980	12610,6	16164,0	3553,4	28,18	4638,7	36,78
1981	16770,1	22277,0	5506,9	32,84	6876,6	41,01
1982	21701,3	28453,3	6752,0	31,11	9617,1	44,32
1983	26147,1	35927,4	9780,3	37,40	15182,5	58,07
1984	37099,4	48787,4	11688,0	31,50	16823,8	45,35
1985	47798,5	62104,2	14305,7	29,93	18312,9	38,31
1986	65010,4	84120,2	19109,8	29,39	32367,0	49,79
1987	85275,7	117341,5	32065,8	37,60	54372,7	63,76
1988	123395,6	151745,1	28349,5	22,97	81090,0	65,72
1989	171917,8	210570,4	38652,6	22,48	119914,0	69,75
1990	233665,4	279621,5	45956,1	19,67	172145,1	73,67

FUENTE: MISION PARA LA DESCENTRALIZACION, INFORME FINAL, BOGOTA 1992; CUADRO III.28

De otra parte, es interesante resaltar que los gastos de inversión municipal aumentaron considerablemente en su sector central, pasando de representar un 18.1 % del gasto total en 1980, para llegar a un 42.8% en 1990. Los gastos corrientes pasaron de representar un 81 % en 1980 a un 57:2% en 1990. Este comportamiento es explicable por el rápido crecimiento de las transferencias de la Nación recibidas por los municipios durante el período, el cual representa en 1990 un 73.7% de los ingresos tributarios y no tributarios.

Las dificultades enfrentadas en la generación de recursos propios no son monopolio de los pequeños municipios. Para el período 1980-1989, de las cuatro grandes ciudades

del país sólo Medellín tuvo una tasa de crecimiento de los ingresos tributarios (8%), superior al promedio nacional (5%). Bogotá presentó el crecimiento más bajo (3.5%), incluso inferior a ciudades de menor tamaño y complejidad. En general, se observa que los comportamientos por ciudades no corresponden al tamaño/complejidad de las mismas, pues los niveles de esfuerzo fiscal, en términos per cápita, muestran variaciones significativas. Al analizar los niveles de ingreso per cápita más altos por municipio en 1989, se observa que de las 50 primeras ciudades, Medellín se encuentra en la sexta posición, Bogotá ocupa el lugar 12, Cali el 36 y Barranquilla el 45[71].

De los recursos propios que recaudan los municipios existe una proliferación de impuestos con bajo nivel de recaudo. Este aspecto complica la administración tributaria regional, encarece los costos de administración y se convierte en un factor perturbador de la eficiencia administrativa que atenta contra la equidad tributaria. De otra parte, ha generado una dependencia cada vez mayor de otras fuentes complementarias para financiar las inversiones en infraestructura y mejora- miento de condiciones de vida de las ciudades.

El impuesto predial por rangos de ciudades muestra la creciente participación de los municipios menores de 100.000 habitantes, observada durante el período 1980-1989, como lo muestra el Cuadro No. 26. Este comportamiento se explica por el incentivo creado por la Ley 12 de 1986. Sin embargo esta medida pudo generar un efecto de réplica en los municipios entre 100.000 y 200.000 habitantes, que presentaron los mayores niveles de crecimiento durante el período.

Los incentivos legales parecen haber dado resultados en la consolidación de los ingresos tributarios propios. No obstante su peso continúa siendo insignificante y pone de manifiesto la debilidad que de allí se deriva para fortalecer la acción de las ciudades en materia de desarrollo urbano. No debe olvidarse, sin embargo, que su debilidad puede ser el resultado no solamente de las restricciones políticas locales (resistencia tributaria) sino que también puede ser el fiel reflejo de la precariedad económica de los municipios. Las mediciones e indicadores de desempeño que se generen deben tener en cuenta ambos aspectos pues, de lo contrario, se puede llegar a conclusiones erróneas. En este sentido hay" que destacar la carencia de información económica oportuna y confiable que pueda servir de base para tomar decisiones en este sentido.

En el gasto en desarrollo urbano no hay suficiente claridad sobre las destinaciones y el comportamiento de las inversiones realizadas. No obstante, se sabe que en general los ingresos percibidos por tributos municipales se orientan a cubrir el funcionamiento - servicios persona- les, gastos generales- de las administraciones, incluso manteniendo niveles deficitarios, según se observó en las cifras del Cuadro No. 26.

---

[71] Informe Final de la Misión para la Descentralizaci6n, üp. Cit. pág. 229.

Cuadro No. 26

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL IMPUESTO PREDIAL MUNICIPAL POR CATEGORIAS PERIODO 1980-1989

(PORCENTAJES)

POBLACION	NUMERO MPIOS.	POBLACION 1985	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mas de 500.000 Hab.	5	8637080	66,3	66,9	68,8	66,7	65,8	63,6	64,1	63,9	62,9	60,3
200.000 - 500.000 Hab.	12	3285281	9,9	10,4	9,5	11,0	10,5	10,8	10,0	9,7	7,8	9,8
100.000 - 200.000 Hab.	14	2086700	4,1	4,5	5,2	5,0	5,8	6,0	5,5	4,8	5,7	7,3
50.000 - 100.000 Hab.	40	2735376	3,6	3,3	3,0	2,9	3,8	4,4	5,3	5,6	6,7	5,8
20.000 - 50.000 Hab.	218	6379066	7,3	6,2	5,6	6,0	6,2	6,7	6,8	7,2	8,4	8,2
Menos de 20.000 Hab.	736	6910317	8,8	8,7	7,9	8,4	7,9	8,5	8,3	8,8	8,5	8,5
TOTAL	1,025	30033820	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MISION PARA LA DESCENTRALIZACION, INFORME FINAL, BOGOTA 1992; CUADRO V.13

La descentralización fiscal ha tenido entonces un impacto positivo desde el punto de vista del incremento en los niveles de inversión municipal, destapando una demanda represada desde muchos años atrás. Aunque el esfuerzo fiscal propio ha crecido en términos reales, no lo ha hecho al ritmo de otros rubros como las transferencias. No obstante, se considera importante que éste logre consolidarse, sobre todo en la

generación de fuentes como el predial y la valorización por las funciones de financiación y orientación del desarrollo urbano que estas alternativas pueden desempeñar. No deja de ser sorprendente que el esfuerzo fiscal propio de las ciudades mayores no sea superior a las de menor tamaño, sabiendo que los costos del desarrollo urbano tienden a crecer más que proporcionalmente con respecto al tamaño de las aglomeraciones.

Resulta fundamental, por consiguiente, conocer las razones que explican el debilitamiento del predial y la valorización como fuentes de financiación local y determinar los obstáculos y oportunidades que ello genera para la promoción del desarrollo urbano. Tampoco debe pasarse por alto el comportamiento de las grandes ciudades ni el efecto que tiene sobre las posibilidades de intervenir activamente en los asuntos del desarrollo urbano propiamente dicho. Este conocimiento debe aprovecharse para proponer mecanismos más acordes con los propósitos de abrirle paso a una intervención integral sobre la ciudad.

2. Transferencias y otras fuentes de financiación local

Las transferencias de la Nación a las entidades territoriales por concepto de las disposiciones constitucionales -cesión del IVA y Ley 60 de 1993- se constituyen en la fuente de financiamiento local de mayor crecimiento durante el período 1990-1995, en comparación con los crecimientos de las transferencias por cofinanciación y las regalías como lo indican las cifras del Cuadro No. 27.

Cuadro No. 27

CRECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACION A LAS ENTIDADES TERRITORIALES (Ley 60, Cofinanciación y Regalías) PERIODO 1990-1995

(PORCENTAJES)

CONCEPTO	TASAS DE CRECIMIENTO					
	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	TOTAL 1990-1995
TRANSFERENCIAS LEY 60	10,33	15,70	10,75	15,66	7,86	**2,81**
COFINANCIACION	5,84	0,46	-16,90	21,18	9,57	**2,28**
REGALIAS (Mpios, Deptos, FNR)	-36,58	-6,58	1,01	16,36	20,32	**1,96**

FUENTE: DNP - UDT, ESTIMACIONES, OCTUBRE 1994

Para la adecuada disposición de recursos provenientes de estas transferencias (participaciones municipales, cofinanciación y regalías), las entidades locales deben asumir importantes retos de adecuación funcional y aumento en capacidades de planificación y gestión financiera. Los porcentajes de inversión sectorial de la Ley 60 de 1993 -recientemente validados sin ninguna transición por sentencia de la Corte Constitucional- obligan a un ejercicio de programación y ejecución de la inversión local en función de estos montos. Los recursos de cofinanciación están sujetos a un esquema de competencia de las localidades, previa presentación de proyectos viables según cupos indicativos de recursos por departamento. Finalmente, los recursos de regalías se deben ejecutar de acuerdo con la presentación de proyectos con énfasis en

impactos regionales y según los mecanismos establecidos por el Fondo Nacional de Regalías.

Las participaciones municipales se distribuyen proporcionalmente al porcentaje urbano-rural de cada localidad. En promedio, un 84% de los recursos que se transfieren a los municipios capitales debe ser destina- do al territorio urbano, mientras que en el caso de los municipios no capitales de departamento, el promedio general es de un 23%. Los niveles de estos recursos aumentarán progresivamente cada año, pasando del 14% al 22% de los ingresos corrientes de la Nación en el año 2002. De otra parte, la programación y ejecución de estos recursos municipales está condicionada a destinaciones específicas según porcentajes por sector. Para los sectores de los atributos de la política urbana, solamente está definido un 20% para agua potable y sanea- miento básico -que puede ser disminuido si existen coberturas superiores al 70%-. En cuanto a los demás, especialmente vivienda, equipamiento y vías urbanas, hacen parte de un conjunto bastante amplio de sectores, para los cuales está previsto el 20% del total de recursos. Esta última situación dificulta la financiación de proyectos completos, afectando significativamente la calidad del gasto.

Las inversiones financiadas con transferencias no garantizan necesariamente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población municipal, pues ello depende de la calidad del gasto. Hay signos preocupantes: en los programas de inversión que los municipios debían adoptar para la ejecución de los recursos de transferencia de Ley 12, se observa una exagerada atomización de recursos[72]; tales programas correspondían más a asignaciones de partidas para diversos propósitos, que a proyectos realmente estructurados, trayendo como consecuencia una ineficiencia en el gasto.

Los sistemas de reparto de las transferencias de la Nación son altamente sensibles a la calidad y oportunidad de la información. La gran mayoría de municipios, en especial los de menor tamaño, no disponen de mecanismos adecuados para consolidación y presentación de la información requerida. De otra parte, en la medida en que no se disponga de elementos adecuados para la validación de la información, se corren riesgos de manejos inapropiados que desvirtúen los objetivos buscados con la asignación del gasto por transferencias.

Los recursos de cofinanciación se han constituido en fuente complementaria de los recursos de inversión. Específicamente en los sectores de infraestructura para el desarrollo urbano, han alcanzado para el año 1992 en promedio un valor equivalente al 23% de la transferencia del IVA, con tendencia a aumentar pasando a niveles del 28% -de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación establecidas por la Ley 60 de 1993 incluyendo recursos Red de Solidaridad-. La inversión realizada con recursos de entidades nacionales -Inurbe- y fondos financiadores o cofinanciadores de inversión –FNA, Caminos Vecinales-, sumada a la vinculación efectiva del sector privado en financiación y ejecución de obras, se constituyen en otras fuentes complementarias para el desarrollo urbano. En el caso de

---

[72] Maldonado, Alberto. "Análisis del Comportamiento de la Inversión Municipal", Info Final, julio de 1993.

Inurbe, específicamente para el sector vivienda, desde la aplicación de la Política de Vivienda de Interés Social en 1990, hasta septiembre de 1994 ha colocado recursos por un monto que asciende en promedio a un 20% de las transferencias a los municipios.

La inversión en las ciudades con recursos por transferencias -situado fiscal- y otros -Institutos y Fondos Departamentales- depende en gran medida de la dinámica de los sectores financieros y de la disponibilidad de altos márgenes de acción de estos entes. En general los departamentos con mayor nivel de desarrollo relativo -según sus presupuestos de inversión, contribución al PIB, nivel de formación de capital per cápita- son los que cuentan con entes cofinanciadores o promotores del desarrollo, con impactos directos en los centros urbanos de su jurisdicción.

Los recursos del crédito -especialmente de Findeter- para financiar el desarrollo de los atributos urbanos, han cubierto el 55% de los municipios del país en el período 1990-1994. El promedio de operaciones de crédito es de 1.5 por municipio, con un estimado de $496.059 millones de recursos de crédito aprobados. Este monto representa un 55% del valor total de los proyectos financiados por dicha entidad.

En función de los propósitos de la Política y del desarrollo urbano cabe preguntarse si la rigidez en la distribución sectorial de los recursos provenientes de transferencias se constituye en un obstáculo o más bien en una posibilidad de impulso. Igualmente cabe interrogarse acerca de la conveniencia de establecer límites a la distribución urbano-rural de los recursos: no debe pensarse que todas las inversiones localizadas en las zonas urbanas las benefician exclusivamente a ellas sino que muchas, como se mostró en el análisis del equipamiento y del espacio público, tienen coberturas más amplias. También es necesario continuar ampliando el conocimiento acerca del impacto de la gestión de estas transferencias sobre la introducción o no de prácticas de planificación y programación de las inversiones, las cuales podrán estar abriéndole el camino o creando dificultades para la consolidación de prácticas de planificación urbana propiamente dicha. Es evidente que el esquema de transferencias ha sido pensado desde una dinámica propiamente sectorial y para la Política Urbana es de sumo interés resolver si ello contribuye o no a la promoción de una acción pública con visión integral de ciudad.

Conclusiones institucionales y de financiamiento del desarrollo urbano

El análisis desarrollado en este capítulo pone en evidencia dificultades financieras e institucionales que deberán ser afrontadas para la puesta en marcha de la Política Urbana. A nivel nacional se destaca la descoordinación de esfuerzos, la lógica estrictamente sectorialista con la que cada uno de ellos se ha desarrollado, con las consecuencias de dispersión, duplicidades y hasta un cierto entorpecimiento a las funciones del gobierno local. Poco es lo que esta situación contribuye al afianzamiento de una intervención integral sobre la ciudad. Es urgente, por consiguiente, que la Política Urbana en su esfuerzo por articular las políticas macroeconómicas a los

propósitos del desarrollo urbano no se constituya en una iniciativa más que contribuya a la dispersión. Resulta indispensable intervenir simultáneamente en dos frentes complementarios: crear las instancias que permitan articular las políticas nacionales a los propósitos del desarrollo urbano y coordinar y compatibilizar las acciones sectoriales, reguladoras de las relaciones entre el Estado central y los municipios.

De igual forma, los esfuerzos dirigidos al apoyo institucional de la gestión local para los asuntos urbanos, resultan vanos e ineficientes, si el nivel nacional no cuenta con una instancia o mecanismo coordinador que lidere e integre las formas de intervención en asistencia técnica y acompañamiento, en función de propósitos de ciudades integrales para el desarrollo, que permita mayor impacto, utilización óptima de recursos y aprovechamiento de oportunidades de mejoramiento.

Complementariamente, los niveles intermedios de gobierno, entre los que se destacan con mayor relevancia los departamentos, si bien han tenido experiencias positivas de acción en el acompañamiento y la asistencia a los municipios, tampoco han contado con un marco de orientación para la actuación integral en asuntos urbanos, debido a la confusión en las responsabilidades y competencias territoriales. El desarrollo urbano es entendido como una responsabilidad municipal sin articulación con los objetivos generales de desarrollo y ordenamiento planificado de las ciudades. Esto conlleva acciones puntuales de apoyo, ligadas más a la gestión administrativa y financiera de las entidades y especialmente en los sectores sociales, ejes del proceso de descentralización de competencias y recursos.

La actuación local para el desarrollo urbano está precariamente estudiada y explicada. No obstante, en la mayoría de casos se aprecia la inexistencia de un proyecto colectivo de ciudad liderado por el gobierno urbano que permita unir los esfuerzos de los diversos actores que intervienen en la ciudad. La Política Urbana tendrá que contribuir a orientar las acciones de administraciones locales hacia objetivos y metas de desarrollo urbano, en el contexto de autonomía local, articulando los principales instrumentos, programas y estrategias relacionadas con el desarrollo de las ciudades. El desarrollo urbano debe entenderse como un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las ciudades, que con la participación de los distintos actores sociales permita diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural.

Aunque el desarrollo urbano cuenta con múltiples fuentes de financiación, las posibilidades de aplicación de los recursos por parte de los gobiernos locales no es muy flexible:

- **Los recursos propios son escasos y no constituyen una fuente de financiamiento de inversiones en los atributos urbanos, pues se encuentran comprometidos para gastos de funcionamiento. De otra parte, los recursos por transferencias poseen asignaciones sectoriales fijas, dejando un pequeño margen para inversiones en desarrollo urbano.**

- **A pesar de los esfuerzos locales por cofinanciar programas y proyectos, no se ha logrado una complementariedad de recursos. Esto se debe a dificultades de coordinación con los niveles departamental y nacional, que permita operar en un marco público bajo principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. La autonomía local y la planeación financiera, erróneamente concebidas, se constituyen en factores críticos que no facilitan una gestión financiera acorde con estrategias y metas prospectivas.**

- **Departamentos y municipios enfrentan el reto de asumir la administración de un flujo de recursos elevado para la prestación de servicios y adecuar sus marcos fiscales de actuación, sin haber desarrollado previamente su capacidad de gestión o contado con el apoyo adecuado para ello.**

- **Las fuentes de financiamiento para inversiones en desarrollo urbano están excesivamente diversificadas, aun cuando tienen orígenes comunes. Esta situación dificulta los esfuerzos de integración en una perspectiva de complementariedad para atender responsabilidades de inversión y ejecutar acciones previstas en planes de desarrollo local y territorial. Igualmente, excepto el caso de Medellín, las acciones complementarias para financiar obras en las ciudades utilizando mecanismos como contribución de valorización y autoavalúos, han respondido a dinámicas coyunturales que no han garantizado continuidad ni transparencia en el manejo de las destinaciones de gasto.**

- **La mayoría de los municipios del país, pese a la recuperación de sus ingresos propios, especialmente el impuesto predial, presentan una fuerte dependencia de las transferencias del nivel nacional. Adicionalmente, falta una estrecha correspondencia entre el tamaño/complejidad de las ciudades y la capacidad de generar ingresos tributarios que permitan cubrir gastos de funcionamiento y dejar márgenes de inversión.**

- **La pérdida relativa del impuesto predial, en el conjunto de los tributos locales, tiene un impacto significativo al crear mayores dificultades para alcanzar objetivos de eficiencia económica y desarrollo político e institucional. Este impuesto es uno de los pilares fundamentales de la autonomía local para recaudar tribu- tos y destinar el gasto autónomamente en función de los cargos por la propiedad inmueble y los avalúos catastrales. Desafortunadamente, múltiples aspectos inciden de modo negativo para potenciar esta fuente de financiación, entre los que se destacan factores de impopularidad política, altos costos de administración, bajo esfuerzo fiscal, y el hecho de estar destinada a una caja negra -gastos de funcionamiento-, al no tener destinación específica de inversión.**

- **Las administraciones locales no tienen tradición institucional en la utilización de mecanismos de distribución de cargas y beneficios o de participación en las**

plusvalías generadas en el desarrollo urbano (contemplados en las leyes) como forma de financiación para acometer inversiones.

Para fortalecer la función de los gobiernos locales en el desarrollo urbano, es indispensable que se superen por lo menos algunos de los más importantes cuellos de botella anteriormente señalados. En el plano del manejo de las transferencias sería deseable una mayor flexibilidad que dé cabida a acciones integrales de impacto urbano. Desde el punto de vista de las finanzas locales, el fortalecimiento de los recursos propios deberá acompañarse de un uso privilegiado de fuentes como el predial y la valorización, las cuales permiten una incorporación más directa y explícita de objetivos de desarrollo urbano, trascendiendo la mirada estrechamente fiscalista que ha primado en este campo.

La planificación y el desarrollo urbano

La política urbana se ha concebido como uno de los medios fundamentales para alcanzar los objetivos de desarrollo del Salto Social; dicha política se realiza a través de instrumentos entre los que se destacan los Planes Urbanos. La planificación urbana consiste en un proceso a través del cual se genera un flujo de decisiones que tiene como objetivo introducir la dimensión espacial del desarrollo para alcanzar las metas socioeconómicas de corto, mediano y largo plazos que se proponen las ciudades con respecto al sistema regional donde se inscriben y a su desarrollo interior.

La necesidad de encauzar las fuerzas del mercado, de garantizar la competitividad con propósitos de mayor expansión económica y más sólida inserción internacional, a la par de velar por la equidad y la consolidación democrática, constituyen algunos de los retos principales de los gobiernos nacional y local; con tal fin la planificación interurbana pueden convertirse en un muy importante instrumento de gobierno.

Para examinar la problemática y las potencialidades de la planeación en el país, inicialmente se tratará la planeación interurbana, a continuación se mirará la planificación intraurbana y finalmente se precisará el rol de la planeación en el nuevo marco constitucional y en relación con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y con el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

1. Los planes nacionales y la planeación urbana

La preocupación por el equilibrio de la red urbana y la distribución de las oportunidades regionales de desarrollo ha estado presente de forma casi permanente en los planes nacionales de desarrollo de los últimos treinta años. De una u otra forma, las propuestas macroeconómicas y sectoriales básicas suelen justificarse por sus esperados efectos urbanos y territoriales. No obstante, el peso real que estos objetivos juegan a la hora de las decisiones fiscales y políticas ha sido muy desigual. Las iniciativas emprendidas se han desarrollado en dos grandes ejes: el del desarrollo

económico y el del progreso social. Cada una de ellas ha tenido su propia dinámica y ha desempeñado papeles diferenciales a lo largo del tiempo.

Los planes nacionales de desarrollo que han hecho de la ciudad un componente fundamental, planteando más claramente una Política Urbana, fueron Las Cuatro Estrategias (1970-1974) y el Plan de Economía Social (1986-1990). En el primer caso, además de utilizar el sector de la construcción como motor del crecimiento económico, se formuló una propuesta de reorganización urbana, bajo la dirección del profesor Currie, como fue el Plan de Ciudades dentro de la Ciudad; en el segundo, la aprobación de la Ley de Reforma Urbana, 9a. de 1989, proporcionó las herramientas legales de intervención en la ciudad de las cuales se había carecido hasta ese entonces.

En los casos restantes se ha hecho un énfasis explícito en la necesidad de "detener" el crecimiento urbano o, alternativamente, de equilibrar su proceso de desarrollo. Los planes de desarrollo de los Presidentes Lleras Restrepo y López Michelsen poseen claros objetivos de contención del crecimiento urbano como uno de los más importantes propósitos de política. En el primero de ellos, la reforma agraria es justificada no solamente como política de modernización socioeconómica sino también por sus efectos esperados de retención de la población campesina en las áreas rurales. En el segundo, el programa DRI es entendido como una política integral que, si bien renuncia al cambio estructural de la propiedad rural, busca mejorar radicalmente las condiciones de vida del campesinado pobre y detener así su acelerado éxodo hacia la ciudad. Posteriormente, esta preocupación se ha ido desdibujando y ha adquirido la forma de objetivos de equilibramiento de la red urbana o de mejoramiento de las oportunidades de desarrollo de las regiones atrasadas.

Este propósito de obtener una red urbana menos concentrada está presente en la casi totalidad de los planes de desarrollo y ha justificado numerosas políticas en los más diversos ámbitos. La promoción del desarrollo de las ciudades intermedias, centros de equilibrio o ciudades alternas ha hecho parte de las intenciones por obtener una red urbana más equilibrada. En un principio, hasta finales de los años setenta, se utilizaron los más variados mecanismos de intervención directa. La promoción de parques industriales, zonas francas o incluso la prohibición explícita de la implantación de grandes proyectos en las ciudades principales hicieron parte de los instrumentos utiliza dos para la obtención de este fin. Más tarde se fue acudiendo a medidas más indirectas como fueron el crédito subsidiado las exenciones tributarias y las cotas al crédito de inversión destinado a favorecer las ciudades mayores.

Durante el pasado gobierno (1990-1994) terminaron por desmontarse los mecanismos existentes y se planteó un giro importante en la formulación del problema: se planteó que la apertura económica, la liberalización de los mercados y la internacionalización de la economía, conjugadas con el proceso de descentralización, habrían de abrir y crear las oportunidades de desarrollo a las ciudades y regiones más atrasadas. No obstante, por paradójico que parezca, anteriormente se mostró que los resultados fueron contrarios a lo esperado: los beneficios de la apertura se concentraron en las grandes ciudades y regiones más desarrolladas y los costos afectaron principalmente a las regiones exportadoras y atrasadas.

El Salto Social, perseverando en los propósitos de apertura, internacionalización y descentralización plantea correctivos con serias repercusiones sobre lo que debe ser su política territorial y urbana. Se entiende que las ventajas competitivas son creadas y que, por tanto, los buenos resultados socioeconómicos no son efecto espontáneo del mercado: requieren de activas políticas sectoriales y territoriales. Aunque las iniciativas y la ejecución de las mismas deben partir y ser responsabilidad fundamental de las entidades territoriales, el Estado central debe desempeñar un rol activo de coordinación, orientación, regulación y en algunos casos inducción de políticas y programas urbano-regionales.

Es interesante señalar que los pocos intentos por institucionalizar la participación regional en la toma de decisiones sectoriales y macroeconómicas han fracasado. Este fue el caso de la reforma constitucional propuesta por el presidente Turbay que pretendió obligar una construcción del Plan Nacional de Desarrollo de abajo hacia arriba (de los departamentos a la nación). La materia prima de este proceso serían los planes urbanos y departamentales de desarrollo, de elaboración obligatoria, montados con base en un esquema de concertación y participación. Tal reforma fue declarada inconstitucional. Se puede afirmar que los CORPES son una iniciativa que, de cierta manera, llena algunos de los vacíos que se quisieron solucionar con la reforma constitucional de Turbay. Sin embargo, su impacto y resultados están insuficientemente evaluados, siendo muy arriesgado aventurar conclusiones sin un fundamento serio.

La anterior experiencia contrasta con la vivida respecto del gasto La social, donde teniendo como fundamento las preocupaciones por el equilibrio urbano-regional del desarrollo, el país fue acudiendo, en los más diversos campos de la política nacional, a fórmulas redistributivas espaciales de la inversión pública: se trata, en este sentido, de fórmulas institucionalizadas de reparto espacial de recursos públicos. Los orígenes más modernos de esta tradición datan del situado fiscal, creado durante la administración Lleras Restrepo, que busca favorecer a las regiones y ciudades de menor desarrollo relativo. El desarrollo de esta tradición se prolonga en las decisiones que la Constitución del 91 toma en esta materia: las crecientes transferencias intergubernamentales tienen este significado, lo mismo que las fórmulas precisas diseñadas para el cálculo de los montos a distribuir.

El principal impacto de este proceso ha sido el de crear un fondo municipal de inversión y gasto social, estable y creciente. Los efectos de su existencia comienzan a verse con la expansión de las posibilidades municipales de inversión. No obstante, falta por determinar cuál ha sido el verdadero carácter de la distribución de los recursos (progresivo o regresivo), y cuál será el impacto sobre la generación de posibilidades de desarrollo regional y urbano (concentrativas o desconcentrativas). Estas inquietudes se suman, por tanto, a las ya planteadas en el numeral anterior donde se apreciaron las dificultades derivadas del sectorialismo, de la descoordinación, y de la ausencia de propósitos explícitos de desarrollo urbano.

Como consecuencia de esta tradición se han obtenido muchos resultados positivos, pero también han hecho carrera una serie de dificultades que sólo podrán empezarse a corregir si se formula una Política Urbana que persiga objetivos urbano-regionales. Muy particularmente, se tiende a pensar que la descentralización y la apertura producen espontáneamente resultados urbano-regionales redistributivos y desconcentrativos. No obstante, las exploraciones hechas para el caso de la apertura arrojan serias dudas que ponen en evidencia la necesidad de una participación del Estado central en 1 la corrección de los resultados indeseables y en la potenciación de los esperados.

2. La planificación metropolitana

Como resultado del proceso de crecimiento urbano,1as áreas metropolitanas, AMs, se han venido institucionalizando (Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira y Cúcuta), aun cuando el avance en su capacidad de planificación y gestión ha sido parcial. Aun- que se han obtenido algunos resultados, las instancias metropolitanas existentes han tendido a limitarse a asuntos netamente locales y en algunas de sus actuaciones han generado conflictos de competencias y tratamiento inequitativo de los municipios periféricos, creando así resistencias hacia la institucionalización de la administración metropolitana.

Algunos de los motivos más destacables del limitado avance de la administración y planificación metropolitana son los siguientes:

i) Imposición de decisiones no concertadas, descoordinación de las acciones y conflictos de autonomía:

Tradicionalmente las administraciones y la planificación metropolitana han sido impuestas jerárquicamente, con mínima posibilidad de participación de los municipios menores. Esta circunstancia menos-cabó la autonomía local y generó resistencias ante la posible creación de áreas metropolitanas.

Otro factor que ha incidido en el lento avance de la administración metropolitana es la escasa coordinación en las relaciones intergubernamentales, la realización aislada de acciones sectoriales y la dificultad de concertar propósitos y programas que comprometan a las diversas instancias públicas y privadas que deberían participar activamente en el desarrollo metropolitano.

Igualmente, la falta de claridad sobre las relaciones de autonomía que deben prevalecer entre el AM y los municipios que la integran, para atender los asuntos de interés común, ha contribuido a mantener una visión parroquial aferrándose a principios tradicionales de autonomía, que no aprovechan las ventajas de la integración para manejar asuntos donde las competencias de los, diversos entes territoriales son concurrentes.

Finalmente, la estructura físico-funcional que se superpone a los límites jurisdiccionales de los municipios integrantes del AM, no ha tenido un reconocimiento institucional como espacio político diferenciado tanto por parte de las entidades locales como de los niveles departamentales.

ii) Ausencia de una comunidad metropolitana

Las AMs, tanto urbanística como económica y administrativa- mente, requieren una visión unitaria. Cada una de las jurisdicciones locales, aparte de tener definidas y de ejercer sus propias competencias, ha visto surgir, con mayor o menor intensidad, movimientos ciudadanos que reflejan formas de articulación de la sociedad civil con la autoridad y, al mismo tiempo, dan concreción a un sentimiento de identidad o de pertenencia a la ciudad o a parte de ella. Sin embargo, entre los habitantes de los municipios de la periferia metropolitana no existe un sentimiento de pertenencia a la metrópoli; se desconoce la especificidad de este fenómeno, su significado e importancia.

Adicionalmente, la dificultad de discernir y llegar a consenso sobre qué intereses son realmente locales y cuáles constituyen temas que desbordan el ámbito municipal y sobre los cuales existe prioridad y disposición de compromiso por parte de cada municipio, también es una barrera para la creación de comunidad metropolitana.

Es aún más difícil conciliar los intereses metropolitanos si falta democracia en la gestión metropolitana. Esto indica la necesidad de fortalecer la organización comunitaria y la participación ciudadana para aproximarse al conocimiento de la metrópoli; el propósito es crear comunidad metropolitana.

iii) Escaso aprovechamiento de economías de escala

El proceso de metropolización hace posible obtener economías de escala en acciones de interés común, reduciendo así los costos medios en asuntos catalogados de nivel metropolitano.

La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas logra ciertos avances con respecto a la norma vigente anteriormente, donde se permitía el predominio de la ciudad central sobre la periferia metropolitana. Siguiendo el mandato constitucional se establecen unos órganos de administración con participación equitativa de los municipios metropolitanos, se establecen criterios para definir los asuntos metropolitanos que serán de obligatorio acatamiento por parte de los gobiernos locales y se consagran procesos participativos populares para las decisiones sobre la conformación del área.

Los mecanismos jurídicos e institucionales van a la zaga de las realidades socioeconómicas: este es el caso de las áreas metropolitanas. Es prioritario facilitar las condiciones para la aplicación de la ley de áreas metropolitanas y poner así a prueba

su aporte en la solución de los problemas del gobierno metropolitano. Adicionalmente, es necesario profundizar en el conocimiento de la formación y desarrollo de estas áreas, conocer las experiencias que otros países han tenido en estas materias y facilitar la cooperación horizontal. El Estado central debería tener alguna capacidad de anticipación, lo mismo que considerar la particularidad de estas realidades para adaptar así las herramientas institucionales y de cooperación y asistencia técnica.

3. La planificación urbana

Así como la política urbano-regional se fue debilitando en el transcurso de los últimos 20 años, la planeación urbana sufrió un proceso semejante. En la actualidad existe una doble crisis: la del plan urbano y la de gobernabilidad, cada una con sus propias manifestaciones: la primera reflejada en la fuerte separación entre los niveles de concepción del plan y de construcción de la ciudad, y la segunda en el malestar sentido por los habitantes de las grandes urbes colombianas, que son ciudades en el sentido físico pero no lo son satisfactoriamente en el sentido político.

El plan ha perdido legitimidad y credibilidad en sus proposiciones; se han desdibujado los espacios colectivos de la ciudad y su contribución a la formación de verdaderos ciudadanos. El plan, cuando existe, no guía la inversión pública y no orienta la forma física de la ciudad, es decir, no interviene en el manejo de los más agudos problemas de ésta; el espacio público está seriamente recortado y la gobernabilidad es también muy reducida.

Por consiguiente, es necesario comprender los factores que explican la crisis de planificación y de gobernabilidad, para buscar alternativas coherentes con la Política Urbana del Salto Social y montar los mecanismos requeridos. Se hará una rápida revisión de la evolución de las tendencias generales de la planeación urbana en el país analizando dos grandes períodos, el primero de 1950 a comienzos de los años setenta y el segundo desde ese entonces hasta ahora. Se hará un análisis más detallado del período actual con el fin de identificar las más importantes causas de las mencionadas crisis y precisar así el papel que la Política Urbana puede desempeñar en la restitución de la legitimidad y pertinencia de la planificación urbana, como instrumento de gobernabilidad.

Primer período: los paradigmas de la ciudad moderna y del Estado- bienestar

La imagen social que orientó la planeación urbana durante esta etapa (1950-1970) fue la de la ciudad moderna, caracterizada por la búsqueda de un alto nivel de integración física y social, división funcional claramente establecida, gran homogeneidad en su estructura y acceso generalizado de la población a los componentes básicos de la vida urbana: vivienda, transporte, educación, empleo e ingresos.

El esfuerzo por alcanzar estos objetivos se desplegó en el marco de la existencia de un Estado que intervenía directamente en la corrección de los desequilibrios e inequidades que el mercado y la economía generaban. Su intervención se dio en cuatro instancias diferentes: en la producción y financiación de vivienda para sectores bajos y medios; en la producción de equipamientos colectivos, principalmente en los campos educativo, hospitalario, recreativo y de administración; en la producción y financiación de infraestructura de servicios públicos; y en el control de los sistemas de financiación de la vivienda y del desarrollo urbano. Como esta intervención se produjo en el marco de relaciones intergubernamentales caracterizadas por la primacía política, fiscal y administrativa del Estado central, se concretó a través de la acción directa de las grandes empresas descentralizadas del orden nacional.

No obstante, el grado de dependencia de las ciudades con respecto al Estado central no era el mismo. De una parte, las urbes mayores replicaron el modelo nacional de intervención a través de la progresiva constitución de empresas descentralizadas del orden municipal, con gran autonomía presupuestal, técnica y administrativa y con acceso privilegiado a recursos de crédito provenientes de las agencias multilaterales. Adicionalmente, contaban con Planes Reguladores que pretendieron orientar la intervención del Estado en la ciudad, independientemente de si ésta provenía de las esferas nacionales, regionales o locales. De otro lado, las ciudades pequeñas e intermedias, incapaces de desarrollar este mismo esquema organizacional, quedaron dependiendo de la intervención de las entidades descentralizadas del orden nacional.

El crecimiento demográfico y físico de las ciudades fue muy acelerado y desbordó ampliamente las capacidades de generación de empleo, de producción de vivienda y de servicios públicos. La marginalidad y la informalidad urbanas irrumpieron como fenómenos perdurables, modificando radicalmente los conceptos de la planeación urbana e imagen de ciudad. El Estado y la sociedad vieron ampliamente sobrepasadas sus capacidades para ofrecer la ciudad moderna que habían prefigurado y fueron progresivamente renunciando a los conceptos originales de brindar una estructura integrada, homogénea y con acceso universal a la mayoría de los servicios urbanos considerados indispensables. El último intento serio por lograr estos objetivos, que marca además el fin de esta primera etapa, fue el realizado en el Plan de las Cuatro Estrategias.

Segundo período: el paradigma de la planificación integral

De principios de los años setenta a inicios de los noventa se desarrolla un nuevo tipo de planificación urbana: la planeación integral. Este tipo de planificación surge como respuesta a las limitaciones de las experiencias previas y como intento de adaptación a las nuevas realidades socioeconómicas.

La característica principal de la planeación integral es un cambio en la orientación prioritariamente referida a aspectos físicos y territoriales, a los planos económico, financiero, social y administrativo. El ordenamiento del territorio se disuelve al

interior del planeamiento integral; queda reducido a un resultado de la regulación de las intervenciones privadas a través de las normas urbanas y ejercicios de planeación zonal integral, delimitados a algunas áreas de desarrollo crítico.

El desarrollo espontáneo de las realidades urbanas, con sus componentes de desempleo, pobreza e informalidad se va imponiendo como un reto ante el cual los gobiernos locales no pueden hacer caso omiso. Más aún, se interpreta que muchos de ellos están en la base del fracaso en la consecución de algunas de las metas físicas propuestas por los planes reguladores. Se entiende, además, que la gestión de la ciudad debe modernizarse y adquirir un rol empresarial: la magnitud de los problemas técnicos, financieros y administrativos que enfrenta así lo van exigiendo.

De otra parte, este concepto empresarial recupera la experiencia exitosa de las empresas descentralizadas municipales especializa- das en la prestación de servicios públicos domiciliarios que ante el crecimiento de la demanda y de las exigencias técnicas respondieron satisfactoriamente, así se hayan desarticulado -aunque no totalmente- del manejo integral de la ciudad. Se pretendió replicar esta experiencia al campo del desarrollo urbano creando empresas e institutos de desarrollo urbano, encargados de la financiación y ejecución de las grandes obras. Se desarrolló la contribución de valorización como el mecanismo financiero de estas empresas e institutos, con la esperanza de repetir los éxitos conseguidos en otros planos de la gestión urbana.

Esta planeación integral trató de suplir las carencias evidentes en el campo de la intervención física, con el uso de las normas urbanas y de los perímetros de servicios para regular las densidades, los usos del suelo y la extensión física de las ciudades. Estos instrumentos buscaron controlar la actividad privada, pero no conducen ni programan la actuación pública, que se desarrolló por fuera del plan, con sus propias racionalidades sectoriales. También al margen de los planes, se adelantaron planes zonales de desarrollo integral que enfocaron acciones de todo tipo sobre áreas determinadas de la ciudad con propósitos de rehabilitación o renovación.

La intervención estatal sobre la ciudad se reduce en cuanto a sus requerimientos y dimensiones, como resultado de su incapacidad financiera para sostener el tipo de programas previos y como reconocimiento de la capacidad constructora de ciudad de las poblaciones de bajos ingresos: se adelantan así programas oficiales de autoconstrucción de vivienda o de lotes con servicios y normas mínimas. Paralelamente, el papel de los promotores privados de vivienda y equipamiento comercial acrecienta su injerencia sobre la construcción de la ciudad, apoyados en gran medida por el desarrollo del sistema UPAC como mecanismo especial de captación y colocación de recursos para el sector de la construcción.

Las grandes tendencias descritas se manifiestan en los más diversos aspectos del desarrollo de las ciudades en este lapso:

- **En la producción formal de vivienda se consolidó la UPAC como principal mecanismo de financiación. Paralelamente, el Estado central inició el proceso**

de desmonte de sus intervenciones, principalmente en los campos de producción de vivienda y servicios. Al Instituto de Crédito Territorial, ICT, se le retiró su responsabilidad como productor de vivienda y se municipalizó la competencia de prestación de servicios públicos.

- **De la intervención del Estado como orientador del desarrollo urbano, productor de modelos urbanísticos, normas de control físico y grandes conjuntos o barrios, se pasó a una gran libertad del mercado. La normativa urbana quedó entonces como único instrumento de ordenamiento urbano, al lado de la planeación zonal integral, como formas privilegiadas de intervención pública indirecta.**

- **En estas circunstancias el Estado prácticamente abandonó la producción de equipamientos colectivos; se "encargó" al sector privado de la producción actual de ciudad, quien lo hizo priorizando aquellos equipamientos rentables y produciendo sólo por exigencia normativa, los equipamientos estrictamente loca- les para cada urbanización. La ausencia de equipamientos colectivos acordes con el desarrollo urbano (parques, lugares de encuentro y sociabilización, vida colectiva, etc.) convirtieron a los centros comerciales en los únicos lugares colectivos; esto explica la operación de conquista de franjas de mercado cada vez más populares.**

El Tercer período: el nacimiento del paradigma de la ciudad desregulada

Varios procesos confluyen en la explicación del origen de este nuevo paradigma de la planificación urbana, el de la ciudad desregulada. Estos son la descentralización, la desregulación económica y la modernización del Estado.

Desde comienzos de los años ochenta, el proceso de descentralización fue restándole al orden nacional el protagonismo que tenía en materia de desarrollo urbano. Como resultado, los gobiernos locales tienen hoy una serie de competencias y recursos que crean la posibilidad de hacer una gestión integral del desarrollo urbano. Es importante destacar que los esfuerzos previos por fortalecer la planeación urbana, como es el caso de la reforma constitucional del gobierno del presidente Turbay y la ley 9 de 1989, no tenían la base política y fiscal con la que se cuenta en la actualidad. Como se ha formulado ya", este proceso ha generado dificultades a la gestión local, por su celeridad, que deberán ser resueltas al mismo tiempo que se consolida una nueva visión de la planeación urbana.

Como parte del mismo proceso de descentralización, reforzado posteriormente por la Constitución del 91, se fueron abriendo paso los conceptos de participación ciudadana que posteriormente se concreta- rían, de una parte, en las instancias de discusión de los planes de desarrollo nacional y territoriales, según 10 estipula la ley 152; de otra, la constitución de las localidades, de sus juntas administradoras locales y la reglamentación de los planes zonales, como en el caso reciente de Bogotá.

Posteriormente, a principios de los años noventa, las políticas de modernización del Estado y el desmonte de muchas de las instituciones que sustentaban las más diversas formas de intervención directa, fueron abriéndole paso a la nueva imagen urbana, la de la ciudad autorregulada; al mismo paso que la intervención estatal directa fue perdiendo legitimidad, se fue revalorizando el papel del mercado como principal mecanismo de regulación de la actividad económica y de desarrollo urbano.

Desde el final de la década de los setenta, ciudades como Bogotá desarrollaron nuevos conceptos de planeación concretados primero en el Acuerdo No. 7 de 1979 y posteriormente en el Acuerdo No. 6 de 1990, que han servido de referencia para modificaciones semejantes emprendidas en otras ciudades. Estos inician un nuevo ciclo en la planeación de la ciudad, que convierte al código urbano (las normas para regular la intervención privada) en un objetivo en sí mismo, completamente desarticulado de un plan de ordenamiento o de la actuación pública local, regional o nacional. Con la idea de flexibilizar la norma urbana, han liberado vastas zonas de la ciudad, para que sean las fuerzas del mercado las que determinen sus tendencias de cambio sin ninguna consideración sobre su vialidad, sus infraestructura s o equipamientos; esto ha producido, al mismo tiempo, un aumento considerable de las transferencias a los propietarios de los terrenos sin contra prestación alguna, enormes problemas de vialidad, infraestructura y equipamientos que deberán enfrentarse en los próximos años a costos muy altos.

Adicionalmente, las formas de intervención pública en los sectores de vivienda y servicios públicos se han modificado sustancialmente aboliendo los subsidios a la oferta y remplazándolos por subsidios directos a la demanda y promoviendo la participación privada en la prestación de servicios públicos domiciliarios bajo la vigilancia del Estado.

Es aún prematuro evaluar los resultados de este proceso. No obstante, en la medida en que se trata de tendencias de largo plazo, es previsible que darán lugar a la configuración de un nuevo modelo de planeación urbana que, como hipótesis de trabajo, ha sido definido como el paradigma de la ciudad desregulada. La Política Urbana del Salto Social inscribe el desarrollo de sus objetivos de largo plazo dentro de estas tendencias y plantea la necesidad de consolidar un modelo de planificación que si bien debe ser congruente con el proceso general, al mismo tiempo debe recuperar para la administración el papel indelegable como conductor del desarrollo urbano y productor de ciudad. Por esta razón, en lo que sigue se hará una precisión de las principales deficiencias identificadas y de las líneas de búsqueda de salidas posibles.

Las características actuales del plan y el gobierno urbanos

Este proceso de cambio remodeló completamente las relaciones sociales e intergubernamentales básicas que guiaron la intervención urbana durante el período anterior. Esta transformación fue tan radical que puede afirmarse disolvió sus fundamentos mismos; las mentalidades, las instituciones, los instrumentos no han

alcanzado a responder a los retos, formando un "vacío de Política Urbana". Este vacío se concreta en la aparición de tres grandes brechas sobre las cuales habrá de intervenir la Política Urbana del Salto Social para reconstituir sus fundamentos mismos:

1o. **La existente entre la Nación y los municipios que tendió a concebir que la descentralización despojaba al nivel central de las responsabilidades del planeamiento urbano y que las restringía, únicamente, a funciones de control. Como se ha mostrado a lo largo de este documento, es evidente que la Nación debe proporcionar políticas claras, mecanismos regulatorios adecuados y que definitivamente no se debe que- dar al margen de la solución de los más acuciantes problemas: coordinando las acciones a nivel central y acordando líneas de trabajo con las entidades territoriales.**

En este sentido, el Modelo Alternativo contemplado en el Plan de Desarrollo el Salto Social permite pensar las diferentes acciones sobre la ciudad colombiana; acepta los aciertos del neoliberalismo, pero plantea la necesidad de corregir las asimetrías resultantes de haber dejado actuar al mercado por fuera de un marco social preestablecido. Busca, como lo ha señalado expresamente el Primer Mandatario, allegar un Nuevo Camino **entre el populismo asistencialista, que trató de hacer cambio social con dudosos criterios económicos, y el capitalismo salvaje que trató de imponer la ley de "sálvese quien pueda" como fórmula de selección social[73]. Al nuevo modelo de desarrollo económico no le es ajeno que los efectos de sus acciones y estrategias determinan el comportamiento de los procesos de urbanización y distribución espacial de las actividades y, por supuesto, que los cambios en el tejido urbano inciden en el desempeño de sus políticas.**

Las políticas sociales, en particular los programas para los grupos más vulnerables, se constituyen en otro de los campos que, por definición, requieren de la acción intersectorial y coordinada entre los distintos actores públicos y privados que intervienen en su diseño y aplicación. En estas estrategias se reconoce un significativo componente urbano, con acciones integrales dirigidas a determinados segmentos de la población y coordinados entre el nivel nacional y el nivel local. Entre ellos se destacan: la Red de Solidaridad Social, la política de vivienda social urbana y los programas de generación de empleo. Estos programas en favor de los grupos más vulnerables requieren de su incorporación a la Política Urbana para coordinar la acción de las entidades del nivel nacional con la de los municipios.

2o. **La presente entre los niveles de intervención pública y el papel creciente del mercado, que concibió erróneamente que la valorización de este último como herramienta de regulación urbana despojaba al Estado de responsabilidades básicas y le permitía contentarse con listar intenciones a través de las "normativas". El análisis de las imperfecciones de los mercados urbanos y el carácter de la ciudad como bien meritorio de consumo colectivo plantean la intervención del Estado en sus más diversos niveles. Esta intervención debe darse dentro de los parámetros actuales de**

---

[73] Samper Pizano, Ernesto; Hacia un Modelo Alternativo de Desarrollo. El Salto Social, Intervención ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 26 de 1994, pág. 8.

asociación de voluntades públicas y privadas y liberando la iniciativa de estos últimos en todas aquellas áreas donde se considere conveniente.

El papel del municipio empieza a replantearse de proveedor o gestor directo y exclusivo de los servicios a garante o facilitador de su provisión; es el coordinador de la aplicación de subsidios directos y de la focalización de la inversión social que determina y afecta el diseño y las tendencias de crecimiento de las ciudades; es factor de concertación de los principales actores urbanos; y protagonista fundamental para el fortalecimiento de los instrumentos impositivos que transmiten señales precisas de orientación al desarrollo urbano, para buscar la individualización de externalidades entre los grupos de agentes económicos y la redistribución de los costos según el principio del beneficio. Hacen parte de esta tendencia las recientes políticas que promueven la privatización entendida como la transferencia de propiedad o el traslado de funciones del sector público al privado, la concesión de recursos, servicios o infraestructura s o la apertura a la iniciativa privada, así como la preservación de las reglas de competencia y el acceso equitativo a los mercados de producción y consumo generan nuevos condicionantes.

La invitación al sector privado para que concurra como cogestor de los intereses colectivos urbanos incidirá en la aparición de nuevos actores, y por consiguiente en la necesidad de fortalecer instituciones, en los distintos niveles territoriales, capaces de liderar y supervisar el desempeño conjunto de todas las agencias pertinentes del sector público; del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales, para garantizar que las políticas y los programas beneficien a los sectores más pobres de la población.

3o. **La existente entre el Estado y la sociedad, presente en la lentitud del primero en adaptar sus estructuras a las exigencias crecientes de la segunda en materia de democracia, participación e integración en medio de los principios de la tolerancia y el respeto a las más variadas diversidades. La autonomía local y territorial debe ser fortalecida ya que es la herramienta básica para acercar al Estado a su ciudadanía: no sólo la participación ciudadana deberá ser fortalecida, sino que el Estado central debe propender por no constituirse en un obstáculo a la necesaria fluidez y adaptabilidad que deben tener estas relaciones. El Estado central debe velar por la consecución de los grandes propósitos nacionales, en el marco de una gran flexibilidad de los gobiernos locales y territoriales en el manejo de sus asuntos.**

De acuerdo con las tendencias históricas anteriormente revisadas, se pueden comprender las características principales de la planeación y del gobierno urbanos actuales en Colombia. Con respecto al plan urbano, éstas son:

1. **Hay un indiscutible predominio del enfoque del plan indicativo que ha implicado, como contrapartida, la pérdida de una orientación hacia la acción; el plan se ha ocupado más de unas metas deseables, generalmente de tipo cuantitativo, que de orientar, en el espacio y en el tiempo, las intervenciones y sus formas de gestión para llevar las a la práctica. .**

2. **Se enfatiza la intervención normativa sobre 'el predio y sobre la actividad privada que se acompaña de una pérdida progresiva de la imagen de ciudad, que a su vez es reemplazada por la de "predio", alrededor del cual se concentra la imagen o idea del planeamiento.**

3. **Hay un predominio del planeamiento sectorial, especialmente a través de la consolidación de empresas de servicios públicos y entidades ejecutoras de los planes viales, descentralizadas del orden municipal. Su crecimiento se tornó en un abierto predominio en el manejo presupuestal y en la movilización de recursos para ejecución de grandes obras. Ante la imposibilidad de control de la expansión de la ciudad, el plan urbano ha acudido a la definición de un perímetro de servicios como herramienta de disuasión y coacción. La intervención pública directa sobre la ciudad se ha dado por consiguiente a través de la provisión de vías y de servicios públicos.**

4. **Se produjo un abandono progresivo del planeamiento físico. Tanto en la figura de la planeación integral como en la del plan municipal de desarrollo se ha mantenido la idea según la cual el plan debe manejar -simultánea e integralmente y dentro de ciertas relaciones de jerarquía- problemas de planeamiento económico, social y físico, además de considerar temas administrativos, fiscales e institucionales. Al no relacionarse de manera concreta las formas de coordinación y de ejecución administrativa y financiera del plan económico y social y del de ordenamiento territorial, se fue perdiendo la noción de espacialidad en el planea miento de la ciudad.**

5. **En concordancia con lo anterior, es explicable la progresiva pérdida de importancia del planeamiento urbano y el carácter de excepción que ha ido adquiriendo. Hay tres elementos particularmente ilustrativos de lo anterior: la ineficiencia en la producción de información urbana; la baja calidad y discontinuidad de los estudios urbanos; y las vacilaciones en la ejecución del plan por la ausencia metodológica de las variables de temporalidad, fiscalización y evaluación en las intervenciones propuestas. Esta debilidad institucional también se advierte en la baja participación en el debate cultural sobre el estado del planeamiento urbano y sus innovaciones metodológicas.**

Con respecto al gobierno urbano, los siguientes aspectos explican la reducción del margen local de actuación[74]:

1. **Hay una tarea de intermediación y espera para recibir la complementariedad y subsidiariedad de las instancias departamentales y nacionales, que ocupa lo mejor de la capacidad y tiempo de las autoridades locales. Este límite de autonomía es más crítico para aquellos municipios de menos de 15.000**

[74] Un análisis completo al respecto se puede revisar con mayor detalle en: Gómez Buendía, Hernando, "Pacto Colectivo y Gobernabilidad de la Ciudad Colombiana", Informe presentado al Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana COL 93/001 del Ministerio de Desarrollo, DNP y Programa de Gestión Urbana para las Naciones Unidas, mayo de 1994.

habitantes, con serias dificultades fiscales, técnicas y administrativas para garantizar su viabilidad.

2. **Hay una fragmentación del aparato administrativo de la ciudad en feudos que obedecen cada uno a la racionalidad electoral de su concejal, de suerte que, en lugar de una gran empresa urbana con gestión unificada, funciona una amplia variedad de microempresas electorales.**

3. **Hay un predominio de la "demanda privada" sobre la lógica de la planeación pública en el proceso de definir la malla vial y de servicios y de la "demanda política", es decir electoral, sobre la planeación, en el proceso de extender las coberturas de vías y de servicios hacia las zonas de vivienda y trabajo informal.**

4. **Sobre los grandes temas de la ciudad (tierra urbana y seguridad urbanas, trabajo, proyecto colectivo de ciudad), la política sólo se ocupa de manera retórica, marginal e ineficaz ya que dichos temas no se resuelven fácilmente y por sí solos no producen votos, pueden suscitar vetos y afectan intereses específicos.**

Síntesis del diagnóstico de la planificación inter e intraurbana

En el ámbito interurbano se ha carecido de una planificación urbana con perspectiva nacional y regional en la mayoría de los planes nacionales de desarrollo. Propósitos de desconcentrar el crecimiento urbano han estado presentes en la casi totalidad de los planes a través de diversas estrategias con visión parcial de la problemática urbana. Entre tales estrategias se destacan la promoción de ciudades alternas, incentivos tributarios y crediticios para favorecer determinados rangos de ciudades, promoción de zonas francas y prohibición de localización de inversiones externas en los centros mayores. El efecto de tales estrategias ha sido mínimo y no ha alterado significativamente el sistema urbano del país.

La metropolización como el proceso urbano de mayor magnitud y proyección no ha estado acompañada de los desarrollos administrativos y de planificación necesarios. De nueve áreas metropolitanas que existen de hecho en e país, solamente cinco muestran algunos avances en la institucionalización y planificación de los asuntos metropolitanos, siendo evidente la acumulación de los problemas que trascienden la capacidad de respuesta individual de los municipios de las áreas metropolitanas.

Dentro de las ciudades se constata la pérdida de legitimidad y credibilidad en los planes urbanos. La intervención estatal en la planeación de las ciudades sigue siendo predominantemente sectorial, al margen de una concepción integral de desarrollo de la ciudad con perspectiva de largo plazo.

Con relación al tipo de planificación urbana que ha tenido vigencia sobresalen como principales deficiencias: el predominio de las propuestas de acción voluntaristas sin

prever las acciones y decisiones que le den viabilidad y concreción a los objetivos; el manejo exclusivamente tecnocrático desconociendo procesos políticos y de participación en la elaboración y ejecución de los planes; y el predominio de la intervención normativa, la actuación pública restringida para llevar adelante el plan, y la confusión entre el plan de ordenamiento y el código de urbanismo.

Finalmente, con respecto al nuevo marco legal existente para adelantar los procesos de planificación y su relación con la planeación urbana se destaca lo siguiente:

- **La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en consonancia con los procesos de descentralización y democratización de la planificación, previó la articulación de los procesos técnicos y políticos gubernamentales, de tal manera que contribuyeran al cumplimiento de los programas de gobierno. La vigencia del voto programático, la obligación de rendir cuentas ante los electores sobre el cumplimiento del programa de gobierno y el proceso participativo para la elaboración del plan de desarrollo, demandan una mayor planificación.**

- **Los planes de desarrollo de los diversos niveles territoriales deben contener una política y estrategias de tipo espacial y vincularse a procesos políticos e institucionales que los hagan aplicables.**

- **La planificación económica y social requiere ser complementada con planes de ordenamiento territorial, que permitan articular las acciones sectoriales alrededor de una estrategia territorial de largo plazo, en coherencia con el propósito colectivo de municipio y de ciudad que se pretenda como parte de la política de desarrollo municipal. La estrategia territorial tiene como instrumento principal el plan de ordenamiento territorial, que debiera surgir de una concepción ampliada que sea capaz de articular los objetivos del ordenamiento urbano con los objetivos generales del desarrollo en sus dimensiones básicas: económica, social, política, cultural y ambiental.**

- **La dinámica del proceso de metropolización hace necesario que se institucionalicen los instrumentos de planificación y administración para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades que se generan alrededor de los asuntos metropolitanos. La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas supera las principales limitantes que han existido desde el punto de vista normativo para que se implante la administración metropolitana.**

Este contexto y las tendencias señaladas indican la necesidad de generar y fortalecer un nuevo concepto de planeación urbana, que a pesar de no estar completamente delineado, debe tener las siguientes características fundamentales:

1o. **Debe ser una herramienta para recuperar los espacios de la vida: colectiva y las finalidades del bien común. En otras palabras, debe hacer una contribución a la ruptura de las dinámicas particularistas y sectorialistas que han fragmentado la**

ciudad en mil pedazos. Esta búsqueda, sin embargo, se da en un contexto social y político muy preciso: el de la democracia local, la participación ciudadana y la desregulación económica. Por consiguiente, deberá surgir como resultado de la interlocución activa entre agentes tradicionalmente separados: los técnicos, los políticos, las organizaciones ciudadanas y las fuerzas económicas de la ciudad. Este proceso permitirá que el plan recupere la legitimidad perdida.

2o. **Este proceso debe permitir fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos locales, dotarlos de herramientas que les permitan acompañar los procesos políticos locales, dándoles orientación y sentido. Sin esta capacidad técnica será muy difícil que los procesos de concertación del desarrollo urbano resulten en la obtención de los objetivos esperados. Por tanto, es necesario que las autoridades locales tengan la capacidad de liderar los procesos, dotándose de una visión global de la problemática de la ciudad y poniendo a disposición de todos herramientas efectivas que concreten los deseos ciudadanos.**

3o. **Es necesario desarrollar nuevos modelos de planeación que equilibren convenientemente los componentes técnico y participativo, las metas integrales, sectoriales y espaciales. El Estado nacional y la comunidad científica y técnica deben desempeñar un papel líder en este sentido; sin embargo, su aporte debe hacerse atendiendo a criterios compatibles con las grandes tendencias del cambio socioeconómico:**

- **En primer lugar, la heterogeneidad socioeconómica del país impide pensar que exista "un modelo" de planificación universalmente válido, si bien la experiencia internacional al respecto, muestra ya un camino recorrido que debe ser considerado: el Estado nacional debe proporcionar criterios generales, herramientas básicas y cooperación para que estos modelos vayan construyéndose en acuerdo con la diversidad de las realidades locales y respetando los principios generales, propuestos en la Política Urbana, que permiten mantener la congruencia entre los esfuerzos locales y la búsqueda de metas nacionales de desarrollo.**

- **En segundo lugar, las herramientas de gestión integral no pueden partir de descalificar el pasado, sino que deben intentar recuperar los logros obtenidos, así sean éstos parciales: el desarrollo de la planificación sectorial debe ponerse al servicio del nuevo modelo de gestión integral de la ciudad; las áreas desatendidas deben elaborar su propia institucionalidad y herramientas al lado de su articulación a los propósitos integrales del desarrollo; las dinámicas sectoriales, por fuertes que ellas sean, deben ponerse al servicio de los propósitos comunes.**

- **En tercer lugar, debe buscarse un equilibrio entre las herramientas de gestión sectorial, integral y espacial. No obstante, este equilibrio debe adaptarse a las particularidades del desarrollo local y no puede surgir como resultado de una imposición "desde arriba" o "desde fuera".**

- **Finalmente, es necesario desarrollar nuevos esquemas de planeación del ordenamiento urbano que permitan utilizar adecuadamente los instrumentos de gestión del suelo adoptados por la Ley 9 de 1989 y todos aquellos que se desarrollen como resultado de aplicar los principios de la Constitución de 1991. En especial se deberán incorporar mecanismos que aseguren una distribución equitativa de los costos y beneficios derivados del desarrollo urbano y la participación de las entidades públicas en la plusvalía generada por la actuación urbanística del Estado.**

4. PARTICULARIDADES DEL DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA: PRINCIPALES CONCLUSIONES

Como se indicó al desarrollar los diversos temas, las características del sistema de ciudades condicionan y a la vez están condicionadas por la evolución interna de los centros urbanos, **y su formación espacial está determinada por la manera como se interrelacionan las dimensiones y los atributos urbanos, teniendo como instrumento articulador, regulador y facilitador al gobierno local, cuyo desempeño depende en gran medida de la capacidad institucional, financiera y de planificación.**

La red urbana

La tendencia hacia la concentración de la población en las zonas urbanas continúa. Los estimativos para 1995, con base en la tendencia de los censos entre 1951 y 1985, indican que la población de las cabeceras municipales alcanza 28 millones, el 75% de la población total. Anualmente el número de habitantes urbanos crece en 860.000 y el 60% se localiza en los once principales centros urbanos, con sus respectivas áreas metropolitanas.

El sistema urbano del país mantiene la ventaja de poseer una composición relativamente equilibrada por tamaño de ciudades y distribución territorial de los centros. Sin embargo a escala regional y subregional los sistemas urbanos de soporte son desiguales. Los departamentos del eje cafetero y las zonas más desarrolladas del Valle y Antioquia poseen redes de ciudades que facilitan su desarrollo, mientras que en el interior de la Costa Atlántica y alrededor del Magdalena Medio es notoria la carencia de centros con capacidad para impulsar su crecimiento y articularlo a los centros regionales y nacionales.

Es notoria la consolidación en la parte superior de la jerarquía urbana de los once principales centros y sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Manizales, Ibagué y Armenia alojan 13.9 millones de habitantes, que corresponden al 55% de la población urbana del país.

Aunque se observa un incremento de la primacía del área metropolitana de Bogotá (en 1951 su tamaño poblacional equivalía al 30% de la suma de las poblaciones de Medellín, Cali y Barranquilla; en 1995 esa relación se calcula en 97%, previéndose que para el año 2000 llegará a igualar la sumatoria de las tres ciudades), se considera que el país mantiene su ventaja comparativa de poseer un sistema diverso y equilibrado de ciudades. En efecto, los centros intermedios en el período 1973-1985 mostraron tasas de crecimiento superiores a los centros mayores; las ciudades con población entre 80.000 y 200.000 habitantes (Villavicencio, Valledupar, Santa Marta, Neiva, Sincelejo e Ibagué) fueron particularmente dinámicas.

Se aprecia la consolidación de procesos de metropolización alrededor de nueve aglomeraciones, cada una con diverso grado de avance y con características diferenciales. Estas son Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizales y Armenia. Cinco de ellas han institucionalizado la administración y planificación metropolitana y las otras son áreas metropolitanas de hecho, sin administración de esta naturaleza.

La apertura económica permitió un mayor dinamismo por parte de los principales centros urbanos del país, sin generar hasta el momento posibilidades de competitividad en otros centros y regiones del país. Por el contrario, se calcula que la brecha entre los ingresos urbanos y rurales se amplió 20% en los últimos tres años. Igualmente, al clasificar las ciudades mayores e intermedias utilizando criterios que tienen que ver con la posición de las ciudades respecto a su infraestructura de transporte, estructura y potencial industrial y de competitividad, se ubican tres de las principales como las mejor dotadas para enfrentar la apertura: Bogotá, Cali y Barranquilla.

Desde el punto de vista del medio ambiente y el desarrollo urbano, se observa que los frentes de colonización están interviniendo zonas ricas en biodiversidad y generando procesos de deforestación irreversibles. Sobresalen los casos del Chocó, con la apertura hacia la cuenca del Pacífico, la deforestación de la Sierra Nevada de Santa Marta y las intervenciones de asentamientos humanos alrededor de la Serranía de la Macarena.

Simultáneamente, los problemas ambientales urbanos asociados con los ecosistemas estratégicos están siendo cada vez más notables. Las cuencas de los principales ríos del país y los sistemas naturales productores de las fuentes de agua están deteriorados y contaminados por la producción y usos urbanos no controlados, poniendo en peligro la sostenibilidad. Los sistemas más amenazados son los correspondientes a las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca, parques naturales como Chingaza y la Sierra Nevada de Santa Marta, entre otros.

Otras manifestaciones de procesos urbanos regionales que son fundamentales para alcanzar una organización territorial favorable para la apertura y desarrollo equilibrado son los ejes urbanos regionales, el desarrollo urbano fronterizo, los sistemas urbanos de apoyo y promoción de las zonas de producción agrícola y zonas de economías de enclave.

Los ejes urbanos vienen conformándose en varias regiones del país: Barranquilla-Cartagena-Santa Marta; Manizales-Pereira-Armenia; Cali-Buga-Tuluá; Tunja-Duitama-Sogamoso; y otros similares. En su interior existe el imperativo y la iniciativa de cada ciudad para proyectarse como centro líder regional o subregional y de constituir economías urbanas autosuficientes sin detenerse a observar las complementariedades y especializaciones, a una escala regional.

Por otra parte, los centros urbanos de frontera y los sistemas urbanos existentes en zonas productoras agrícolas como las del interior de la Costa Atlántica y el Magdalena Medio indican deficiencias de funciones urbanas de apoyo y dificultades de accesibilidad a servicios y funciones de mayor jerarquía. Este mismo problema es notorio en la carencia de un sistema urbano apropiado para difundir e incorporar localmente los excedentes de las economías de enclave.

En conclusión, es importante que la Política Urbana contribuya a que los procesos de desarrollo urbano favorables para la apertura económica y la reducción de los desequilibrios regionales se aprovechen y potencien; a su vez debe contribuir a superar las barreras que impiden lograr una mayor competitividad y productividad, las cuales se derivan de un sistema urbano desarticulado y carente de centros impulsores y de las condiciones desfavorables de desarrollo urbano interno de las ciudades.

Desde el punto de vista del sistema urbano es importante mantener la ventaja del sistema de ciudades que posee el país, fortalecer los centros de frontera y en general los centros estratégicos para la apertura, como las ciudades puerto y los centros de soporte a la producción de exportación tanto manufacturera como agropecuaria. Igualmente se requieren estrategias urbanas de apoyo a los sistemas urbanos de las zonas de explotación en gran escala de minerales, hidrocarburos y otros productos que tradicionalmente han aportado de manera significativa a la producción nacional y que regional y localmente no han logrado difundir los beneficios del crecimiento.

Por otra parte, las potencialidades del proceso de metropolización deben aprovecharse teniendo en cuenta que son los centros de producción, intercambio y de servicios de mayor desarrollo en el país y puntos de interrelación obligados con la economía internacional. Es necesario adelantar estrategias y programas de apoyo a la planificación y gestión metropolitana que logren superar la manera fragmentada como se están atendiendo los asuntos de interés común para las metrópolis y los municipios bajo la influencia metropolitana.

Los impactos de la apertura sobre el sistema de ciudades parecen indicar que se afectó sensiblemente la tendencia a la consolidación del sistema urbano que se advertía hasta 1985. Es de esperar que un sistema urbano tradicionalmente conformado en función del mercado interno deba acomodarse a las nuevas condiciones de intercambio internacional que privilegia las ventajas de localización y principalmente las ventajas competitivas. Sobre este aspecto el análisis urbano debe profundizar para definir las estrategias más apropiadas.

Finalmente, es importante que la Política Urbana articule de manera clara los asuntos del medio ambiente urbano. Es evidente el impacto negativo de los procesos de urbanización desordenados sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por lo cual es necesario que las estrategias correspondientes logren contribuir a lograr un balance positivo entre desarrollo y medio ambiente.

La ciudad

En las acciones urbanas gubernamentales ha primado el propósito de cubrir déficit sectoriales en vivienda, equipamiento, transportes y vías con perspectiva de corto plazo y actuando descoordinadamente en cada uno de los atributos urbanos. Adicionalmente, existen grandes imperfecciones del mercado de los atributos urbanos que se manifiestan en el elevado costo del suelo urbano, las dificultades para acceder a él (monopolios) e inequitativa distribución de cargas y beneficios del desarrollo urbano. Es destacable que de esa falta de regulación y planificación se aprovechan determinados sectores y particulares que a través de la especulación del suelo y de la propiedad inmueble captan para beneficio individual las plusvalías creadas por la sociedad en general y por la acción del sector público. Consecuencias de esta situación han sido el incremento de las zonas de vivienda ilegal, mostrando que en varias de las principales ciudades cerca del 50% del desarrollo urbano se ha hecho en condiciones de ilegalidad o por fuera de los planes de ordenamiento urbano existentes.

Con relación al agua potable y el saneamiento básico prevalecen los problemas del déficit cuantitativo y cualitativo, asociados a la falta de planificación y ordenamiento territorial urbano. Este último genera un crecimiento urbano espontáneo que ocasiona a su vez mayores costos de inversión para los servicios e infraestructuras en general y conlleva sobrecargas financieras que se traducen en aumento de las tarifas. Simultáneamente las deficiencias institucionales de las empresas de servicios se reflejan en el inadecuado mantenimiento de las redes y la falta de control que muestra altos índices de pérdida de agua (50% de la producida no se factura), explicados en parte por las conexiones clandestinas.

Desde el punto de vista del suelo urbano se destaca su escasez, especialmente para vivienda de interés social, VIS, y los altos costos, los cuales en los últimos tres años se han triplicado, induciendo urbanizaciones ilegales; en Bogotá anualmente se urbanizan ilegalmente 200 hectáreas, que equivalen a una ciudad como Villeta (Cundinamarca) con una población urbana aproximada de 15.000 habitantes. Mientras las ciudades realizan mayores inversiones para crear suelo urbanizado, no se han podido desarrollar los mecanismos para captar el mayor valor generado por la provisión de las infraestructuras y por la autorización de construcciones en beneficio del interés general.

Al examinar con perspectiva de desarrollo urbano integral el déficit de vivienda, se encuentra que el valor cuantitativo calculado tradicionalmente oculta las verdaderas

dimensiones del problema. Se observa que con acciones conjuntas sobre la estructura física de la vivienda y el entorno, se puede lograr mayores eficacia y eficiencia de la acción pública sobre estos atributos.

Por su parte, la deficiencia y falta de planificación de equipamientos urbanos también se constituye en una restricción para el desarrollo urbano. Las inversiones en equipamientos se han realizado al margen de consideraciones sobre la proyección de la ciudad, como centros subregionales, regionales y nacionales, sin tener en cuenta su impacto en el tejido urbano interno. El rezago de equipamientos relacionados con las actividades básicas económicas de la ciudad como centrales de mercadeo, terminales de transportes, terminales de carga, atraso en planes viales y articulación con infraestructuras conexas, se han convertido en una limitante para la competitividad y contribuyen a la baja productividad urbana. Vale la pena citar como ejemplo el problema aeroportuario y portuario como equipamientos fundamentales para la apertura económica. La ejecución de los equipamientos bajo la óptica limitada de la construcción y entrega da lugar a una pérdida de impacto de la inversión, debido a la no consideración de una gestión adecuada respecto a su operación y mantenimiento.

El mal manejo del transporte público se ha constituido en uno de los principales problemas del desarrollo urbano, en la medida en que desmejora la calidad de vida al generar pérdidas de tiempo y productividad e inducir comportamientos agresivos en la ciudadanía debido a excesivas congestiones vehiculares e inadecuados sistemas de atención a las demandas. En el transporte como medio de movilización es notoria la falta de oferta apropiada tanto de sistema vial como de medios de transporte. El predominio del transporte privado sin un desarrollo paralelo del transporte público es una de las características. Cerca del 90% de los viajeros se movilizan en transporte público, el cual ocupa menos de la tercera parte del espacio vial.

Adicionalmente, no existe coordinación entre las actuaciones gubernamentales con relación a los usos del suelo, la construcción y mantenimiento de la red vial y los sistemas y frecuencias del transporte. Se carece de un sistema organizado de transporte público, existen multiplicidad de "empresas" y de tipos de vehículos, muchos obsoletos e ineficientes, y el sistema vial y diseño de rutas es ineficiente. Estas condiciones se acentúan con la falta de cultura urbana por parte de conductores públicos y privados, así como de usuarios y peatones.

Con respecto al espacio público se observa que los cambios de uso y el aumento de las densidades no han contemplado mecanismos para la ampliación del espacio público, dificultando los desplazamientos de peatones, creando insuficiencia de parqueos, congestión vehicular y sobrecostos a las administraciones. El uso del espacio público dentro de una racionalidad no colectiva ha generalizado su apropiación por parte de actores privados entre los que sobresale el trabajador informal, el cerramiento de zonas verdes, la expansión de construcciones y locales comerciales en zonas de propiedad pública y el deterioro y escasez de zonas verdes y parques. Las ciudades carecen de los instrumentos para apoyar la creación, conservación y mantenimiento del espacio público. Los gobiernos locales se ven impotentes para brindar a los

ciudadanos las mínimas condiciones de accesibilidad y seguridad en el uso del espacio público.

Desde el punto de vista ambiental es notorio el incremento de la contaminación de desechos, del aire, del agua y la destrucción del paisaje urbano. El deterioro ecológico de los principales centros urbanos tiene estrecha relación con los crecimientos incontrolados de urbanizaciones y actividades económicas no planificadas, que se revierten en condiciones de vida inseguras y ambientes desagradables e insano s debido a la impureza de aire, desaprovechamiento de recursos hídricos limpios y en general deficiente calidad de vida, con escaso futuro en la sostenibilidad de los factores claves para la salubridad de la población.

Finalmente, el panorama de la pobreza desde el punto de vista de su dinámica y distribución territorial urbana presenta las siguientes características:

Se observa un mayor dinamismo en la reducción de la proporción de población con NBI en las zonas urbanas, respecto a las rurales; la reducción de la proporción de NBI en las ciudades fue de 45%, frente a 18% en el campo, pasando la proporción de 58.9% en 1973 a 32.3% en 1985. Sin embargo la mayor cantidad de pobres está en las ciudades incrementándose ese volumen y proporción en la última década.

La reducción de los niveles de pobreza no ha sido uniforme según tamaños de las ciudades. Es notoria la mayor capacidad de asimilación de nuevos contingentes poblacionales por parte de las áreas metropolitanas. Los municipios de la periferia metropolitana se han beneficiado de las economías, infraestructuras y equipamientos metropolitanos. Sin embargo, la mayor cantidad de pobres urbanos que se concentra en dichas áreas ha dado origen creciente a grandes zonas marginales en el interior de las grandes ciudades que adquieren dinámica propia bajo unas condiciones de desarrollo desigual que generan condiciones favorables para el desorden y la violencia urbana. Son destacables los casos de Ciudad Bolívar en Bogotá, las comunas nororientales de Medellín y Aguablanca en Cali.

El gobierno urbano, el desarrollo institucional y las finanzas locales

Las dificultades del desarrollo institucional de los gobiernos urbanos y de las ciudades como centros de gestión se aprecian en: i) la descoordinación de la intervención del nivel nacional en el diseño y formulación de las políticas que tienen incidencia sobre las ciudades y al mismo tiempo la desarticulación e ineficacia de las acciones de apoyo y asistencia a los niveles territoriales para que ejecuten las políticas según énfasis y prioridades señaladas por este mismo nivel nacional; ii) la actuación fragmentada de los gobiernos locales con diferentes niveles de capacidad para la gestión genera, en gran medida intervenciones puntuales que replican el esquema del nivel nacional y pierden la integralidad en sus acciones sobre el desarrollo de la ciudad; iii) la ausencia

de preocupaciones prospectivas trascendentales, como es el caso del mayor liderazgo en la promoción de la competitividad económica y urbana.

El nivel intermedio de planificación y gestión pública, compuesto por departamentos y regiones de planificación, no ha sido correctamente potenciado en su dinámica de actuación para los asuntos urbanos en sus jurisdicciones. Este nivel realiza un papel de intermediación entre los asuntos locales y nacionales, pero termina actuando en forma sectorial y desarticulada. La asistencia técnica se caracteriza por medidas puntuales que en la mayoría de los casos responden a dinámicas coyunturales. Son pocos los departamentos en condiciones de dar orientación y asistencia técnica en los asuntos urbanos.

El desarrollo institucional municipal adelantado hasta el presente no ha logrado avances significativos en el propósito de contribuir a crear capacidad endógena de crecimiento y con perspectiva de acciones estratégicas. Los programas de apoyo en este campo han desconocido la dimensión urbana de las ciudades y generalmente han carecido de una perspectiva integral de acompañamiento a los procesos de las entidades territoriales, duplicando esfuerzos y acciones por un sinnúmero de entidades de todo orden. Las administraciones locales han centrado sus esfuerzos en medidas de ajuste funcional de acuerdo al marco de competencias y manejo de recursos que asumen, pero han desligado su acción de los ejercicios de prospectiva y mejoramiento sostenido en la gestión pública. En últimas, se carece de un proyecto de ciudad que permita liderar política y técnicamente los procesos de desarrollo y adecuar la capacidad de gestión y de planificación.

En relación con las finanzas locales, el financiamiento para las funciones urbanas se caracteriza por:

- **Los recursos propios que generan las ciudades son insuficientes para adelantar inversiones en equipamientos, infraestructuras y transportes urbanos. De otro lado, las transferencias nacionales tienen destinación específica y se concentran en los sectores sociales.**

- **Los departamentos y los municipios están ante la necesidad de asumir la administración de las transferencias de competencias y recursos y de adecuar sus marcos fiscales de actuación, sin disponer en muchos casos de capacidad de gestión.**

- **Las fuentes de posibles recursos para la financiación del desarrollo urbano están excesivamente diversificadas en cuanto a sus condiciones de acceso y disponibilidad, dificultando los esfuerzos encamina- dos a integrarlas y complementar la realización de inversiones en programas y proyectos de mayor impacto para el desarrollo urbano.**

- **La mayoría de los municipios, pese al incremento logrado en la generación de recursos propios, presenta alta dependencia de las transferencias.**

- **En la aplicación de los recursos de transferencias se observa una elevada atomización de inversiones que no favorece la posibilidad de llevar a cabo acciones que están en condiciones de impulsar estructuralmente el crecimiento de las ciudades.**

- **Existe una pérdida de participación relativa del impuesto predial. Ello se explica por la existencia de múltiples aspectos que inciden negativamente en la voluntad de utilizar esta fuente de financiación, entre los que se destacan factores de impopularidad política y altos costos de administración. El resultado de lo anterior es un bajo esfuerzo fiscal.**

- **Los mecanismos actuales de asignación de recursos de inversión J urbana están desarticulados de los procesos de planificación y programación financiera en los que se identifiquen alternativas de desarrollo y se prioricen y ejecuten conceptos de gasto de inversión acordes a estos énfasis.. En últimas la racionalidad de la inversión pública y la calidad del gasto son seriamente afectadas por este tipo de situaciones estructurales de las finanzas locales.**

La planificación urbana

La mayoría de Planes Nacionales de Desarrollo han carecido de una clara perspectiva urbana y regional. Los propósitos de desconcentrar el crecimiento urbano han estado presentes en la casi totalidad de los planes a través de diversas estrategias con una visión parcial de la problemática urbana. Entre tales estrategias se pueden destacar la promoción de ciudades alternas, incentivos tributarios y crediticios favoreciendo determinados rangos de ciudades, promoción de zonas francas y prohibición de localización de inversiones externas en los centros mayores. El efecto de tales estrategias ha sido mínimo y no ha alterado significativamente el sistema urbano del país.

Mayor avance se ha tenido en el esfuerzo por descentralizar la inversión social, dotando a los municipios de mayores competencias y mejores recursos para asumir los retos del desarrollo urbano. El situado fiscal y las transferencias de ingresos corrientes a los municipios hacen parte de esta tendencia. No obstante, se desconoce aún el real impacto territorial diferencial que estos procesos han tenido sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y la generación de oportunidades de desarrollo económico.

La magnitud de la metropolización no ha estado acompañada del desarrollo administrativo y de planificación necesario. De nueve áreas metropolitanas que existen de hecho en el país, solamente cinco han avanzado en la institucionalización y planificación de los asuntos metropolitanos, siendo evidente la acumulación de los problemas que trascienden la capacidad de respuesta individual de los municipios metropolitanos.

En el interior de las ciudades se constata la pérdida de legitimidad y de credibilidad en los planes urbanos. La intervención estatal en la planeación de las ciudades sigue siendo predominantemente sectorial, al margen de una concepción integral de desarrollo de la ciudad con perspectiva de largo plazo.

Con relación al tipo de planificación urbana que ha tenido vigencia sobresalen como principales deficiencias el predominio de las pro- puestas voluntaristas sin prever las acciones y decisiones que le den viabilidad y concreción a los objetivos; el manejo exclusivamente tecnocrático desconociendo procesos políticos y de participación en la elaboración y ejecución de los planes; el predominio de la intervención normativa, la actuación pública restringida para llevar adelante el plan y la confusión entre el plan de ordenamiento y el código de urbanismo.

El plan urbano debe convertirse en una herramienta funcional para la El solución de los problemas de la ciudad. Por consiguiente, es necesario consolidar un modelo de planeación urbana que consulte una serie de principios básicos, sin la existencia de los cuales será muy discutible su papel en el mejoramiento de los problemas: debe entenderse como un modelo flexible, adaptable a la diversidad socioeconómica del territorio colombiano, así esté soportado sobre la base de unos principios que le den coherencia y lo hagan congruente con los propósitos nacionales; debe equilibrar la participación de técnicos, políticos, ciudadanos organizados y fuerzas económicas, como medio indispensable para dotarlo de la legitimidad y de la viabilidad que ha carecido; debe equilibrar, igualmente, el uso de los diversos instrumentos técnicos que están a su alcance, como es el caso de la planificación sectorial, la gestión integral y la planificación física, asegurando una adecuada participación de la administración local y del sector privado; debe permitir una gestión del suelo urbano eficaz, que asegure la distribución equitativa de cargas y beneficios.

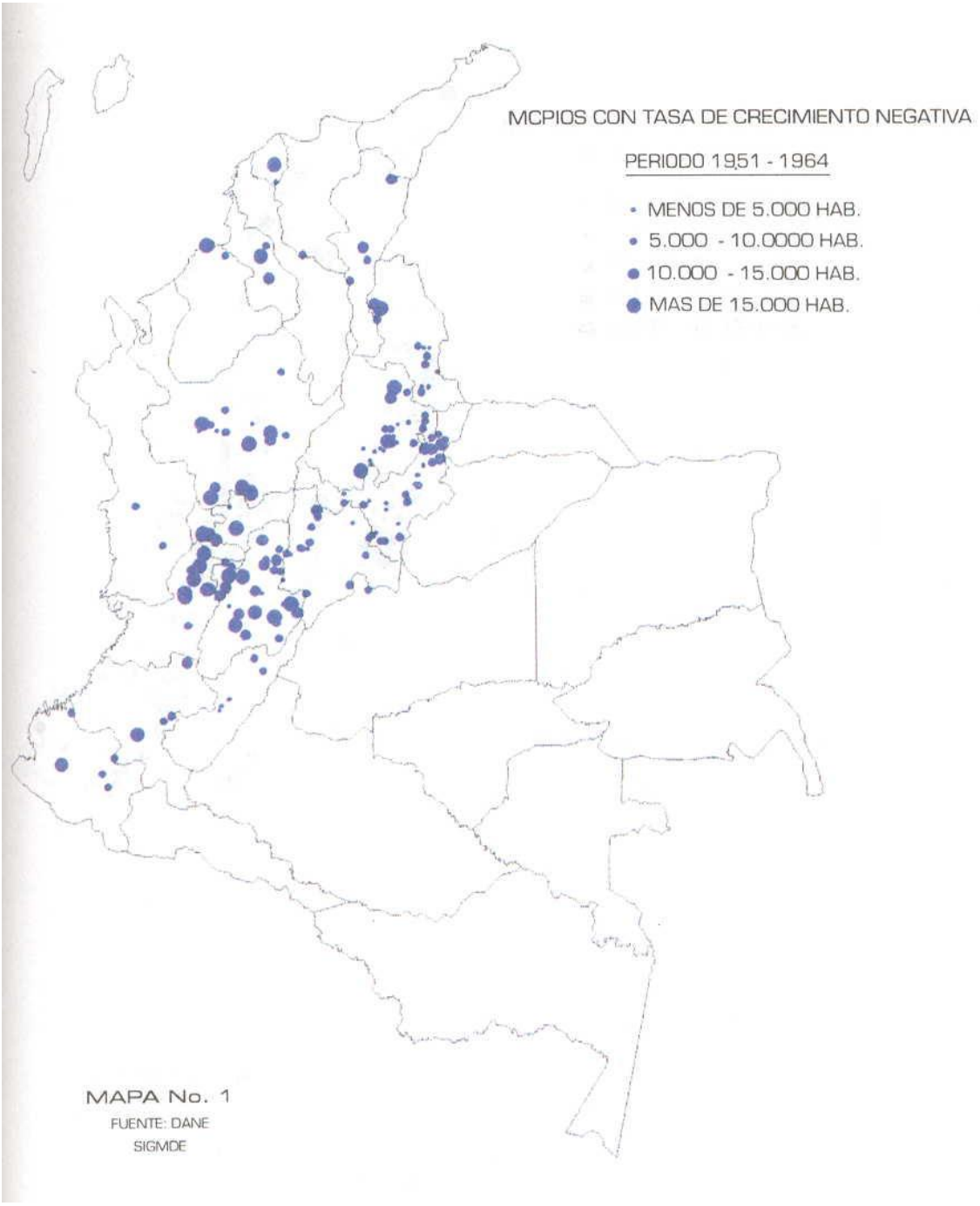
Finalmente, el nuevo marco legal existente para adelantar los procesos de planificación y su relación con la planeación urbana da piso a algunas de las anteriores inquietudes, destacándose lo siguiente:

- **La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en consonancia con los procesos de descentralización y de democratización de la planificación, previó la articulación de los procesos técnicos y políticos gubernamentales de tal manera que contribuyeran al cumplimiento de los programas de gobierno. La vigencia del voto programático, la obligación de rendir cuentas ante los electores sobre el cumplimiento del programa de gobierno y el proceso participativo para la elaboración del plan de desarrollo, han creado demanda por planificación.**

- **La planificación económica y social requiere ser complementada con planes de ordenamiento territorial, que permitan articular las acciones sectoriales alrededor de una estrategia territorial de largo plazo, en coherencia con el propósito colectivo de cada municipio y ciudad que se pretenda como parte de la política de desarrollo municipal. La estrategia territorial tiene como instrumento principal el plan de ordenamiento territorial como expresión de la**

organización jurídico-espacial y político-administrativa apropiada para facilitar el desenvolvimiento de las dimensiones básicas del desarrollo urbano: económica, social, política, cultural y ambiental.

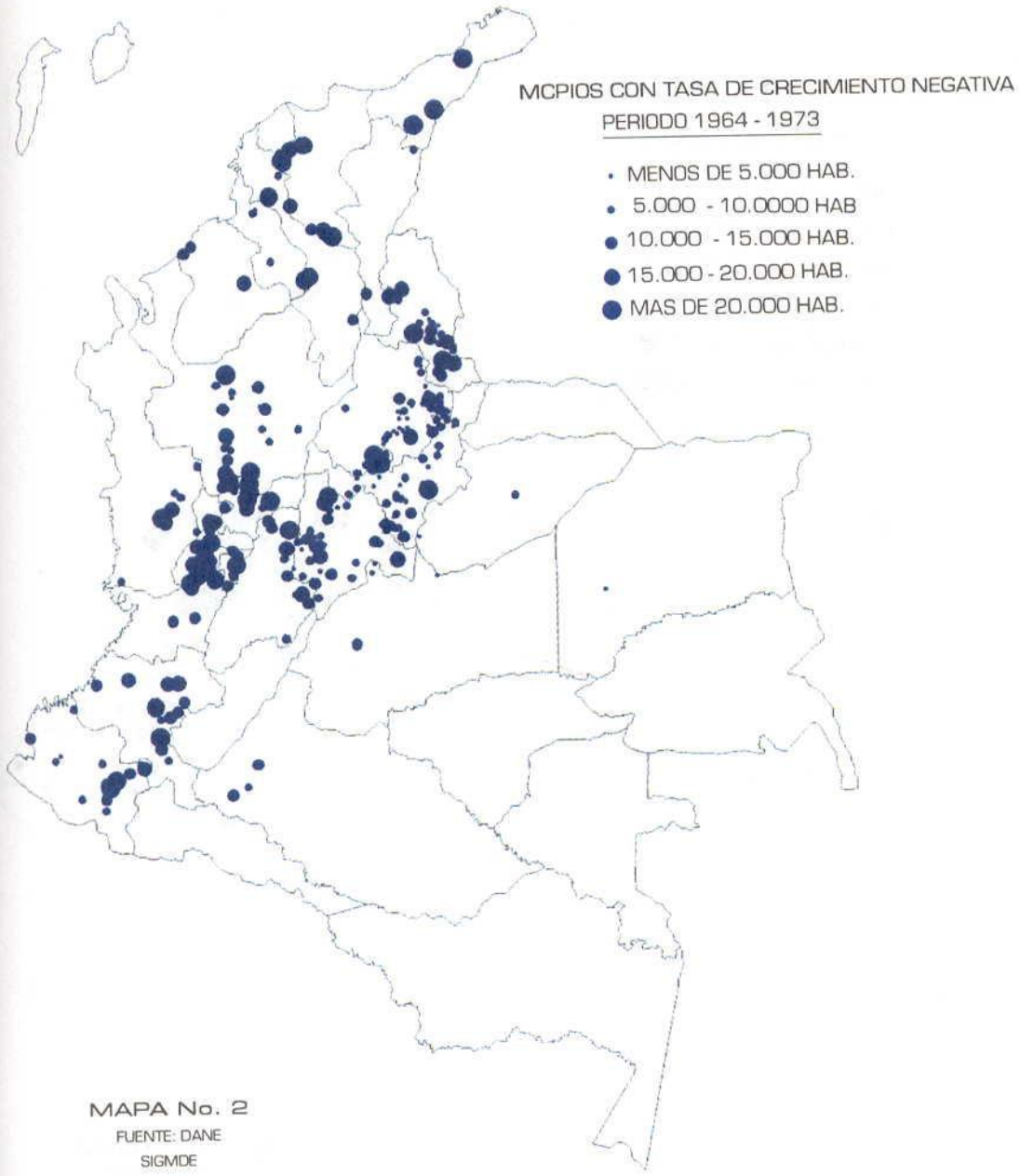
- **La dinámica del proceso de metropolización hace necesario que se institucionalicen los instrumentos de planificación y administración para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades que se generan alrededor de los asuntos metropolitanos. La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas supera las principales limitantes que han existido desde el punto de vista normativo para que se implante la administración metropolitana. La anterior Ley de Áreas Metropolitanas (Decreto 1333 de 1986) permitía el centralismo de la metrópoli, no disponía de criterios claros para delimitar los hechos metropolitanos y no contemplaba mecanismos de participación popular para incluir los municipios el área. La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas promulgada en 1994 contiene criterios específicos para acordar los asuntos metropolitanos que se convertirán en competencias expresas de la instancia metropolitana y prevalecerán jerárquicamente sobre decisiones locales que les sean contrarias; se establece también la participación equitativa de los alcaldes en los órganos de administración y planificación metropolitana y la consulta popular para integrar nuevos municipios al área metropolitana.**



MAPA No. 1

FUENTE: DANE

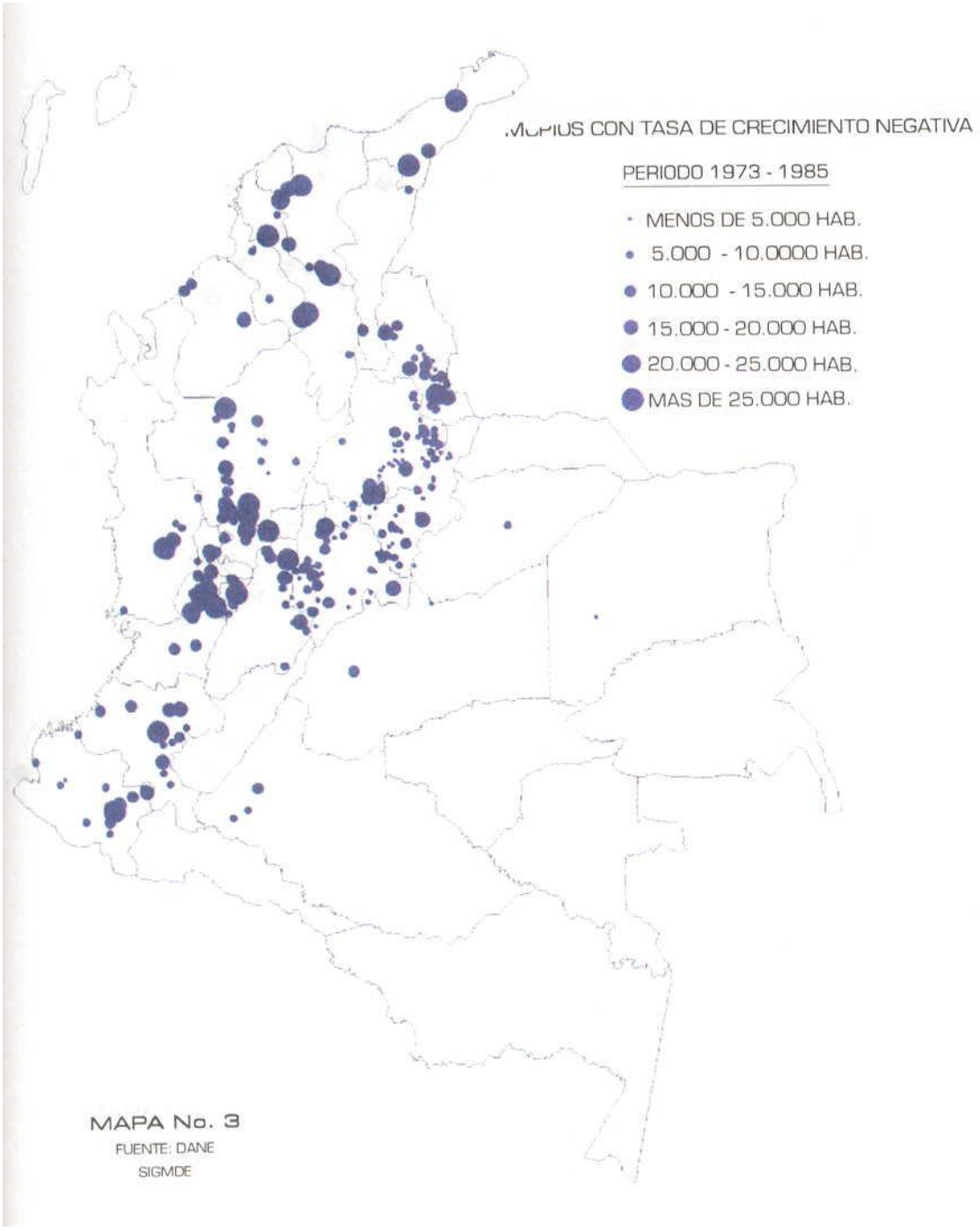
SIGMDE



MAPA No. 2

FUENTE: DANE

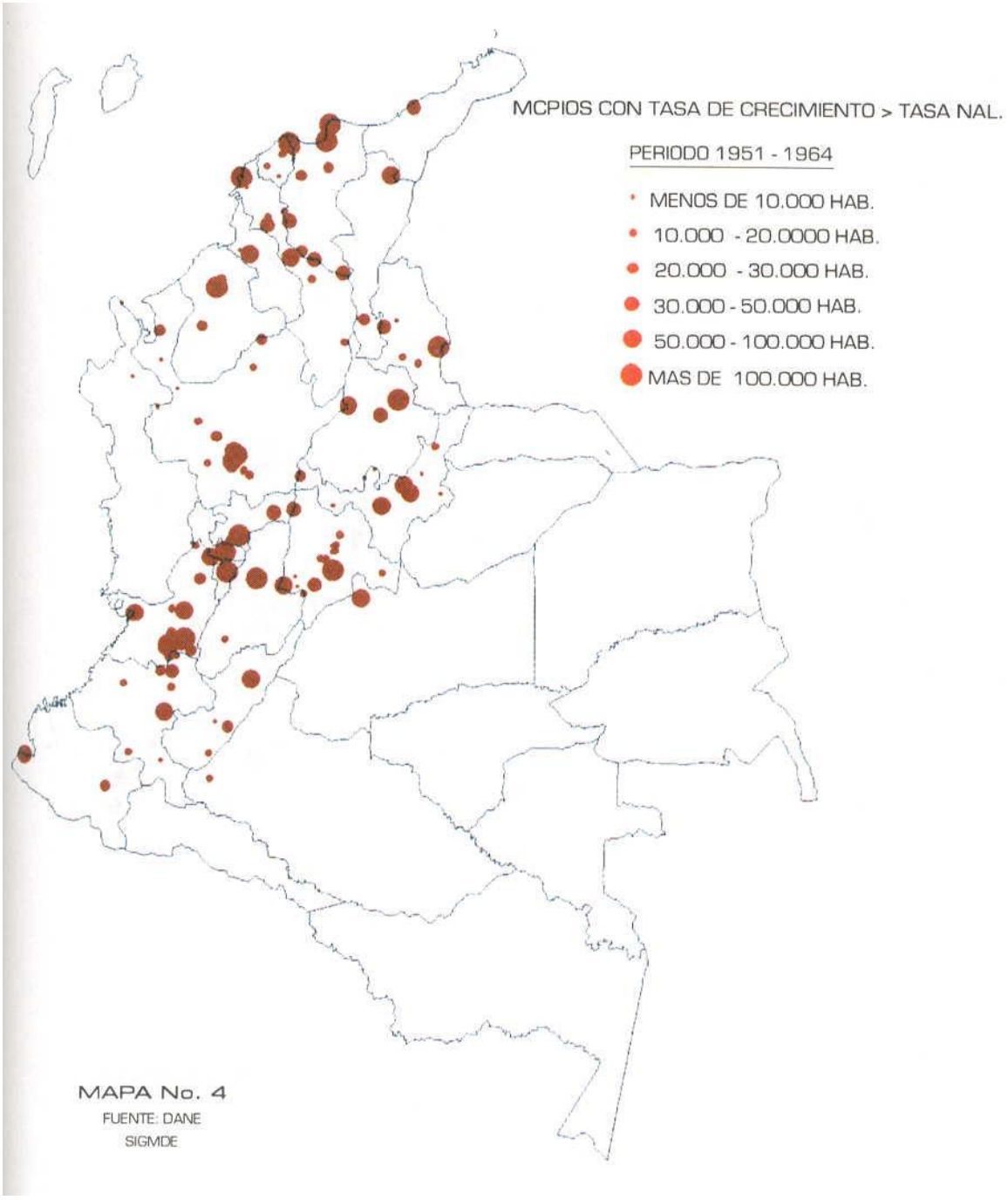
SIGMDE



MAPA No. 3

FUENTE: DANE

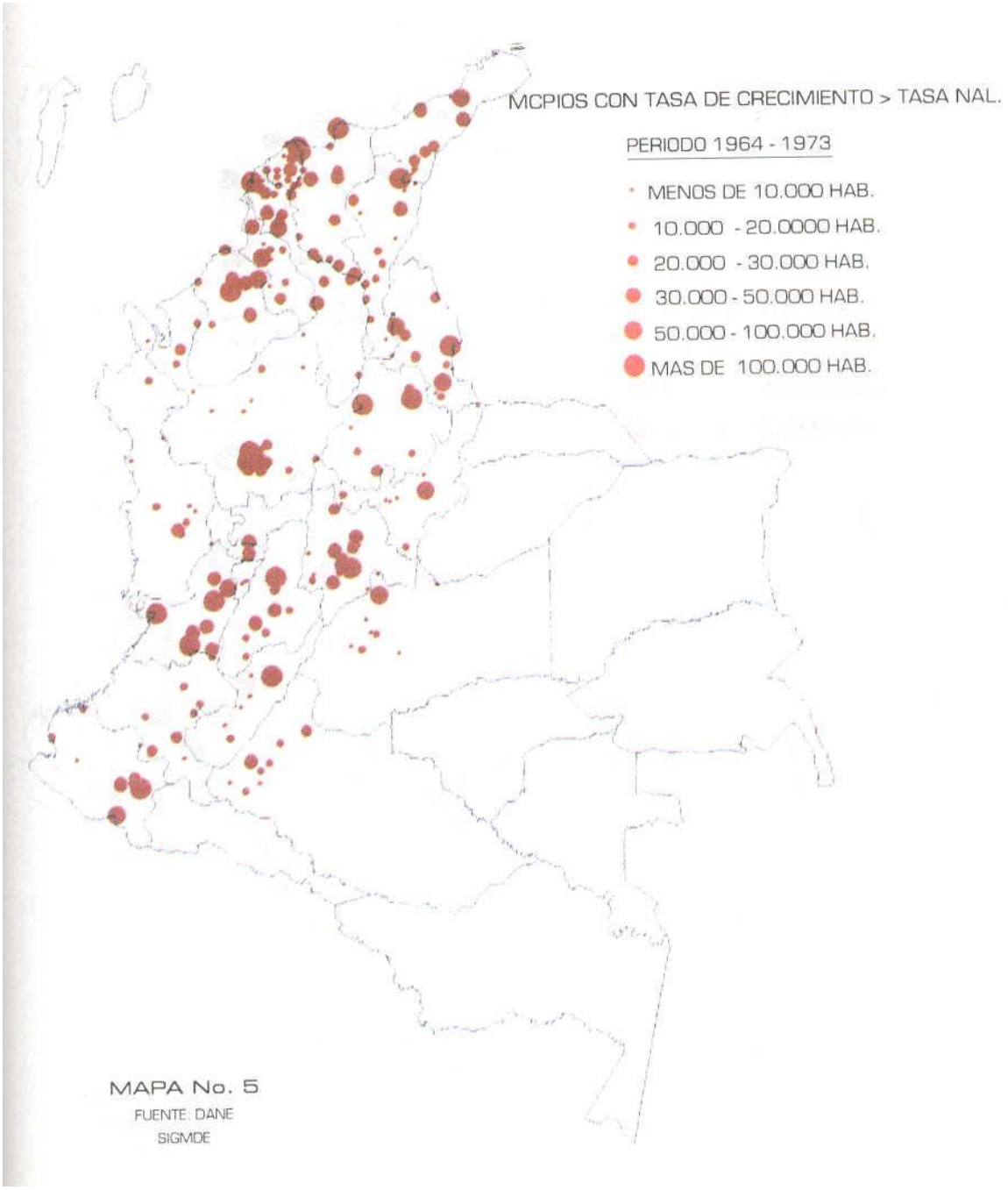
SIGMDE



MAPA No. 4

FUENTE: DANE

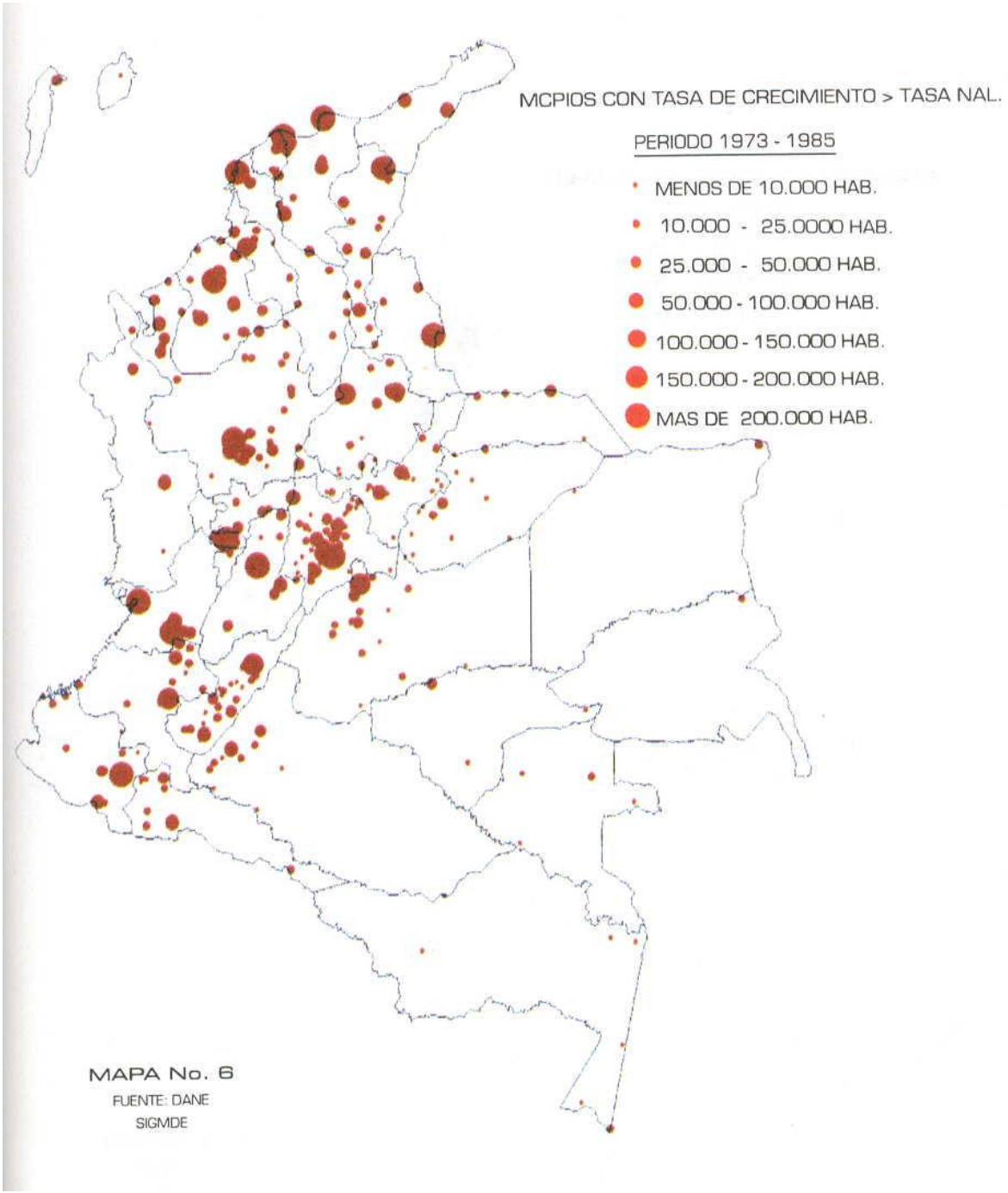
SIGMDE



MAPA No. 5

FUENTE: DANE

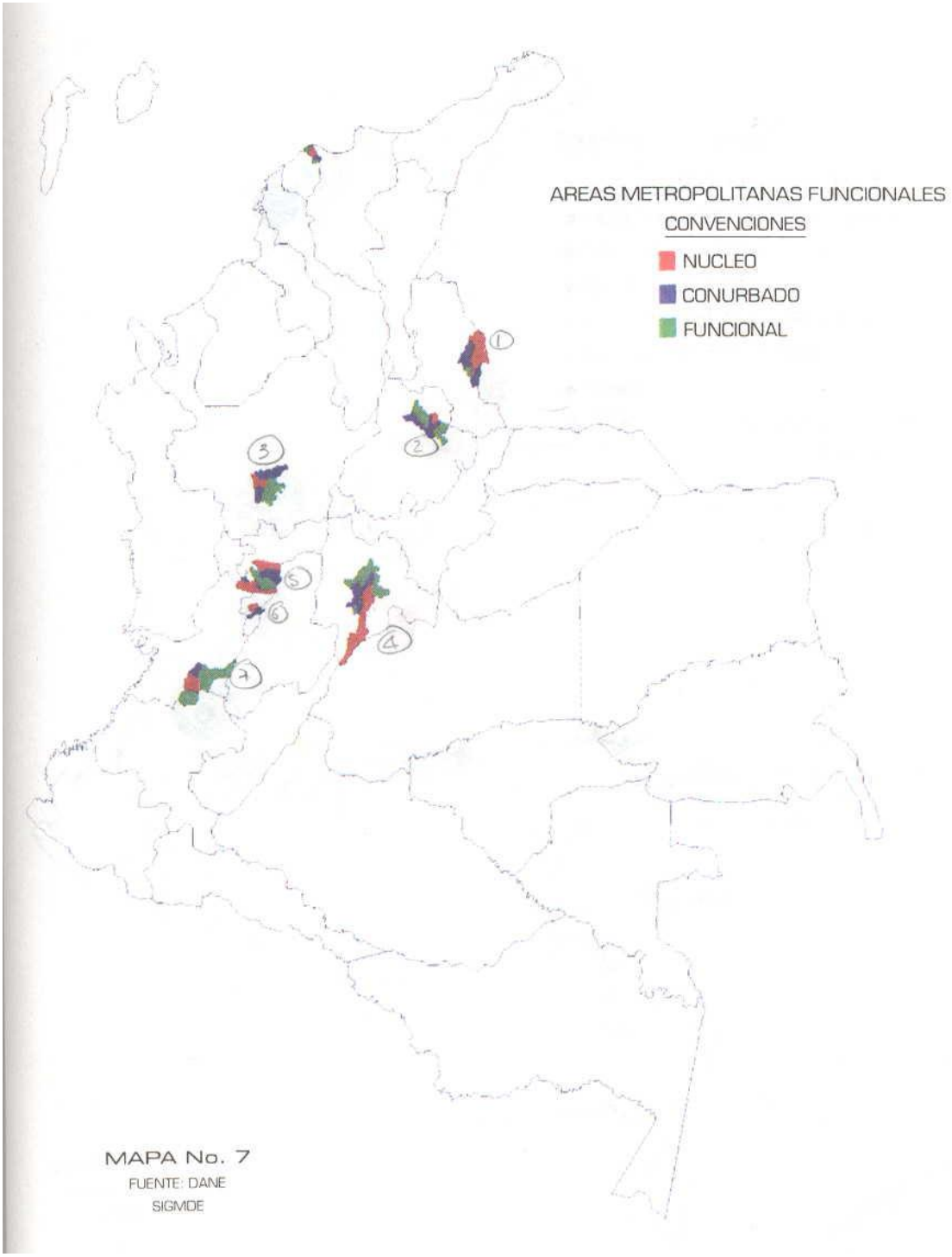
SIGMDE



MAPA No. 6

FUENTE: DANE

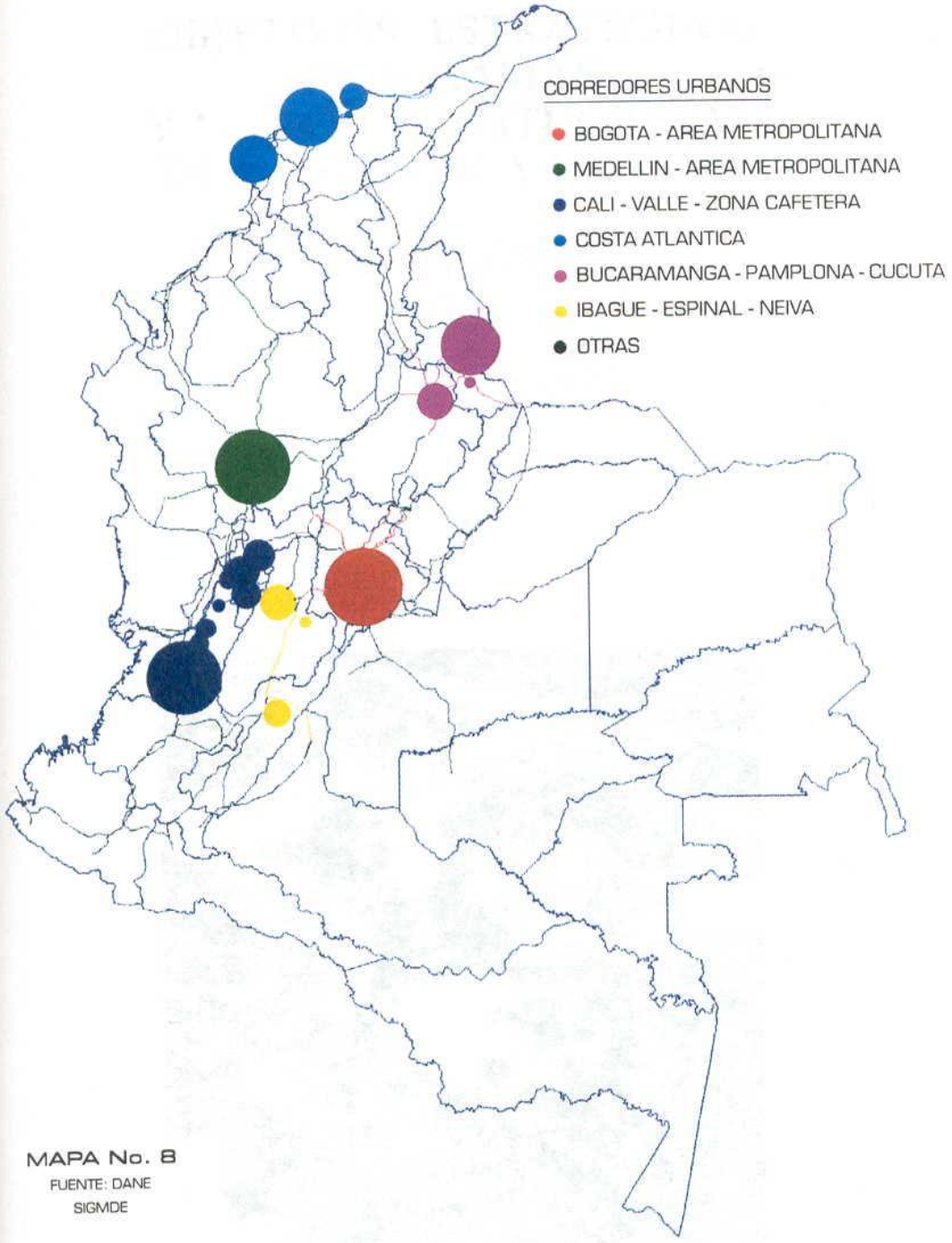
SIGMDE



MAPA No. 7

FUENTE: DANE

SIGMOE



MAPA No. 8

FUENTE: DANE

SIGMDE

III.

OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, PROGRAMAS, PROYECTOS Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLITICA URBANA

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, PROGRAMAS, PROYECTOS Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLITICA URBANA

De acuerdo con 10 discutido en el primer capítulo, el carácter complejo de la ciudad exige un tratamiento integral, orientado a la consecución de propósitos globales, acordes con la imagen de ciudad propuesta. No obstante, esta complejidad e integralidad no pueden ser abordadas directamente, sin mediaciones. Ni el desarrollo del pensamiento ni la instituciona1idad existente harían posible esta pretensión. Para responder a estos retos, es necesario acudir a un nivel intermedio de pensamiento e intervención a través del cual sea posible establecer el diálogo entre pensamientos especializados y complejos, entre la intervención fragmentada y la integral. Este nivel es la complejidad restringida que, en el caso de la Política Urbana, se identifica con el espacio urbano y, más precisamente, el construido y construib1e física y sociocu1turalmente.

Por consiguiente, la producción, reproducción y transformación del espacio urbano construido(b1e) es el medio a través del cua11a Política Urbana puede alcanzar sus propósitos. Sin embargo, a pesar de las grandes potencialidades de la ciudad colombiana, de sus inmensas capacidades de adaptación y de las innegables oportunidades de progreso social, económico y cultural que le ha ofrecido al país, muchos de sus problemas no han podido ser solucionados a causa de la débil capacidad del Estado como productor de un espacio urbano acorde con los ideales de sociedad expuestos por la Constitución de 1991.

Es, por tanto, necesario remover con urgencia aquellos obstáculos que se han opuesto a la consolidación de un Estado con capacidad de movilizar a la sociedad en su conjunto y a las más diversas instancias del gobierno, hacia la construcción del espacio urbano que el país está exigiendo. Esta necesidad perentoria justifica plenamente los objetivos que se le han trazado a la Política Urbana del Salto Social, lo mismo que las estrategias, programas, proyectos y el esquema institucional para su ejecución, que se expone a lo largo de este último capítulo.

Finalmente, al ser entendida la Política Urbana como una responsabilidad colectiva, es decir, un pacto urbano **o referente general que establece los espacios de concertación y desarrollo del proyecto de ciudad que el país necesita, los diferentes niveles que en ella participan se articulan de forma estructurada con competencias y herramientas de acción complementaria. Estos niveles diferenciados de intervención son el de la coordinación interministerial, el de la participación directa del Ministerio de**

Desarrollo Económico y el de la ejecución directa de la Política Urbana, es decir, de la participación de los gobiernos de las ciudades.

De esta forma, todos los actores del desarrollo, lo mismo que las instancias de gobierno, aportarán significativamente a la consecución de los objetivos mayores de la Política Urbana y al despliegue de cada una de sus estrategias fundamentales.

1. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA URBANA

Teniendo en cuenta las particularidades del desarrollo urbano analizadas y considerando el reto planteado de construir e intervenir la ciudad con base en una visión integral de la misma, la Política Urbana del Salto Social plantea dos grandes objetivos:

- **Articular el Plan Nacional de Desarrollo a los propósitos del desarrollo urbano y, más precisamente, a la producción de un espacio urbano acorde con las características de la Misión de la Política Urbana.**

- **Articular la gestión local del desarrollo, hasta ahora segmentada y sectorizada, alrededor de los objetivos del desarrollo urbano y del espacio urbano construido(ble).**

La Misión de la Política Urbana, expresada en el propósito de contar con ciudades solidarias, competitivas, sustentables, con identidad cultural y espacialmente bien construidas, es una búsqueda de largo plazo que trasciende las limitaciones temporales del presente gobierno. Por tal razón, Ciudades y Ciudadanía **se plantea estos dos objetivos, viables y obtenibles durante el presente cuatrienio, sin la consecución de los cuales la Misión de la Política Urbana quedará en entredicho.**

Los resultados arrojados por el diagnóstico sugieren la trascendental importancia de trazarse el primero de estos objetivos. Las políticas de desarrollo nacional y urbano no deben continuar marchando desarticuladamente; es indispensable prever y hacer explícitos los impactos urbanos de las políticas globales, de la misma manera que es funda- mental poner el desarrollo de las ciudades al servicio de los proyectos nacionales prioritarios. Estas razones llevaron a situar la articulación entre las políticas nacionales y la urbana como uno de los objetivos centrales de la Política Urbana.

La coordinación de acciones de las entidades territoriales y de las nacionales se efectúa a través de mecanismos de inversión con perspectiva sectorial que responden a políticas y estrategias nacionales, concertadas con las regiones. Sin embargo, se considera que la forma más consistente de integrar la planificación global económica, social y sectorial, tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales, es a través de la formulación de una política y unas estrategias territoriales explícitas. Por consiguiente, la Política Urbana considera que ese objetivo se podrá alcanzar, entre

otras cosas, apoyándose en planes de ordenamiento territorial, considerados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

La importancia y justificación del segundo objetivo también deriva de lo analizado en los capítulos primero y segundo. La desarticulación de las políticas sectoriales a nivel local debe ser corregida. Sin superar ese obstáculo, cualquier intento de consolidar el manejo integral de la ciudad será inútil. Por esta razón, la integración de acciones en función de un proyecto global de ciudad se ha constituido en el segundo objetivo mayor de la Política Urbana.

El nuevo contexto político, institucional y económico le otorga mayor liderazgo al municipio; ante la necesidad de posicionarse frente a la apertura económica, además de su papel de prestador de servicios y ejecutor de obras de infraestructura es necesario que opere en la gestión y administración de tales acciones asumiéndolas no como un fin sino como un medio para impulsar su vocación económica.

Finalmente, es importante que estos dos objetivos se entiendan como complementarios: se debe actuar en su consecución simultánea, sabiendo que la ausencia de alguno de ellos irá en detrimento de las bases sobre las cuales el otro se construye.

2. LAS ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA URBANA

Para alcanzar estos objetivos, la Política Urbana adelantará las siguientes estrategias: i) coordinación entre las instancias nacionales y territoriales, a través de acuerdos urbanos y macroproyectos; ii) acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión urbana; iii) acciones sectoriales urbanas en el marco de la Política; y iv) acciones encaminadas a ampliar los procesos de participación de la ciudadanía, con el fin de lograr pactos colectivos en los que se concierten acciones para responder a sus iniciativas e intereses.

Las acciones integrales de coordinación se realizarán para complementar las iniciativas sectoriales con diversos instrumentos de política urbana, logrando mayor impacto de la inversión pública. La coordinación de acciones entre la nación y las entidades territoriales tendrá su principal expresión urbana en la realización de acuerdos y macroproyectos urbanos. Estos últimos son acciones urbanas integrales con potencial estructurante o reestructurante de la ciudad, que surgen de coordinar acciones sectoriales de iniciativa local, convocando la concurrencia financiera y la asistencia técnica del gobierno nacional. De esta forma se posibilita la complementación de las acciones sectoriales con instrumentos de planificación y gestión urbana, alcanzando una mayor rentabilidad social y económica de las inversiones públicas y la construcción de un espacio urbano de mejor calidad.

En segundo término, para lograr ciudades eficientes y con capacidad de gobierno sobre los asuntos urbanos, se adelantarán acciones de asistencia técnica a la

planificación y gestión urbanas, dirigidas a crear capacidad endógena para que los municipios emprendan estrategias que les permitan responder a las demandas locales y disponer de las infraestructuras, servicios y organización urbana que promuevan sus ventajas competitivas.

El rol de articulación, regulación y gestión del desarrollo urbano que debe desempeñar el Estado, en sus diversas instancias territoriales se verá fortalecido en la medida en que sea posible consolidar su capacidad como planificador. El concepto de planificación urbana no tiene sentido en forma abstracta; debe adecuarse a la naturaleza de la ciudad como producto cultural, integrando los mecanismos de concertación ciudadana y de participación democrática al uso de los instrumentos técnicos de la planificación. Adicionalmente, deberá asimilar creativamente la experiencia histórica, utilizando los aspectos más destacables de la planeación física de los años sesenta, de la planificación integral de los setenta y de la desregulación urbana de los ochenta y noventa. Para el efecto, se hace necesario profundizar en el conocimiento y la aplicación de la planeación socioeconómica integral, tanto por la necesidad de darle proyección social a la intervención física, como por el imperativo de resolver problemas centrales de la gestión urbana, como son los institucionales, los políticos, los financieros y los administrativos, básicos para la consecución de los Objetivos fundamentales del desarrollo de la ciudad.

En tercer lugar, las acciones sectoriales urbanas se desarrollarán principalmente a través de programas de vivienda de interés social con infraestructura y equipamiento de entorno, acueducto y alcantarillado para incrementar la cobertura y calidad y acciones tendientes a modernizar las empresas de servicios. Adicionalmente, se iniciarán las acciones tendientes a la formulación de políticas en materia de espacio público, equipamientos y transporte urbano.

Finalmente, las acciones para contribuir a la ampliación de los procesos de participación de la ciudadanía en los que se concerten actividades según las iniciativas locales, estarán basadas en el rol de facilitador de los canales establecidos por el estatuto de participación ciudadana, y en especial en materia de la planificación, ejecución y seguimiento de las inversiones en desarrollo urbano y prestación eficiente de servicios.

3. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA POLÍTICA URBANA

Las áreas programáticas de actuación de la Política Urbana son: i) las acciones integrales para la coordinación de la política, a través de la realización de acuerdos urbanos y macroproyectos y la estructuración de un sistema de información urbano; ii) la asistencia técnica a la planificación y gestión urbana; y iii) las acciones sectoriales en el marco de la Política.

Acciones integrales para la coordinación de la política

Las acciones integrales para la coordinación se desarrollarán en tres niveles: el de los acuerdos urbanos y el de los macroproyectos urbanos y el sistema de información urbana. Las primeras dos acciones buscan articular los proyectos y estrategias sectoriales nacionales con gran impacto en las ciudades, logrando la confluencia de intereses y una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos concertados entre la nación y los gobiernos de las ciudades. Se desarrolla así el propósito general de la Política Urbana que es el de constituirse en el espacio de intermediación entre las políticas nacionales y la construcción de ciudad.

Los acuerdos urbanos

Las acciones de política urbana tendrán más efectividad y eficacia si se emprenden sobre la base de la concertación técnica y política, procurando la convergencia de intereses y la suma de esfuerzos de las diversas instancias que se benefician de determinado proyecto o iniciativa urbana. Los acuerdos son instrumentos prácticos para concretar el ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y se constituirán en herramientas de seguimiento y evaluación, permitiendo además definir las reglas básicas y precisar los compromisos de las partes. En dichos acuerdos el Ministerio de Desarrollo aportará sus acciones institucionales e instrumentos de la política, conducentes a fortalecer la planificación y gestión urbana y a facilitar la provisión de las infraestructuras y equipamientos, creando condiciones para alcanzar los propósitos globales de competitividad, solidaridad y sostenibilidad.

1. Acuerdos urbanos de competitividad: **los acuerdos de competitividad regional y sectorial podrán complementarse con acuerdos urbanos al combinar las acciones de la Consejería-Presidencial para la Competitividad con las del Ministerio de Desarrollo. Las ciudades y sus gobiernos deben convertirse en agentes activos de promoción del desarrollo socioeconómico local. El propósito de la Política Urbana en esta materia es fortalecer su capacidad de participación, concertación y liderazgo, en concordancia con los objetivos de la política económica nacional.**

Uno de los pilares básicos de la política económica es la consolidación de la apertura a través del mejoramiento de la competitividad de la economía nacional:

> **"Esta estrategia concibe la competitividad de una forma amplia, como la capacidad de una sociedad para hacer frente al desafío de una economía global y, al mismo tiempo, incrementar sus niveles de bienestar. Esta concepción se expresa en cuatro criterios generales: i) en el mundo moderno, las ventajas competitivas (...) son en gran medida creadas (...); ii) el esfuerzo por crear una economía más competitiva debe abocarse en forma integral. La competitividad no es sólo el producto de las acciones que lleva a cabo cada empresa a nivel individual; es también el resultado del entorno sectorial y global en el cual se desenvuelve (...);**

iii) los esfuerzos por promover la competencia (...) deben estar complementados con políticas sectoriales activas; y iv) debe hacerse un esfuerzo especial por conjugar acciones públicas y privadas como resultado de una activa concertación"[75].

El Plan Nacional de Desarrollo plantea una serie de programas y proyectos a través de los cuales se ha de mejorar la competitividad de la economía. El propósito fundamental de la Política Urbana será articular las ciudades y sus gobiernos a este proceso de búsqueda de una mayor competitividad económica en un ambiente de integración al mercado mundial.

Como programas componentes de esta política de fortalecimiento de la competitividad pueden mencionarse aquellos con más relevancia en la definición y orientación de la Política Urbana: el de ciencia y tecnología, el plan estratégico exportador, la modernización industrial y la infraestructura para la competitividad. Se plantea una serie de objetivos particulares y de instrumentos a los cuales estará explícitamente articulada la Política Urbana:

- **Los programas regionales de desarrollo científico Y tecnológico deben contar con la presencia activa de las ciudades, las cuales han de fortalecer sus vocaciones previas y / o identificar aquellas que les permitan crear ventajas competitivas en ramas específicas de la investigación y el desarrollo.**

- **El plan estratégico exportador incluye ampliación de los esquemas de fomento a las exportaciones, utilizando diferentes mecanismos (Cert, devolución de impuestos indirectos, crédito, promoción, zonas francas, plan Vallejo, comercializadoras internacionales, exportación de servicios). Los Acuerdos Sectoriales de Competitividad serán el marco institucional para analizar y concertar conjuntamente, en cada sector, acciones integrales para el desarrollo exportador.**

- **La política de modernización industrial posee dos componentes: el programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial y los desarrollos estratégicos. Se debe promover la participación de las ciudades en el fomento integral de los centros de productividad Y desarrollo tecnológico.**

- **El programa de infraestructura para la competitividad pretende aumentar los recursos de inversión, incrementar la eficiencia operativa del sistema Y consolidar un marco regulatorio que proteja a los usuarios y garantice un sistema tarifario eficiente. La política Urbana buscará que las decisiones que se tomen en esta materia incorporen objetivos territoriales específicos, relacionados con la consolidación l de la red urbana y mecanismos que posibiliten la coordinación de esfuerzos.**

---

[75] Presidencia de la República, Plan de Desarrollo el Salto Social, Capítulo VI, Bogotá 1995.

2. Acuerdos Urbanos de Solidaridad: **Las políticas sociales y, en particular, los programas para los grupos más vulnerables, se constituyen en otro de los campos que, por definición, requieren de la acción intersectorial y coordinada entre los distintos actores públicos y privados que intervienen en su diseño y aplicación. En este terreno es fundamental el diseño de mecanismos que faciliten su aplicación urbana y su armonización con las políticas de descentralización, la identificación de instrumentos que posibiliten la jerarquización y focalización de las inversiones y programas y la redistribución de las rentas urbanas.**

Las estrategias centrales de la política social del actual gobierno, con un significativo componente urbano, reconocen la necesidad de programas integrales, dirigidos a determinados segmentos de la población y coordinados entre el nivel nacional y el nivel local:

- **La red de solidaridad social, en cuanto política social integral dirigida a reorientar el gasto público hacia la inversión social, para mejorar l los ingresos y las condiciones de vida de los grupos particularmente vulnerables, ubica al 47% de sus beneficiarios en las zonas urbanas.**

- **La política de vivienda social urbana desarrolla programas integrales de entorno para los barrios más pobres, impulsa la participación comunitaria en la identificación y solución de necesidades, y promueve, conjuntamente con los municipios, procesos de reforma urbana para habilitar tierras aptas para vivienda social y ordenamiento urbano, apoyados en los instrumentos financieros, de planeación y de gestión previstos en la Ley 9a. de 1989.**

- **Los programas de generación de empleo tienen como meta, a través de acciones en la microempresa, fomentar la creación de 350 mil empleos en las áreas urbanas y aumentar la productividad y la competitividad de los productos. Los programas de empleo solidario, previstos para crear empleos directos, intensivos en mano de obra no calificada, se dirigen, entre otros énfasis, a la adecuación y el mantenimiento del espacio y la infraestructura de servicios en barrios marginados.**

- **La prestación de servicios públicos con criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, para lo cual las entidades territoriales dispondrán de recursos de transferencias por parte de las empresas de servicios públicos de su jurisdicción, los cuales harán parte de los Fondos Municipales, Distritales o Departamentales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social.**

Estos programas en favor de los grupos más vulnerables requieren de su incorporación a la política urbana que coordine la acción de las entidades nacionales con las municipales, para articular las acciones de las diferentes instituciones nacionales, departamentales y locales, canalizando los diferentes esfuerzos en torno de

una meta básica del desarrollo urbano, como es la realización de programas integrales de mejoramiento del entorno en barrios deprimidos **social, económica, física y ambientalmente. Además del mejoramiento de la vivienda y de los servicios públicos domiciliarios, se podrán ofrecer alternativas de empleo y de mejoramiento de los servicios sociales.**

La instancia de coordinación prioritaria para el impulso y ejecución de la Política Urbana será la Gerencia de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, con la cual se potenciarán mecanismos y acciones concretas para la realización de acuerdos urbanos de solidaridad en función del espacio urbano que logre contribuir a las ciudades solidarias y equitativas.

3. Acuerdos Urbanos de Sustentabilidad Ambiental: **El diseño de la Política Ambiental del Salto Social parte de la existencia de una crisis de sustentabilidad de las ciudades dentro de la cual el desarrollo urbano participa de manera activa. La estructura, el tamaño y el nivel de crecimiento de la red urbana generan grandes presiones sobre el entorno urbano y sus ecosistemas, definiendo patrones de desarrollo no sostenibles, extremando condiciones de pobreza, insalubridad y deterioro de la calidad de vida, y ocupando áreas de riesgo o de alto valor agrológico.**

El deterioro de la calidad de agua, aire y suelo se manifiesta a través de índices preocupantes, como la alta contaminación de ríos y de aguas subterráneas con residuos tóxicos en los cinco corredores industriales más importantes del país. Los niveles de ruido en la mayoría de las capitales superan los topes máximos establecidos para la protección de la salud. El inadecuado manejo y disposición final de las basuras contribuye a la proliferación de vectores de enfermedades infecciosas y los residuos peligrosos afectan la salud, en particular de los sectores de menores ingresos residentes en las zonas marginales urbanas. En lo relativo al transporte urbano, la situación de las grandes ciudades es dramática y afecta significativamente la calidad de vida de sus habitantes. Es general el mal uso, la pérdida y el deterioro del espacio público urbano. A pesar de estos niveles de contaminación, las ciudades carecen de sistemas de control y seguimiento de los índices de calidad ambiental.

El objetivo nacional de largo plazo de la política ambiental del Salto Social es avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible, entendido como la ampliación de las oportunidades y capacidades de la población al derecho fundamental a un ambiente sano y productivo.

Las áreas de acción en las que se diseñará una estrategia de colaboración cercana entre los Ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente, para efectos de garantizar el logro de los objetivos de sustentabilidad en los entornos urbanos, son: mejor agua, mejores ciudades, producción limpia, política poblacional y ecoturismo.

El primero de estos programas, "mejor agua", pretende mantener la productividad de los sistemas hídricos, mejorar la eficiencia en su uso, disminuir desperdicios y contaminación, y proteger cuencas y humedales. Las ciudades deben ser partícipes de estos empeños los cuales tienen que ver con aspectos básicos para su funcionamiento y

la calidad vida de sus habitantes. De estos esfuerzos dependerá la existencia de fuentes suficientes y confiables de abastecimiento de agua y esquemas de costos razonables de provisión de la misma.

En el programa de "mejores ciudades" **el Ministerio del Medio Ambiente apoyará la ejecución de planes de acción ambiental para grandes ciudades y otros centros; se apoyará la elaboración de las agendas ambientales urbanas, las acciones de mejoramiento del espacio público y entorno de la vivienda, los programas de transporte urbano sostenible, y se establecerán, controlarán y monitorearán los estándares mínimos de contaminación.**

En el programa "hacia una producción limpia" **el gobierno se propone, entre otras cosas, aumentar la eficiencia en el uso de la energía eléctrica y fomentar el uso de fuentes no convencionales; promover la reconversión industrial para la adopción de tecnologías de punta limpias y productivas; proteger los ecosistemas frágiles en los grandes proyectos turísticos y promover el ecoturismo. Estos propósitos les implican a las ciudades importantes retos de adecuación funcional y especialmente tecnológicos, frente a los cuales no se pueden rezagar en términos de sustentabilidad en provisión de servicios públicos y disponibilidades de aprovechamiento y disfrute de recursos naturales hacia el futuro.**

Como parte de la política poblacional **se propone la búsqueda de un equilibrio en el crecimiento demográfico que implique acciones sobre las migraciones y los asentamientos humanos mediante la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Población.**

Finalmente, el ecoturismo propone una acción de impacto ambiental controlado en la utilización y disfrute de los lugares de esparcimiento y recreación por medio de prácticas que no alteren el equilibrio medioambiental de los espacios urbanos o de aquellas áreas rurales que inciden en éstos.

Los propósitos de la política ambiental se incorporan en la Política Urbana a través de las siguientes líneas de acción:

- **Diseño de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial urbano mediante acciones coordinadas, entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio del Medio Ambiente, con el fin de integrar la dimensión ambiental con el propósito de alcanzar ciudades sostenibles.**

- **Apoyo a la gestión urbana, conjuntamente con el Ministerio del Medio Ambiente, avanzando en la búsqueda de tecnologías urbanas sostenibles, especialmente en agua potable, desechos líquidos y sólidos, transporte urbano, uso de energía y tecnologías productivas (industriales y turísticas especialmente).**

- **Diseño de los Acuerdos Urbanos de Competitividad con presencia activa de las instituciones encargadas del manejo ambiental para orientar la búsqueda de salidas compatibles con los propósitos de sustentabilidad.**

- **La selección, promoción e impulso de los programas integrales de vivienda de interés social coordinadamente con la Red de Solidaridad Social y con las instancias competentes de la gestión ambiental para trabajar en la prevención de riesgos e incorporar tecnologías urbanas sostenibles.**

La instancia de coordinación prioritaria entre los objetivos y acciones de la Política Urbana con la dimensión ambiental será el Ministerio del Medio Ambiente, que a través de sus estrategias y programas señalará los lineamientos para alcanzar ciudades sustentables ambientalmente.

4. Acuerdos urbanos para la prevención de desastres en espacios urbanos: **La Política Urbana reconoce que en el país son frecuentes los desastres naturales de gran magnitud provenientes de terremotos, erupción de volcanes, inundaciones y deslizamientos, entre otros. La mayoría han impactado las zonas urbanas dejando un elevado número de víctimas y causando enormes pérdidas económicas y sociales. El manejo que han tenido dichos desastres ha sido básicamente de atención a la emergencia y muy poco se ha podido prevenir y planificar.**

Existen varias disposiciones en relación con el tema: i) la reserva de tierras para la reubicación de asentamientos en situación de riesgo incluida en la Ley de Reforma Urbana; ii) la Ley 002 de 1991 establece que las Alcaldías Municipales elaborarán y mantendrán actualizado el inventario de las zonas que presentan riesgos, y iii) el Decreto Ley 919 de 1989 dispone que todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, especialmente en las disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y la localización de los asentamientos humanos.

A pesar de las anteriores disposiciones, es poco lo que se ha avanzado en la prevención de desastres y no existen mecanismos para que los municipios cumplan con la inclusión de variables de riesgo por amenazas naturales en sus planes de desarrollo. El manejo de desastres es más efectivo a partir de un contexto de planificación, en este caso urbana y regional, teniendo en cuenta que sus causas en muchos casos se explican por un inadecuado manejo del medio ambiente y los recursos naturales, trascendiendo el espacio exclusivamente urbano.

En este campo de actuación el Ministerio de Desarrollo adelanta un convenio con la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, **orientado a estructurar un sistema de información en el marco de la Política Urbana, para crear y mantener bases de datos (estadísticas, documentales y georreferenciadas) que permitan ubicar territorialmente los principales riesgos naturales existentes en el país y realizar análisis de vulnerabilidad de centros urbanos y asentamientos humanos. Complementariamente se están incorporando las variables de riesgos y desastres en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, con el propósito de**

suministrar asistencia técnica a las ciudades para que incluyan estrategias, programas y proyectos que les compete adelantar en esta materia.

5. El papel de la ciudad en el Pacto Social y la estabilización macro-económica: **El desmonte gradual del patrón inercia1 de inflación en Colombia (niveles inflacionarios superiores a122%) implica la adopción de mecanismos que contemplen acciones sobre la inflación futura. Para ello se precisa de un acuerdo entre los principales agentes económicos, pues aunque todos entienden las ventajas de reducir la inflación, ninguno está dispuesto a ser el primero en ajustar precios en una magnitud inferior a la acostumbrada en el pasado.**

El Pacto Social propuesto por el Gobierno puede lograr la consecución de metas antiinflacionarias más rápidas que las que se alcanzarían utilizando herramientas tradicionales de menor costo en términos de empleo y crecimiento. La consideración de la productividad como variable clave en las negociaciones es un elemento novedoso que se introduce para estimular el desarrollo de la capacidad productiva del país y conciliar las metas de estabilización con las de defensa del ingreso real y de condiciones de vida de la mayoría de ciudadanos.

En diversas instancias de negociación del Pacto, el Gobierno Nacional tomó una serie de determinaciones en las que se necesita la participación activa de los gobiernos de las ciudades. Entre éstas se destacan medidas en las tarifas de servicios públicos como acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones, en las cuales se acordó revocar algunas resoluciones vigentes y emitir unas nuevas para que el incremento de las tarifas para todos los sectores sea del 18% en 1995. Casos concretos como los del gas propano, agua potable y telecomunicaciones ejemplifican un propósito general de mantener estos niveles de precios sostenidos. De la misma manera, para garantizar que compromisos como los anteriores no tengan nefastos efectos financieros sobre los gobiernos locales y las empresas prestatarias de los servicios, debe trabajarse paralelamente en mejorar la productividad. Por esta razón, las empresas de servicios públicos se comprometen a mejorar sus indicadores de gestión y a estructurar planes de desempeño según las metas respectivas que se propongan las Comisiones Reguladoras.

En relación con los gobiernos territoriales, el Pacto Social incluye, de forma más explícita, compromisos acordados por el término de dos años, en reunión de la Federación Nacional de Municipios efectuada en Paipa, Boyacá, el 13 de noviembre de 1994, como los siguientes:

- **Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Pacto en educación y arrendamientos y no ajustar las tarifas de su competencia por encima del 18%.**

- **Aumentar las tarifas de transporte urbano de manera escalonada, en períodos cuyas fechas no coincidan con el aumento inicial de la gasolina, ni con la eventual iniciación de la vigencia de las sobretasas.**

6. Los Acuerdos de desarrollo urbano-regional: **La diversidad, heterogeneidad y flexibilidad del sistema de ciudades colombiano se ha fortalecido en los últimos 25 años como resultado de las políticas anteriormente analizadas y de los procesos socioeconómicos observados. Estas características son particularmente positivas en un entorno de cambio y transformación como el que experimenta la economía mundial. Por consiguiente, debe buscarse su prolongación Y fortalecimiento en términos de equilibrio interurbano para disminuir los efectos que han beneficiado a regiones más desarrolladas en detrimento de otras que no lo están.**

La experiencia reciente demuestra que no es conveniente para el desarrollo armónico del país que el crecimiento urbano continúe ocurriendo espontáneamente. De la misma manera como se han delimitado intervenciones urbanas en el interior de las ciudades, la red urbana y los sistemas regionales de ciudades serán objeto de estrategias Y programas cuyo propósito es mantener la ventaja de un sistema urbano relativamente equilibrado. Para ello se prevén programas de fortalecimiento y promoción de centros urbanos para la internacionalización, que favorezcan tanto a las regiones de mayor desarrollo y con más ventajas competitivas, como a las zonas periféricas con importantes potenciales productivos, que por carecer de redes urbanas apropiadas no han podido aprovechar las ventajas de la internacionalización de la economía.

Para atender la problemática existente en la Red Urbana del país, la intervención del Ministerio de Desarrollo se orientará al mantenimiento de un sistema de ciudades equilibrado y en función de los grandes objetivos de equidad, competitividad, gobernabilidad y sustentabilidad. En este campo se promoverá un programa de asistencia técnica que tendrá seis componentes: i) el fortalecimiento de los centros con ventajas competitivas para la apertura económica; ii) la asistencia técnica para el ordenamiento territorial urbano departamental; iii) la institucionalización de las administraciones metropolitanas; iv) la promoción del fortalecimiento de las funciones urbanas en zonas periféricas; v) el apoyo urbano a los centros de regiones de producción de enclave y colonización; y vi) la definición de estrategias para corredores urbanos.

El fortalecimiento de las funciones urbanas de los centros con ventajas competitivas para la internacionalización de la economía busca la promoción de redes y funciones urbanas en áreas productivas diferentes a las regiones de influencia de las principales ciudades del país y la asistencia técnica para la institucionalización y planificación de los procesos de metropolización. Con tales finalidades se emprenderán programas de asistencia técnica y planificación del ordenamiento territorial urbano a escala departamental. Específicamente se colaborará con los departamentos para que formulen, en sus planes de desarrollo, estrategias de ordenamiento urbano que contribuyan a fortalecer las funciones de la red de ciudades para dinamizar y lograr un desarrollo territorial equilibrado; contribuyendo a su vez a crear nuevas centralidades departamentales que reduzcan la presión sobre la capital.

Con respecto al proceso de metropo1ización del país se adelantará un programa de apoyo a la planificación, gestión y ordenamiento territorial que contribuya a

instituciona1izar las administraciones metropo1itanas. Específicamente, se suministrará asistencia técnica para la implementación de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.

Para contribuir a las metas globales de la internaciona1ización se fortalecerán los centros con ventajas competitivas y de localización, suministrando asistencia para la planificación y la modernización de las infraestructuras y equipamientos urbanos. En esta categoría de ciudades, los centros urbanos fronterizos tendrán especial apoyo.

Por otra parte, en relación con la estrategia de promoción de las regiones periféricas, que inicialmente no están en condiciones de competir ante las oportunidades de desarrollo derivadas de la internaciona1ización, se diseñarán programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de los sistemas urbanos de soporte, para que zonas productoras como las prioritarias para la reactivación del sector agropecuario, cuenten con las funciones urbanas indispensables para activar la base económica.

De manera similar, las regiones con características de producción de enclave contarán con alternativas de asistencia técnica urbana que les brinden la oportunidad de fortalecer sus sistemas urbanos procurando crear condiciones para que se difundan y reinviertan los recursos, generando un desarrollo sustentable.

Fina1mente, otro fenómeno urbano-regional de interés de la política urbana y que será objeto del diseño de programas de apoyo, son los corredores o ejes urbanos de elevada interdependencia, cuyas ciudades compiten por alcanzar e11iderazgo sin tener presente sus comp1ementariedades y ventajas competitivas, duplicando inversiones en equipamientos y facilidades urbanas. El objeto del programa será contribuir a que el desarrollo urbano regional de tales corredores se realice asociadamente para potenciar en conjunto sus ventajas competitivas. Algunos de los casos que corresponden a este fenómeno urbano-regional son los ejes Santa Marta-Barranquilla-Cartagena-Santa Marta y Manizales-Pereira-Armenia-Manizales.

La coordinación de acciones entre las entidades nacionales, las territoriales y las administrativas y de planificación, en relación con el desarrollo urbano-regional, es fundamental para mantener la flexibilidad del sistema urbano colombiano, apoyar los centros con ventajas competitivas para la apertura y promover regiones y ciudades con potencial productivo, diferentes de los tradicionales centros con mayor desarrollo relativo en el país.

Se realizarán acuerdos con las autoridades de municipios, distritos, asociaciones de municipios, departamentos, Consejos Regionales de Planificación, Consejerías Presidenciales regionales y el Plan Pacífico. Estos acuerdos estarán dirigidos a planificar y ordenar territorialmente corredores urbanos (como Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; Pereira, Manizales y Armenia y otros similares) a partir de la concertación de intereses comunes regionales y nacionales; igualmente se suministrará asistencia técnica para fortalecer los sistemas y funciones urbanas de zonas de producción de interés nacional y de los centros fronterizos.

Para contribuir al ordenamiento territorial y la planificación y gestión de los asuntos urbanos que trascienden las posibilidades individuales de las grandes ciudades y sus municipios conurbados, especial atención tendrán los acuerdos de asistencia técnica para la planificación y gestión de las áreas metropolitanas.

7. Otros acuerdos urbanos: **En forma complementaria a los acuerdos del nivel nacional y regional el Ministerio de Desarrollo promoverá la participación de la sociedad civil y las comunidades internacional y científica en el desarrollo de la política urbana.**

En 1996, en Estambul, se efectuará una nueva reunión Mundial de Asentamientos Humanos denominada Hábitat II, que sucede a la de Vancouver realizada hace casi 20 años y congrega a representantes de todos los países para discutir los problemas relacionados con el desarrollo de las ciudades, la vivienda y los asentamientos humanos. El Ministerio de Desarrollo continuará con la participación y el impulso a las acciones de la cumbre mundial de Hábitat II, como esfuerzo de carácter internacional para promover la política urbana, intercambiar experiencias y avances en medidas globales sobre calidad de vida de los asentamientos humanos en sus condiciones de entorno. Igualmente se participará activamente en espacios internacionales de debate e intercambio de asuntos urbanos, como la Reunión de Ministros de América, con el ánimo de posicionar los desarrollos del país en el ámbito internacional Y estrechar lazos de cooperación multilateral.

Colombia presentará una posición al respecto de los contenidos allí discutidos, la cual no distará de los planteamientos centrales que el marco conceptual de la política Urbana plantea, así como un conjunto de documentos, experiencias y proyectos que serán discutidos con la comunidad internacional. El Ministerio de Desarrollo Económico, a través del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y como parte de la Política Urbana, coordinará la participación de los diferentes organismos e instituciones nacionales, públicas, privadas y no gubernamentales vinculadas al desarrollo urbano.

De otra parte, con el propósito de vincular a la comunidad científica e investigativa a la discusión y desarrollo de los temas de la agenda urbana nacional y enriquecer y dar mayor solidez a las políticas de desarrollo urbano, para que respondan al reto que les asigna el desarrollo nacional y el contexto internacional, se realizarán acuerdos tendientes a: i) la conformación de la Misión de Estudios Urbanos y, ii) la estructuración de un Plan de Investigaciones Urbanas.

Las decisiones estratégicas deben ser apoyadas con la participación de un grupo selecto de expertos que pueda pensar de manera más sistemática el complejo desarrollo urbano del país y retroalimentar las diversas instituciones responsables por la orientación y ejecución de la Política, teniendo en cuenta la necesidad de una planificación de largo plazo. Igualmente, se adelantará un plan de investigaciones urbanas aplicadas de corto, mediano y largo plazos cuyo temario se propone en las conclusiones finales de este documento y que contribuya a hacer realidad el desarrollo del enfoque alternativo de pensamiento urbano que se propone la Política Urbana.

El Plan de Investigaciones Urbanas garantizará acciones sobre los temas de desarrollo prioritario en los que la Política Urbana debe enfatizar sus acciones en razón de los resultados que ellos arrojen. De esta manera, el enfoque de la política tendrá importantes insumos para continuar y ajustar la divulgación, ejecución y evaluación de resultados. En general, este Plan busca los siguientes objetivos: superar las deficiencias en materia de investigación urbana, coordinar las diferentes entidades de investigación sobre temas urbanos, y diseñar el Plan de Investigaciones Prioritarias de apoyo a la Política Urbana.

De la misma manera, se apoyará el fortalecimiento del Centro Nacional de Estudios de la Construcción CENAC, como Centro de Investigaciones Urbanas y como ente coordinador del Comité de Investigaciones especializadas sobre ciudad. Para ello se le ampliarán las funciones dentro del Sistema Nacional de Vivienda que le fueron asignadas por la Ley 3 y del Sistema Estadístico Nacional y Territorial, para integrarlo al Sistema de Ciencia y Tecnología creado por la Ley 29 de 1990, y para ampliar estatutariamente su cobertura en áreas en las cuales ha venido trabajando desde su constitución en 1973 para llenar el vacío que dejó la terminación de las tareas del Centro Interamericano de Vivienda, CINV A. El CENAC es una entidad de carácter mixto a la cual están vinculados la mayor parte de los principales organismos del desarrollo urbano, como el INURBE, el SENA, el Fondo Nacional del Ahorro, Colciencias, CAMACOL y la Universidad Nacional.

La Misión de Estudios Urbanos tendrá por objeto discutir y desarrollar los temas de la agenda urbana nacional, enriquecer y dar mayor solidez a las políticas de desarrollo urbano para que respondan al reto que les asigna el desarrollo nacional y el contexto internacional. Estará conformada por un grupo de profesionales de reconocida autoridad intelectual, quienes bajo la orientación del Ministro de Desarrollo Económico y del Director del DNP deberán definir los lineamientos que en materia de relaciones Nación-municipios, formación de capital humano y re- cursos económicos y de información, deberán ser asumidos por las entidades rectoras del desarrollo urbano.

Los principios que orientarán el trabajo de la Misión serán los mismos de la Política Urbana: Competitividad, Solidaridad, Sostenibilidad, Gobernabilidad e Identidad Cultural, y los temas que inicialmente abordará serán aquellos que se señalan en las conclusiones finales de este documento.

La Misión partirá de la base del resultado de las discusiones del Comité Interinstitucional (Coordinador) de la Política Urbana, presentado en la última sección de este capítulo, y los Talleres de Consulta Nacional sobre la Política Urbana, los cuales buscan institucionalizar mecanismos participativos para debatir su enfoque y alcances con los principales interesados.

8. Acuerdos con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Cofinanciación **y con la Financiera de Desarrollo Territorial, FIN DETER, con el fin de concertar criterios de política urbana para la asignación de los recursos complementarios que permitan la financiación de proyectos relacionados con el desarrollo de las ciudades,**

en los que la Política Urbana tiene especial interés en relación con los atributos del espacio urbano.

Los Macroproyectos Urbanos

Los Macroproyectos Urbanos pretenden impulsar el tratamiento integral de intervenciones urbanas con potencial estructurante de la ciudad (vivienda de interés social, proyectos viales y de transporte, infraestructuras metropolitanas, parques industriales, renovación urbana, re habilitación de zonas subnormales, etc.). Estos proyectos de iniciativa local, emprendidos con perspectiva de ciudad, de gestión y planea- miento urbano, permitirán mayor impacto de las inversiones gubernamentales y la concertación con el sector privado, posibilitando la distribución apropiada de cargas y beneficios. Los Macroproyectos Urbanos Estratégicos buscan:

- **Nuevas formas de gestión asociada de los programas urbanos. Aso- ciar los propietarios de los terrenos para emprender proyectos cuyas características estén definidas en el Plan de Ordenamiento Urbano.**

- **Poner en práctica mecanismos para la corrección de las inequidades producidas por inadecuada planeación, buscando equidistribución en los beneficios y costos.**

Presentan, además, las siguientes características básicas:

1. Gran impacto: **por la magnitud y características cualitativas de las intervenciones urbanas y su potencial para alterar o dirigir los aspectos estructurales del desarrollo de la ciudad.**

2. lntegralidad: **referida a su intersectorialidad y su interdimensionalidad, las cuales giran alrededor de la intervención sobre el manejo del suelo y de los instrumentos propios de la Ley de Reforma Urbana. Así mismo, los macroproyectos se caracterizan por utilizar integral- mente las posibilidades que brindan todos los instrumentos y pro- gramas que conforman la Política.**

3. Concertación: **son proyectos realizados con la activa participación de los principales actores urbanos: propietarios del suelo, empresarios, comunidades, organizaciones gubernamentales y ciudadanía en general.**

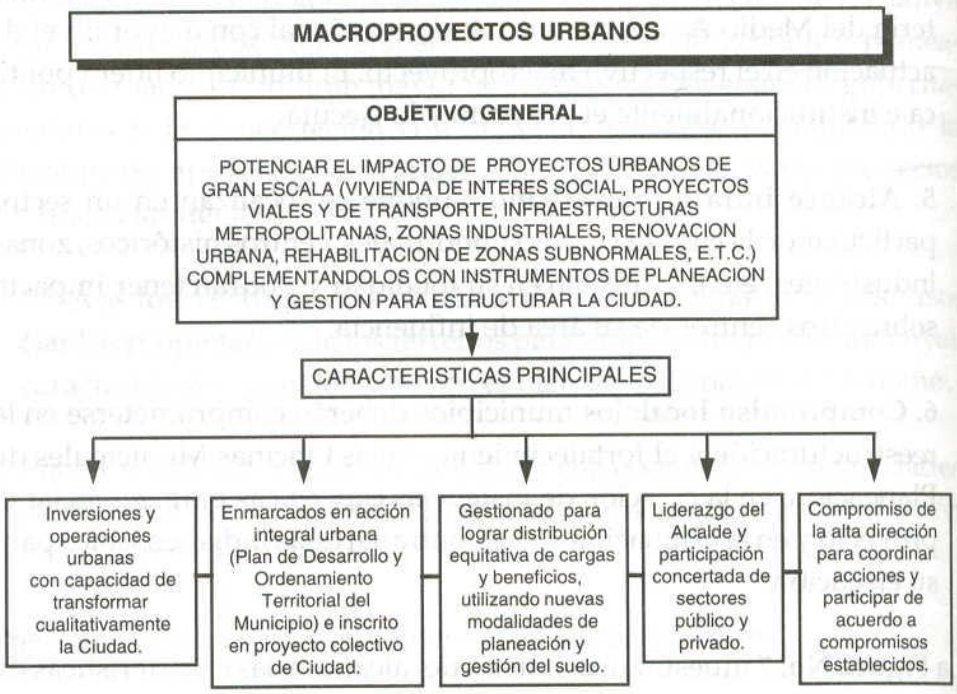
4. lnterinstitucionalidad: **en su ejecución participan los diferentes niveles de la administración pública (nacional, departamental y municipal). La coordinación de las acciones del gobierno nacional se realizará a través del Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio del Medio Ambiente o la entidad nacional con mayor nivel de actuación en el respectivo macroproyecto. El municipio lidera política e institucionalmente el proyecto y lo ejecuta.**

5. Alcance intra e interurbano: **aunque se focalizan en un sector particular de la ciudad (zonas subnormales, centros históricos, zonas industriales, etc.), la afectan en su totalidad y podrán tener impacto sobre otros centros de su área de influencia.**

6. Compromiso local: **los municipios deberán comprometerse en la reestructuración y el fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Planeación, en la creación de instancias específicas para gerenciar el proyecto y en la asignación de las contrapartidas indispensables para su ejecución.**

La Figura No. 7 **muestra una síntesis del alcance y las características de política los macroproyectos urbanos estratégicos, considerados como una de Urbana las estrategias de la política Urbana.**

Figura No. 7



Para su puesta en marcha se ha diseñado un plan de asistencia técnica a los municipios para promover la utilización de las nuevas modalidades de planeación Y gestión del suelo urbano, mediante el apoyo a la realización de proyectos estratégicos de mejoramiento y desarrollo urbano. En este campo se incluyen proyectos que permiten concertar la acción pública y la privada en áreas como la renovación de los centros históricos, industriales y turísticos, en zonas de vivienda de interés social y entornos alrededor de infraestructuras urbanas mayores como los puertos, aeropuertos, terminales y sistemas de transporte masivo.

Actualmente, en cumplimiento de los principios y alcances de la Política Urbana, se adelantan acciones de acompañamiento y preparación para la formulación de

macroproyectos en varias ciudades del país (Apartadó, Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Villavicencio, Leticia, Bogotá, Cali, Neiva y Pasto). Estas actuaciones, han derivado de las iniciativas locales, en las que la planeación urbana ha tomado un papel articulador sobre las acciones de mejoramiento desagregadas que estos centros urbanos venían acometiendo. La Política Urbana avanzará de manera prioritaria en la ejecución con estas ciudades y buscará continuar con aquellas otras que cuenten con un decidido liderazgo y compromiso local y que sean de especial interés para el logro de las políticas nacionales.

Las nuevas posibilidades de acción a través de estas intervenciones estratégicas se encuentran más avanzadas en cuanto al diseño y perfil en los casos de Barranquilla y Apartadó:

> Barranquilla: **El proyecto de Renovación Urbana del Distrito Central de Barranquilla, conocido como Barranquillita, fue elaborado por la Misión de la JICA con el fin de alcanzar diversos objetivos: i) revitalización de las funciones urbanas del centro y la zona industrial de la ciudad; ii) mejoramiento del medio ambiente urbano, especial- mente con la recuperación de los caños en el entorno de la zona de mercado; iii) mejoramiento del sistema vial y de transporte, con la construcción de un anillo vial y la integración de los terminales de vehículos de transporte colectivo; iv) mejoramiento de las condiciones de empleo de más de 10.000 vendedores del Distrito Central, cuya tasa de crecimiento es superior al 5% anual; v) creación de una cultura del espacio público; y vi) el redesarrollo de las áreas residenciales, industriales, comerciales y recreacionales de la zona del proyecto.**
>
> Apartadó: **Esta ciudad es el epicentro del corredor urbano que comprende a Necoclí, Turbo, Chigorodó y Mutatá, subregión con la mayor producción bananera del país. Cada una de las subzonas del eje Bananero tiene características particulares, así Turbo es el centro portuario, Chigorodó es epicentro agroindustrial y Apartadó es el centro administrativo y de servicios especializados.**
>
> **El municipio, con cerca de 80.000 habitantes, presenta un acelerado proceso migratorio, el cual ha repercutido negativamente en las condiciones físicas y sociales de la ciudad, generando una gran demanda por servicios públicos, un deterioro en la estructura urbana y ambiental, altos costos de vivienda, equipamientos, transporte e infraestructura y gran número de asentamientos espontáneos. De las 16.000 viviendas del municipio más de 7.300 presentan altos índices de subnormalidad, causados principalmente por la carencia de servicios públicos y la ilegalidad de la tenencia.**
>
> **Aledaño a la zona central urbana de Apartadó se localiza el sector de La Chinita, ocupado ilegalmente y que ha sido adquirido por el municipio. En coordinación con el gobierno departamental y nacional se emprenderá un programa de legalización de la tenencia y de mejoramiento de las condiciones del entorno de la vivienda de más de 6.000 familias, que equivale al**

reordenamiento territorial de alrededor de la tercera parte del área urbana desarrollada del municipio.

Se están concertando, además, los siguientes macroproyectos en los cuales el Ministerio de Desarrollo promoverá acciones de apoyo y participará como facilitador y regulador de acciones en las que el papel de la administración local potencie la participación del sector privado y la sociedad civil en función de la imagen de cada ciudad:

- **Cartagena para el mejoramiento integral de la zona de la Ciénaga de la Virgen, con énfasis en el mejoramiento ambiental.**

- **En Pasto se ha acordado la asistencia técnica para resolver los requerimientos de vivienda de familias que laboran en el sector informal, desarrollando el predio Aranda de 300 hectáreas que corresponde a la zona de futura expansión del municipio y puede albergar en una primera etapa 5.000 familias.**

- **Con Neiva se realizará la reubicación de 700 familias localizadas en zonas de riesgo. Así mismo, se construirán 300 viviendas adicionales para un programa total de 1.000 viviendas. El proyecto incluye también un mejoramiento paisajístico que tendrá efectos en toda la ciudad.**

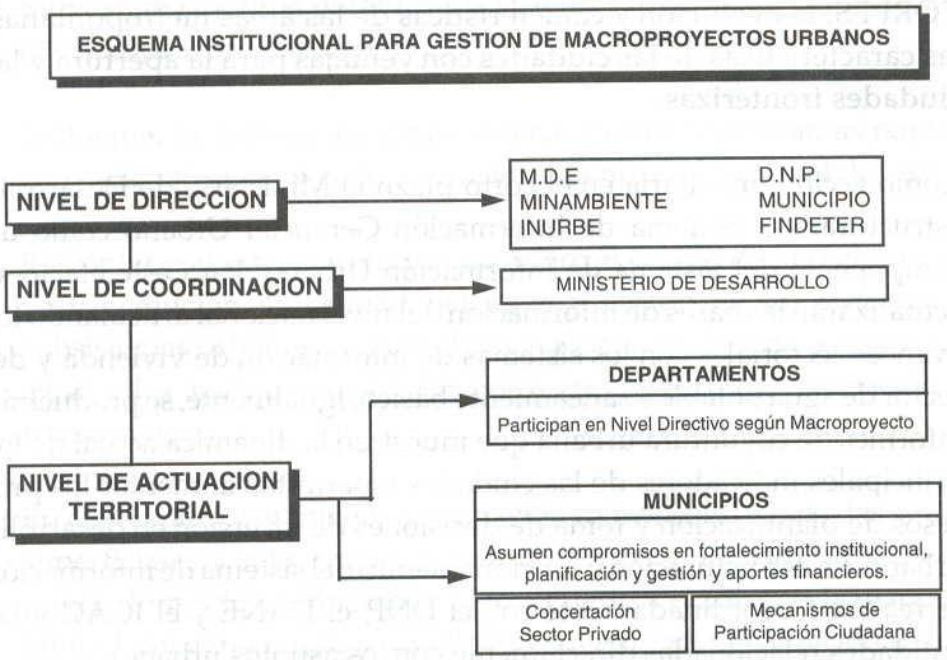
Para la operación de los proyectos se designará una junta directiva cuyos miembros serán el Ministro del Medio Ambiente, el Jefe de la Unidad de Planificación Regional y Urbana del DNP, el Viceministro de Vivienda, Desarrollo urbano y Agua Potable, el Director de Findeter y el Director del INURBE. En cada proyecto específico estará un representante del gobernador del Departamento.

La coordinación prestará asistencia técnica y apoyará a los municipios, y las Oficinas de Planeación Departamental participarán en el diseño, el planeamiento (urbanístico, de la gestión de la financiación -incluyendo la equidistribución de las cargas y los beneficios- y de la operación), la financiación (presentación de Solicitudes de crédito y cofinanciación ante las entidades especializadas, y tramitación de solicitudes de subsidios ante el INURBE), el control, el seguimiento y la evaluación de los macroproyectos.

En la Figura No. 8 **se presenta el esquema institucional para la realización de los Macroproyectos Urbanos Estratégicos, considerando los niveles de dirección, coordinación y actuación territorial previstos para su puesta en marcha.**

Los macroproyectos introducirán nuevas formas de gestión de proyectos urbanos, en particular buscando asociar a propietarios de terrenos para emprender proyectos que estén enmarcados en un plan de ordenamiento territorial urbano. La gestión y planeación de dichos macroproyectos deberá permitir corregir las inequidades en la distribución de las cargas y beneficios derivados de las intervenciones urbanas.

Figura No. 8



El Sistema de Información para la Política Urbana

Las deficiencias en disponibilidad, oportunidad y utilidad práctica de la información han sido limitantes para la planificación y gestión urbanas. La información es indispensable para garantizar la efectividad y eficiencia de la formulación de acciones y para soportar las decisiones de política, igualmente para verificar y corregir oportunamente la aplicación y resultados de las estrategias y programas. El sistema de información concebido prevé los requerimientos de las instancias de intervención de la política urbana (nacional, local y la específica del Ministerio de Desarrollo) y la información relacionada con los atributos y dimensiones urbanas de manera interrelacionada.

Con respecto al nivel local, es indispensable conocer los determinantes y limitantes para la planificación y gestión urbana con el fin de establecer las estrategias, programas e instrumentos de asistencia técnica más apropiados. En la escala regional urbana se generará información relacionada con la red de ciudades, los programas y proyectos urbanos impulsados por departamentos, municipios y CORPES, la evolución y características de las áreas metropolitanas, las características de las ciudades con ventajas para la apertura y las ciudades fronterizas.

Como acción prioritaria en el corto plazo el Ministerio de Desarrollo estructurará el Sistema de Información Gerencial Urbano como un componente del Sistema de Información Urbano. Para este efecto se actualizarán las bases de información del nivel nacional articulando los avances sectoriales con los sistemas de información de

vivienda y del sector de agua potable y saneamiento básico. Igualmente, se producirán informes de coyuntura urbana que muestren la dinámica actual de los principales indicadores de las ciudades y permitan alimentar los procesos de planificación y toma de decisiones de inversión en desarrollo urbano. La estructuración y funcionamiento del sistema de información se realizará coordinadamente con el DNP, el DANE y el IGAC y las entidades relacionadas directamente con los asuntos urbanos.

Otra acción prioritaria estará encaminada hacia la producción de informes de coyuntura urbana que permitan que el seguimiento de la problemática urbana sea de conocimiento público, tanto para promover la participación de todos en la búsqueda de soluciones, como para crear conciencia de la importancia social y política de los problemas de las ciudades. Es necesario generar un sistema de indicadores y socializar sus resultados para realzar la importancia política de esta problemática y contribuir a la generación de discusiones al respecto. Uno de los aspectos prioritarios en el corto plazo será el montaje de sistemas de información inmobiliaria, con estadísticas y datos confiables para la toma de decisiones en materia de gestión del suelo urbano y realización de diversos proyectos por parte de las ciudades.

Las acciones de mediano y largo plazos conducentes a la estructuración del sistema de información urbano, estarán fundamentadas en los avances sectoriales que se tienen y la perspectiva integral que el sistema alcanzará en su desarrollo. Los principales componentes por atributo serán:

Subsistema de agua potable: **este sistema busca contar con información básica y procesada para:**
i) Orientar la política integral y diseñar planes y programas para el uso racional, la expansión y el mejoramiento de la calidad del agua.

ii) Contar con información precisa sobre el estado de las coberturas y su evolución, la calidad del agua y estado de los sistemas y subsistemas urbanos, metropolitanos y provinciales, para mejorar y ajustar los instrumentos financieros de crédito, cofinanciación y transferencias.

iii) Desarrollar y mantener información sobre la hidrología, las aguas superficiales y subterráneas, el vertimiento de aguas residuales de origen doméstico, industrial y agropecuario y el balance, la disponibilidad del agua cruda para el planeamiento y la evaluación de las alternativas de expansión de las coberturas por ciudades, regiones por cuencas y microcuencas o subregiones. Incorporará el grado de vulnerabilidad de los sistemas naturales y de acueducto, alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales. Con esta información será posible planear las inversiones en el tiempo y elaborar modelos para estimar los costos de racionamiento.

iv) Desarrollar y mantener información sobre generación, clasificación, reciclaje, recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos de origen doméstico e industrial para el planeamiento y alternativas de expansión de coberturas, para programar y jerarquizar las inversiones y prevenir los riesgos asociados con el manejo y disposición final de los residuos.

v) Actualizar la información sobre eficiencia en la gestión de las El entidades prestadoras del servicio con base en los parámetros establecidos por la CRA y permitir a la Superintendencia de Servicios Públicos el seguimiento y el control.

vi) Lograr la construcción de índices de precios del sector para evaluar la capacidad de desarrollo de la industria del agua y su impacto en la economía nacional, el efecto sobre el nivel de precios y los salarios.

vii) Finalmente, permitir a las direcciones del Viceministerio establecer modelos con las tendencias de expansión, crecimiento y desarrollo del sistema urbano y las ciudades a fin de coordinar las políticas y las estrategias de otros sectores de interés a la política urbana y regional.

Subsistema de información de vivienda y construcción: **Este subsistema tiene tres componentes principales: el del sector de la vivienda en general, el de la construcción y la financiación sectorial y el de seguimiento a las acciones y las inversiones (subsidios) del INURBE. Sus características generales son similares a las del sistema en su totalidad.**

Asistencia técnica a la planeación y gestión urbana

La planeación y gestión urbanas son requisitos para alcanzar ciudades bien construidas, adecuadas institucionalmente, competitivas económicamente, equitativas y sostenibles ambientalmente. La tradicional debilidad municipal en esta materia se ha hecho más evidente ante el acelerado traslado de competencias y recursos hacia los gobiernos locales.

El Gobierno Nacional promoverá acciones dirigidas a las ciudades en fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación, asistencia y orientación del marco de actuación de la administración local y consolidación de las finanzas.

Fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación

La actuación en el corto plazo buscará generar los espacios de cooperación y acción puntual de acuerdo con las demandas locales, facilitando la prestación de asistencia técnica y apoyo a las administraciones de las ciudades para que, en el marco de su autonomía local, cuenten con orientaciones e instrumentos que fortalezcan sus capacidades actuales para la planificación urbana, la gestión en vivienda, agua potable y saneamiento básico, el suelo urbano y la reorganización de funciones.

De forma paralela y con visión de mediano y largo plazos se promoverán acciones de coordinación con las entidades públicas y privadas del nivel nacional y de los niveles territoriales, para estructurar mecanismos de identificación y priorización de

demandas locales y procesos continuados de asistencia técnica y apoyo al fortalecimiento institucional urbano.

Las acciones previstas para contribuir al fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planificación se realizarán en dos sentidos:

1. Asistencia técnica y apoyo institucional urbano en el corto plazo: **se adelantarán acciones de asistencia, apoyo y difusión, complementarias a los programas de la Política Urbana y en atención a demandas puntuales de ciudades, teniendo en cuenta la capacidad técnica y operativa del Ministerio de Desarrollo y entidades del nivel nacional prestadoras de asistencia.**

a. Asistencia técnica y asesoría directa **en mecanismos de planeación, financiación, gestión y administración del desarrollo urbano a nivel de las ciudades y de los conjuntos metropolitanos. Igualmente se suministrará asistencia técnica a la planificación regional-urbana, en particular orientada a fortalecer la capacidad de los departamentos para la ordenación territorial urbana y la elaboración de estrategias para sus sistemas de ciudades. Los programas que serán parte prioritaria de esta asistencia son:**

Fortalecimiento de la Planificación Urbana: uno de los requisitos básicos para lograr el tipo de ciudades propuestas por la Política Urbana es incorporar procesos y prácticas de planificación urbana que permitan mayor eficiencia y eficacia de las inversiones gubernamentales y posibiliten la participación de los diversos sectores interesados en la construcción de su proyecto colectivo de ciudad. Se debe procurar que las diversas acciones urbanas que se emprendan en el municipio se realicen sobre la base de unos criterios mínimos de planificación obligatorios y viables de aplicar.

Los objetivos generales de este programa son: i) introducir la práctica de la planificación del ordenamiento territorial urbano en los procesos de planeación y el sistema de planeación derivado de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; ii) convertir la planeación y el ordenamiento urbano en instrumentos con capacidad de dar las bases para la articulación de las acciones sectoriales; iii) desarrollar instrumentos técnicos para realizar planes de ordenamiento urbano y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración y aprobación de los planes; iv) armonizar la planificación urbana y la gestión para que los planes se conviertan en acciones y se logren las metas propuestas; y v) suministrar asistencia técnica para la planeación y gestión urbana, incluyendo la participación de expertos internacionales.

Planeación urbana y gestión del suelo: **teniendo en cuenta que el suelo urbano es el atributo más estratégico para el ordenamiento territorial, los gobiernos locales deben fortalecer su capacidad de manejo y regulación para convertirlo en un activo de negociación para captar los recursos que le corresponden para el interés general.**

La regulación del mercado de tierra, directamente asociada a la planeación urbana, es fundamental para desarrollar las políticas de vivienda social, infraestructuras

urbanas, equipamientos, medio ambiente, entre otras[76]. Así lo entendió el Estado al formular y aprobar la Ley de Reforma Urbana, Ley 9a. de 1989, que adoptó un conjunto importante de mecanismos para: i) la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo, ii) la promoción de la gestión urbana pública, y iii) un marco de concertación para la gestión mixta o privada.

Las acciones básicas de este programa se orientarán a promover la aplicación del Plan de Ordenamiento Urbano como instrumento básico de la planeación y la gestión del suelo, y su contenido hará referencia a la clasificación de los diferentes tipos de suelo -urbano, suburbano y rural-, la aplicación de esquemas de planeamiento de acuerdo con sus diversos usos -los planes de conservación, renovación, mejoramiento, nuevo suelo, planes especiales y de ordenamiento rural-, la definición de la estructura general del territorio urbano y la afectación de suelo al uso público, la asignación de beneficios y aprovechamientos y la programación de las actuaciones sobre el suelo en el tiempo y según los diversos agentes.

Complementariamente se busca desarrollar mecanismos que garanticen la distribución más equitativa de las cargas y beneficios, la compensación entre los propietarios de los terrenos de las áreas objeto de intervención (asociación de propietarios, reajuste de tierras, fiducia inmobiliaria, concertación). También se utilizarán instrumentos (contribución al desarrollo municipal, valorización) que permitan la participación de las entidades públicas en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano, de acuerdo con el principio constitucional (Artículo 82). La intervención pública tiene como propósito recuperar parte de estas plusvalías y reinvertirlas en la producción de suelo.

Redefinición de las oficinas de planeación municipal: **una de las mayores dificultades de los municipios para intervenir el manejo urbano es su debilidad institucional y escasa disponibilidad de recursos humanos para formular y ejecutar los planes urbanos. Es necesario un plan de apoyo para fortalecer las oficinas de planeación municipal el cual se adelantara en conjunto con el departamento y con los siguientes propósitos: i) orientar la transformación de las actuales oficinas de planeación en una estructura que soporte dos funciones complementarias: a) el desarrollo económico y social, y b) los servicios técnicos de urbanismo; y ii) incorporar, en las principales ciudades, una Dirección del Suelo, responsable de los proyectos y de la gestión en general, dentro de los servicios municipales de urbanismo.**

b. Divulgación y capacitación sobre los lineamientos de la Política Urbana y su articulación con la Política de Vivienda Social Urbana, el Plan de Aguas 1995-1998, la gestión del suelo urbano y la planificación y ordenamiento territorial urbano, generando espacios de cooperación horizontal y asistencia en el marco de la Política. Para esto, el Ministerio de Desarrollo diseñará y pondrá en marcha mecanismos como el Portafolio de Asistencia Técnica para divulgación y apoyo de contenidos generales a

---

[76] Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana COL/93/001, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable; en Documento de Política Urbana: "Un Nuevo Marco de Actuación Pública, Planeación y Gestión del Suelo", Bogotá, marzo de 1995.

todas las ciudades del país; igualmente, preparará material técnico de apoyo en planificación y gestión urbana, para realizar eventos regionales y subregionales y capacitación, mediante la conformación de una Red de Transferencia Tecnológica e Información sobre el desarrollo urbano. Para esto último adelantará en el marco de la cooperación suscrita con la Federación Colombiana de Municipios y los Institutos de Capacitación Municipal, ICAM, la estructuración de mecanismos para la conformación de esta red a escala regional y subregional. Adicionalmente, por medio de la asistencia técnica de INURBE, la Red de Solidaridad Social y los Fondos de Cofinanciación FIS y FlU, se aprovechará la organización regional del Sistema Nacional de Cofinanciación para adelantar las acciones de asistencia técnica al diseño y gestión de proyectos, promoción de la participación comunitaria y de organizaciones privadas, y el seguimiento y evaluación de los programas de vivienda, agua potable, saneamiento básico y equipamiento urbano.

2. Acciones para la estructuración de un Sistema de Asistencia Técnica al Desarrollo Urbano: **el Ministerio de Desarrollo Económico en coordinación con el DNP adelantará una estrategia encaminada a la estructuración de un Sistema de Asistencia Técnica para el fortalecimiento institucional urbano, que tendrá en cuenta los lineamientos de la política Nacional de Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales[77], y fortalecerá las administraciones departamentales como agentes multiplicadores hacia los municipios, posibilitando articular la oferta pública de asistencia técnica sectorial y permitiendo un intercambio horizontal de conocimiento técnico entre las localidades.**

La estructuración del Sistema de Asistencia Técnica contempla como criterios fundamentales para coadyuvar al fortalecimiento institucional urbano los siguientes:

- **Contribuir con acciones de apoyo diferenciadas a propiciar las condiciones locales que permitan mejoras significativas en las capacidades de gestión municipal, especialmente para el manejo de los asuntos urbanos, en el marco de la Política.**

- **Integrar los programas de asistencia técnica que se ofrecen en el Viceministerio: los de planeamiento urbano y la producción de asentamientos eficientes de vivienda, por parte del INURBE y las Direcciones de Vivienda y Desarrollo Urbano, en función de los objetivos de la Política Urbana y teniendo en cuenta las demandas locales.**

- **Coordinar la prestación de servicios de apoyo y asistencia a las ciudades, encaminados a establecer capacidad endógena y con visión prospectiva del desarrollo institucional y la gestión urbana para el mediano y el largo plazos.**

- **Realizar acciones de divulgación, pedagogía y formación de recursos humanos sobre la Política Urbana, para contribuir a crear una cultura institucional en**

[77] Que será formulada como estrategia de apoyo al proceso de Descentralización y contará con la dirección y coordinación del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional Y el DNP.

los espacios nacionales, regionales y locales que facilite el cambio y la visión de ciudades integralmente.

- **Apoyar el fortalecimiento institucional de Departamentos y demás instancias supramunicipales (Corpes), para que cumplan eficazmente sus responsabilidades en asistencia municipal y seguimiento a la gestión local con énfasis en los asuntos urbanos.**

- **Diseñar paquetes integrales de asistencia a la gestión para ser utilizados y apropiados por las instancias locales encargadas de asuntos urbanos. Estos paquetes de apoyo incluyen diversos elementos: reglamentación de la Ley 9a., programas de manejo financiero, guías para el uso de métodos de planificación, material asistencial, ejemplos exitosos y acciones de capacitación, entre otros.**

Para la estructuración de este Sistema se evaluarán los alcances y logros de las acciones de asistencia técnica de corto plazo, buscando los siguientes objetivos: i) identificar las acciones, entidades y mecanismos del nivel nacional y territorial de apoyo al fortalecimiento institucional urbano; ii) realizar estudios de casos por grupos de ciudades con similares características, tendientes a determinar los factores que inciden en la capacidad de gestión local para los asuntos urbanos; iii) establecer los criterios metodológicos y las líneas de apoyo institucional que permitan generar espacios de cooperación horizontal, fortalecer el papel de los departamentos como agentes multiplicadores de asistencia técnica y aprovechar las entidades e instancias públicas y privadas partícipes de los servicios de apoyo al desarrollo urbano. La conformación de este Sistema tendrá en cuenta el conjunto de acciones en fortalecimiento institucional que se propone realizar la Política de Vivienda Social Urbana y el Plan de Aguas[78]:

El Plan de Asistencia Técnica para la Vivienda de Interés Social **tiene como objetivo poner en marcha el Subsistema de Asistencia Técnica y Apoyo a la Organización Social del Sistema Nacional de Vivienda, como un mecanismo de organización funcional, articulación de acciones y coordinación, para facilitar a las entidades ejecutoras del programa de vivienda social urbana la asesoría y la asistencia técnica necesaria para su desarrollo. Este Plan será coordinado por el Ministerio de Desarrollo Económico, con la participación de INURBE en la divulgación y asistencia a la Política de Vivienda, la ESAP en acciones de asesoría, los Institutos de Capacitación Municipal en eventos de capacitación, la DIGIDEC en divulgación y capacitación de la comunidad, y el SENA en la capacitación para mejorar la productividad.**

El Plan de Aguas 1995-1998 asignó al Ministerio de Desarrollo el papel de coordinador general del Sistema Interinstitucional de Apoyo a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico, SAS, como una estructura nacional de asistencia y

---

[78] Según lo establecido en los Documentos CONPES 2729 de septiembre de 1994 y 2767 de marzo de 1995, respectivamente.

capacitación en la que participarán los Corpes, departamentos, ONGs, sector privado y entidades de formación profesional y técnica. Los departamentos y los Corpes actuarán como multiplicadores hacia las entidades prestadoras de las políticas, metodologías, normas y herramientas impulsadas por el Ministerio. Este sistema, en el marco de la Política Urbana, trabajará en forma coordinada con los Ministerios de Medio Ambiente y Agricultura, las entidades de vivienda, planificación, transporte y se apoyará en las instituciones privadas y públicas de formación que se vinculen al sistema (SENA, ESAP, universidades, consultores privados, etc). Adicionalmente, con recursos de FINDE- TER, el Gobierno Nacional cofinanciará la puesta en marcha de Módulos de Asistencia Técnica, MAT, conformados por entidades públicas o privadas para prestar asistencia directa en aquellos departamentos con mayores rezagos en cobertura y calidad de los servicios, el INURBE en los programas de vivienda y entorno trabajará en coordinación con estos equipos. Finalmente, se aprovecharán las acciones que la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico adelanta en coordinación con la Comisión Reguladora de Agua Potable para asistir técnicamente el proceso de modernización de las empresas prestadoras de servicios públicos, que contemplan las modalidades de participación del sector privado para incorporar los instrumentos en los otros sectores del desarrollo urbano.

Consolidación de las finanzas urbanas

En la medida que las ciudades crecen, son necesarias nuevas escalas y tipos de servicios, infraestructura y equipamiento urbanos que demandan mayores montos de inversión y exigen más esfuerzo fiscal y eficiencia en la asignación del gasto y el concurso del sector privado.

A través de la acción coordinada de los Ministerios de Hacienda, Desarrollo y el DNP, se diseñarán planes y programas de apoyo técnico a las ciudades en aspectos financieros para el manejo de los asuntos urbanos, que enfaticen en esquemas de financiación y gasto público que vinculen las posibles fuentes, potencien sus posibilidades y articulen la ejecución presupuestal a los procesos de planificación urbana. Para esto se iniciará la formulación de un Plan de Apoyo al Fortalecimiento Financiero Urbano, que establezca los mecanismos e instrumentos para: i) identificar las condiciones actuales y potencialidades de financiamiento del desarrollo urbano en materia tributaria, crediticia, de cofinanciación, transferencias e inversión presupuestaria del Gobierno Nacional; ii) establecer las principales deficiencias de gestión financiera local para cumplir las competencias en materia urbana; iii) diseñar metodologías de asistencia y apoyo a la planificación y gestión financiera urbana, articulando los procesos presupuestales y de planificación local; y iv) diseñar y poner en marcha mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados a la calidad del gasto público urbano.

El Plan de Apoyo al Fortalecimiento Financiero Urbano se realizará como un componente de las acciones de asistencia técnica de mediano y largo plazos que se realizarán para el Fortalecimiento de la Capacidad Administrativa, teniendo en

cuenta para su diseño y ejecución la realización de acuerdos de coordinación interinstitucional con la Dirección de Apoyo Fiscal, DAF, del Ministerio de Hacienda, en especial para la generación de instrumentos de apoyo, contenidos y metodologías a utilizar. Complementariamente, se establecerán arreglos de coordinación operativa con las Oficinas Departamentales de Planeación y las dependencias de Asistencia Municipal, para canalizar las acciones de asistencia técnica en materia financiera urbana a las localidades.

Los municipios cuentan con un conjunto de instrumentos financieros, buena parte de los cuales se encuentran en la Ley 9a., que podrían facilitar el desarrollo de acciones en favor de sus centros urbanos. Sin embargo, por falta de apoyo tales instrumentos no han podido aplicarse. El Plan de Apoyo al Fortalecimiento Financiero Urbano pretende contribuir a encontrar caminos fáciles para su aplicación y abrir espacios para fortalecer las finanzas locales. Así mismo, se contempla la modificación y complementación del marco impositivo para dar coherencia y flexibilidad al sistema tributario local, con el fin de incrementar los recursos para el desarrollo urbano, asegurar su coordinación con los objetivos de planeación y garantizar la participación de las entidades públicas en la generación de plusvalías urbanas.

De manera complementaria, se iniciarán acciones para estructurar un Sistema Integral de Financiación del Desarrollo Urbano, complementado con nuevas fuentes y en función de los lineamientos de la Política Urbana. Este sistema tendrá como objetivos los siguientes: i) desarrollar un marco integral de fuentes y usos de financiamiento urbano; ii) vincular al Sistema de Cofinanciación el desarrollo urbano; iii) potencializar el uso del crédito con criterios de rentabilidad social y privada para la complementación al desarrollo urbano; iv) articular el sistema de transferencias al desarrollo urbano; v) diseñar los mecanismos para fortalecer las fuentes locales propias; vi) diseñar un sistema integral de evaluación, seguimiento y monitoreo de la gestión financiera urbana de las entidades territoriales; y vii) apoyar a los organismos supramunicipales en el diseño de esquemas de análisis y seguimiento de las finanzas locales.

Adicionalmente a la preparación de contenidos y materiales en planificación y gestión financiera urbana para ser utilizados en las acciones de divulgación, capacitación y asistencia técnica en el corto plazo, las otras actividades prioritarias de la Política Urbana estarán encaminadas a:

> **i) Realización de estudios y análisis sobre la situación fiscal y capacidad financiera de las ciudades del país, en coordinación con el DNP y mediante estudios de casos en ciudades mayores a 100.000 habitantes.**
>
> **ii) Generación de espacios de intercambio y cooperación horizontal entre las ciudades para divulgación y apoyo mutuo en la reglamentación y aplicación de mecanismos para la financiación del desarrollo urbano y alcanzar objetivos sociales incrementando la calidad del gasto público y la participación del sector privado. Para esto, con la Cooperación Internacional se continuará la realización de eventos de intercambio demostrativo sobre casos en ciudades a**

nivel nacional e internacional, en áreas como la tributación a la propiedad inmueble, la distribución de cargas y beneficios urbanos y mecanismos de planeación y evaluación financiera y económica de proyectos urbanos.

En el mediano y el largo plazos el Ministerio de Desarrollo participará activamente en los procesos de ajuste y redefinición del esquema del financiamiento del desarrollo territorial en las principales fuentes de recursos como transferencias de la Nación, cofinanciación, crédito y marco tributario local. Para ello, a través de los diferentes intercambios con las ciudades en cumplimiento de acciones de asistencia técnica y eventos de divulgación y capacitación, canalizará sugerencias locales sobre la problemática actual y las perspectivas en financiación para el desarrollo urbano, tanto en los grupos de trabajo convocados por el DNP con el apoyo del Banco Mundial para los estudios que conduzcan a la revisión de la Ley 60 de 1993, como en el Comité Nacional de Cofinanciación creado por el Decreto 338 de febrero 20 de 1995 en cumplimiento del CONPES Social 029 de febrero de 1995.

Apoyo a la definición del marco legal e institucional local

Con el ánimo de proveer a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local para un manejo más efectivo de los asuntos urbanos, se realizarán acciones de ajuste y complementación de las normas existentes o en proceso de expedición, y acompañamiento y asistencia técnica a la aplicación práctica y oportuna de estos instrumentos normativos.

Como acción prioritaria la Política Urbana promoverá la creación de los notarios urbanos como mecanismo institucional para el otorgamiento de licencias urbanísticas y de construcción de acuerdo con las normas y parámetros diseñados por la Oficina de Planeación. De esta forma se facilitará el ajuste institucional local que permita que las Oficinas Municipales de Planeación concentren su atención en las acciones propias del proceso de planificación local y no en la realización de trámites. El Ministerio de Desarrollo presentará una iniciativa legislativa a las ciudades y establecerá mecanismos de promoción para tener aceptabilidad y lograr que las autoridades locales reglamenten la conformación de estos notarios.

Adiciona1mente, las acciones en materia de ajuste normativo y adecuación del marco legal para el desarrollo urbano se orientarán a los planes de ordenamiento, descentralización al interior de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario local, prestación de servicios públicos, transporte urbano, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio, y garantizar diseños urbanísticos que permitan la accesibilidad de la población discapacitada y la tercera edad.

Para estos efectos el Ministerio de Desarrollo actuará como interlocutor de las ciudades a escala nacional en reglamentación urbana y coordinará acciones con las instancias previstas en materia de presentación de iniciativas legislativas y

complementación o reglamentación de las existentes, promoviendo la conformación de un marco de actuación legal e institucional urbano en el cual se armonice la Política Urbana desde su nivel de formulación hasta su ejecución concreta en las ciudades. Las principales acciones de adecuación se harán en el desarrollo y reglamentación de los instrumentos adoptados por la Ley de Reforma Urbana, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley de Servicios Públicos, la Ley de Medio Ambiente, la Ley de Áreas Metropolitanas, la Ley de Competencias y Recursos y la Política de Vivienda Social Urbana, entre otras. Igualmente se diseñarán acciones preparatorias de ajuste del marco legal urbano a iniciativas como el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y otras en proceso de elaboración. Complementariamente se promoverán acciones de difusión, capacitación y aplicación de las disposiciones relacionadas con el desarrollo urbano.

Ley de Reforma Urbana: **el fortalecimiento de la planeación y la gestión del suelo urbano requiere de la adecuación y complementación del marco legal existente, en dos etapas: i) desarrollo y reglamentación de los instrumentos adoptados por la Ley de Reforma Urbana (9/89) Y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (152/94) y ii) modificación de la ley.**

Los principios básicos que debe respaldar la ley son los siguientes: i) en cualquier proyecto de desarrollo que impacte significativamente la estructura urbana debe tenerse previa definición de los elementos básicos de planeación que garanticen un efecto positivo sobre el desarrollo de la ciudad, ii) la intervención urbana debe estar complementada con instrumentos de gestión del suelo urbano que le garanticen al gobierno local el manejo apropiado de las cargas y beneficios. Por tanto la reglamentación tendrá como objetivos:

Fortalecer el plan como instrumento básico de actuación pública y definir un sistema de instrumentos para el planeamiento: planes estratégicos, de ordenamiento, zonales -incluidos los de renovación urbana- y especiales de actuación pública.

Desarrollar los instrumentos de gestión del suelo: reajuste de tierras y otras formas de asociación de propietarios y procesos de concertación públicos y privados, entre otros.

Definir el marco de los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo: i) la equidistribución de cargas y beneficios del planeamiento (suelos afectados y destinados a la infraestructura general -incluido el espacio público- de la ciudad), y ii) la contribución de desarrollo municipal, como contraprestación al esfuerzo social y del municipio y como instrumento para fortalecer la financiación del desarrollo urbano.

La modificación de la ley busca: corregir algunos vacíos e inconsistencias detectadas en sus cinco años de vigencia y complementar los instrumentos existentes para definir un régimen urbanístico general para guiar la actuación pública y privada. Las modificaciones con- templan la agilización de la expropiación, la vinculación del espacio público y la renovación urbana a los procesos de planeación, la redefinición de los procesos para obtención de licencias y la aplicación de sanciones. Las complementaciones incluyen: la definición de las competencias públicas sobre el suelo

-el planeamiento urbanístico y sus efectos sobre el suelo- y la gestión urbanística para la definición de los instrumentos, los sistemas de actuación pública y privada sobre el suelo y los programas de actuación urbanística.

Leyes Orgánicas del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial: **es necesaria la reglamentación de los planes de ordenamiento territorial urbano y la definición de las competencias en materia urbana de la nación y las instancias territoriales. Así mismo, se requiere la implementación de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.**

Reglamentación de la Ley de Servicios Públicos: **para facilitar la comprensión y aplicación de esta ley es necesario definir el marco regulatorio para la prestación del servicio en cabeza de la Comisión Reguladora de Agua Potable, CRA.**

La adecuación de diversos instrumentos jurídicos: **este proyecto busca facilitar las operaciones en materia de vivienda, como son el derecho real de superficie, la titularización inmobiliaria y el leasing inmobiliario.**

Con respecto al primero, se trabajará en un proyecto de ley para viabilizar este novedoso instrumento inmobiliario, que permite la utilización de tierras ociosas mediante la edificación de inmuebles que pueden ser vendidos de manera separada del terreno. Como subprograma se plantea la puesta en marcha de un proyecto de este tipo en tierras de propiedad pública, una vez se expida la ley.

La titularización inmobiliaria hace referencia a un instrumento que permite la compraventa de inmuebles a través del mercado accionario. El leasing inmobiliario, por su parte, permite tomar en arriendo inmuebles, con opción de compra, durante un período de tiempo previamente fijado.

Acciones sectoriales en el marco de la Política Urbana

Para alcanzar metas globales de mejoramiento del nivel de vida de la población, la Política Urbana intervendrá con acciones directas y mediante la realización de inversiones específicas, en sectores de vivienda y agua potable y saneamiento básico, e iniciará la estructuración de acciones en relación con los equipamientos urbanos, el espacio público y el transporte urbano.

Vivienda

En cumplimiento de lo establecido en el documento CONPES 2729, de septiembre 14 de 1994, la Política de Vivienda Social Urbana establece como fundamento el subsidio familiar de vivienda, individual o asociativo, focalizado a la población más pobre y articulado a la Red de Solidaridad Social. Esta Política propende al mejoramiento integral de zonas urbanas, garantizando viviendas de buena calidad, con servicios

públicos básicos y equipamiento social e infraestructura física adecua- dos de tal forma que se articulen a los propósitos de desarrollo urbano integral.

El Ministerio de Desarrollo, a través de Inurbe, la Red de Solidaridad y el Sistema Nacional de Cofinanciación, realizará las acciones de coordinación que requiera la ejecución de la Política de Vivienda Social Urbana, apoyando el diseño e implantación de los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo que el DNP establezca, no sólo en función de las metas de los programas de vivienda, sino en relación con el logro de los propósitos de ciudades bien construidas y solidarias que son parte integral de la Política Urbana. Para esto último, complementariamente a las acciones señala- das en el CONPES de la Política de Vivienda, el Ministerio establecerá los mecanismos tendientes a articular las acciones sectoriales en vivienda, con las acciones integrales de intervención sobre el espacio urbano.

La Política de Vivienda tiene dos componentes: el integrado a la Red de Solidaridad Social para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales, SML, que a su vez tiene dos subprogramas (mejoramiento de vivienda y entorno y el de vivienda nueva) y el no integrado a la Red o de vivienda nueva para hogares con ingresos entre dos y cuatro SML.

Componente integrado a la Red de Solidaridad Social

Subprograma de mejoramiento de vivienda y entorno: **los principios del componente de vivienda en el Programa de Mejoramiento Integral, VIEN, se enmarcan en el consenso entre la Nación, el municipio y la comunidad: una acción coordinada con pautas que van desde la optimización de la utilización de los recursos al focalizar georreferenciadamente la inversión pública -garantizando un mayor impacto social-, hasta el impulso del Sistema de Cofinanciación que establece un compromiso de todas las partes.**

La vivienda, entendida en su verdadera dimensión urbana, centra la acción en la necesaria coordinación interinstitucional de los procesos de planificación, gestión y participación, los cuales garantizan el reordenamiento urbano, reconstruyendo el tejido social en el ámbito de ejecución: el municipio.

Para lograr un beneficio efectivo de la población más pobre -estratos 1 y 2-, como principio del mejoramiento integral urbano se establece una visión integral de conjunto sobre problemas y soluciones: **la integración de áreas frente a la planeación sectorial, integración de acciones frente a la dispersión de la intervención, y de actores frente a la descoordinación interinstitucional. Asimismo, el manejo de estándares adecuados, realizando obras sostenibles en el tiempo y la promoción del subsidio en función preventiva y con capacidad de reordenamiento urbano.**

Para su ejecución se apoya en el subsidio otorgado a las familias por el INURBE y se complementa con recursos de los municipios, los Fondos de Cofinanciación (Fondo de Inversión Social, FIS, y Fondo de Infraestructura Urbana, FIU) y de la Red de

Solidaridad Social, para actuar simultáneamente en la vivienda y el entorno donde se localiza. El programa adjudicará, en el cuatrienio, 258.500 subsidios familiares a través de programas asociativos, con lo cual el total de hogares beneficiados, por efecto de obras complementarias de entorno financiadas con las demás fuentes de recursos, será de 775.000.

Los recursos del Inurbe se canalizarán hacia el saneamiento básico de la casa, a conexiones domiciliarias, legalización de títulos y la unidad de vivienda, según particularidades del proyecto. El municipio con el apoyo del FIU para la adecuación de terrenos y la dotación de infraestructura, y del FIS para el equipamiento social, se encarga de las obras de infraestructura del entorno. La Red de Solidaridad Social cofinancia parques y estudios para minimizar riesgos.

En la Figura No. 9 **se presenta el esquema de cofinanciación de este programa con recursos de la Nación (INURBE, Red, FIU y FIS), el municipio, y los beneficiarios.**

La Figura No. 10 **muestra el esquema secuencial de características del entorno de la vivienda y los actores que participan para contribuir al reordenamiento urbano y la reconstrucción del tejido social.**

Figura No. 9

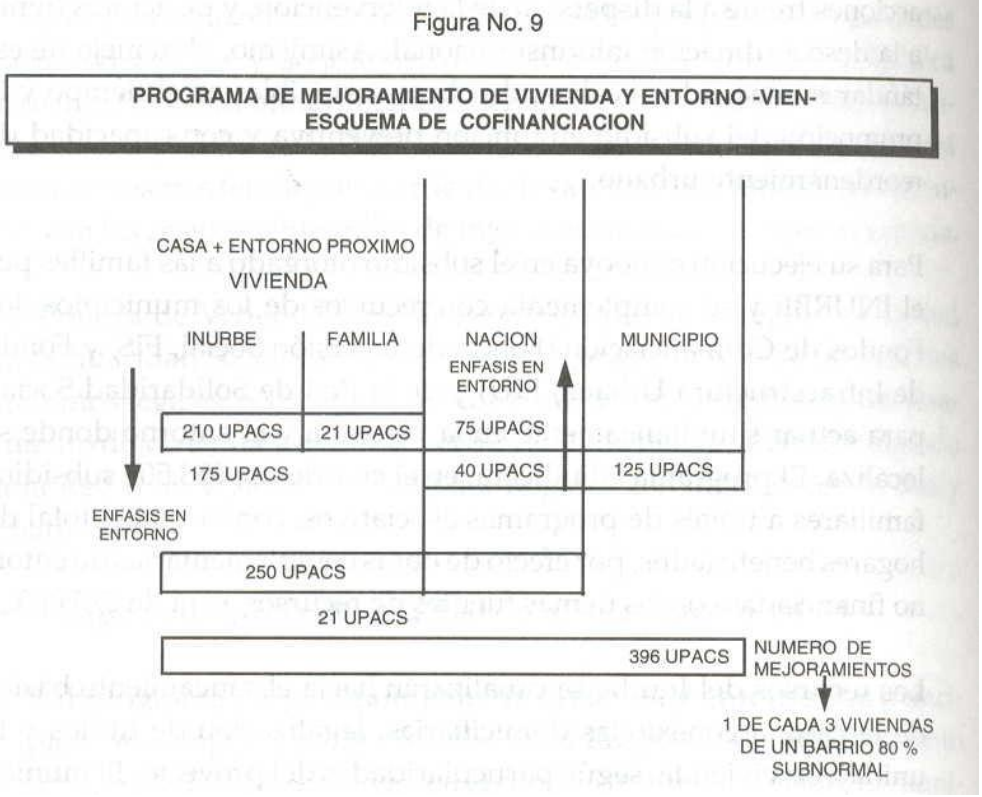
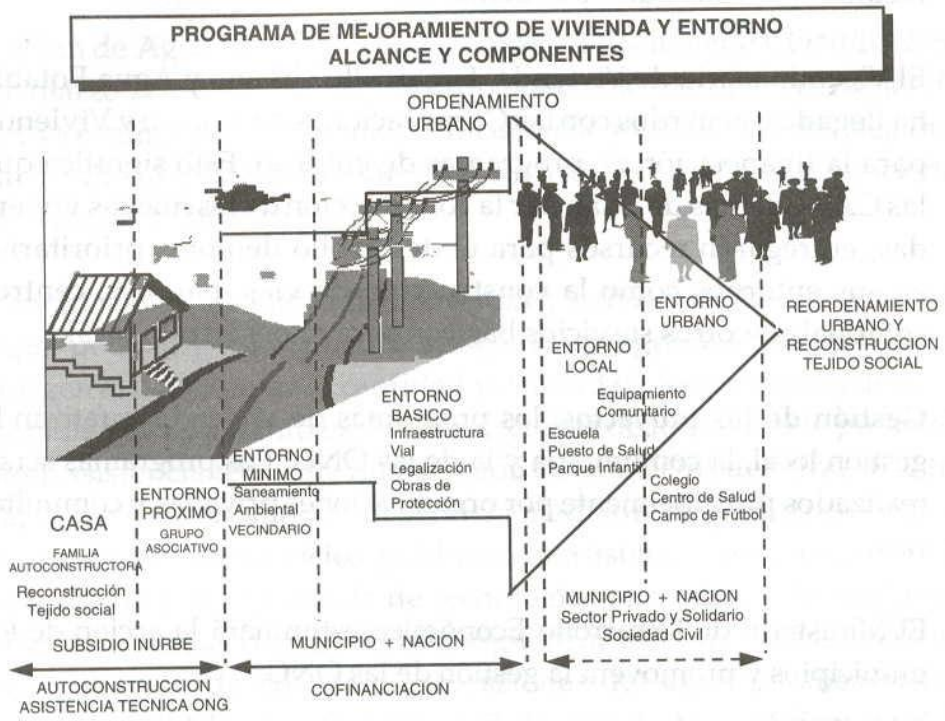


Figura No. 10



Programa de vivienda nueva: **tiene como objetivo facilitar la obtención de soluciones de vivienda viables en el corto plazo a los hogares cuyas carencias no pueden solucionarse con acciones de mejoramiento, esto es, el déficit cuantitativo generado por hogares ubicados en zonas de riesgo no mitigable, hacinamiento crítico y formación de nuevos hogares. Se utilizarán recursos del Inurbe, las Cajas de Compensación y de los municipios que aportarán tierras y obras de urbanismo.**

Componente no integrado a la Red de Solidaridad Social

Los principales instrumentos de acción son el subsidio directo a la demanda, en lo posible complementado con crédito, corrigiendo algunas deficiencias observadas en los procedimientos de asignación y en la calidad de los proyectos. Se enfatiza una noción amplia e integral en asistencia técnica para municipios y organizaciones de vivienda gestoras y ejecutoras de este tipo de programas. Su financiación involucra el subsidio familiar de vivienda a través del INURBE y crédito otorgado por intermediarios financieros privados.

Recursos del programa: **entre 1994 y 1998 se invertirán $2.5 billones, de los cuales $1 billón son no reembolsables. De esta última cifra el 82% se destinará a otorgar 500.000 subsidios a población con ingresos. inferiores a dos SML y $1.5 billones corresponden a recursos del crédito. Del total de $1.5 billones, $1 billón provendrá de Corporaciones de Ahorro y $0.5 billones del Fondo Nacional de Ahorro. Con los programas de crédito subsidiado y las actividades financiadas por los Fondos de Cofinanciación, la Red y los Municipios, se beneficiarán 1.123.000 familias. Estas metas lograrían reducir el déficit cualitativo en un 39%.**

Las Cajas de Compensación participarán en la financiación de vivienda nueva, dentro y fuera de los programas con la Red. En el primer caso sus aportes durante la vigencia del Salto Social alcanzarán la cifra de $33 mil millones de 1994 y en el segundo, esto es, para vivienda nueva entre dos y cuatro SML de $77 mil millones, para un total de $100.000 millones (0.1 billón), equivalentes al 10% de los recursos para subsidios a la demanda.

El Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable ha llegado a acuerdos con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para la financiación de programas de entorno. Esto significa que las CA V, además de financiar la construcción de las nuevas viviendas, entregarán recursos para el desarrollo de obras prioritarias en sus entornos como la construcción de vías, parques, centros comunales y otros servicios básicos para el desarrollo local.

Gestión de los proyectos: **los programas de vivienda enfatizan la gestión local, la comunitaria y la de las ONG. Los programas serán realizados principalmente por organizaciones privadas y comunitarias:**

El Ministerio de Desarrollo Económico estimulará la acción de los municipios y promoverá la gestión de las ONG.

Los municipios promoverán las iniciativas del proceso, identificarán y formularán los planes de mejoramiento, dentro de los planes municipales de desarrollo e inversión, con la participación comunitaria.

Los Fondos de Cofinanciación darán prioridad a los proyectos de Mejoramiento de la Vivienda y el Entorno

Las Unidades Departamentales de Cofinanciación, Udeco, y la Findeter apoyarán estos proyectos

El Inurbe evaluará la factibilidad social, técnica, financiera, ambiental y de gestión de los proyectos y realizará anualmente tres asignaciones de subsidios de mejoramiento de vivienda y entorno y cuatro para vivienda nueva. Este organismo también hará el seguimiento y la evaluación de la ejecución de los proyectos.

Agua Potable y Saneamiento Básico

El Plan de Aguas 1995-1998, de que trata el documento CONPES 2767 de marzo 22 de 1995, está orientado a incrementar de manera significativa el número de viviendas con acueducto y alcantarillado, mejoran- do la calidad del agua suministrada y haciendo uso eficiente y racional del recurso hídrico.

Para alcanzar las metas de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, los programas por realizar se dirigen a: i) aumentar la cantidad y

calidad de los proyectos de agua potable y saneamiento básico con acciones de fomento a la preinversión, asistencia técnica y financiación de proyectos de infraestructura; ii) mejorar la calidad del servicio mediante los planes de gestión de empresas de servicios públicos, la asistencia para impulsar la innovación y transferencia de tecnologías apropiadas, la implantación de medidas de inspección, vigilancia y control, y las acciones en protección de cuencas, uso racional del agua y saneamiento ambiental; iii) la investigación y el desarrollo tecnológico; y iv) la modernización institucional del sector en cuanto al marco regulador y de planeamiento del nivel nacional, el ajuste institucional de los niveles locales y regionales como prestadores de servicios y la convocatoria y concertación con el sector privado para que participe en el sector.

El Ministerio de Desarrollo, a través de la Comisión Reguladora de Agua Potable y la Superintendencia de Servicios Públicos, articulará las acciones previstas en el Plan de Aguas del cuatrienio para alcanzar las metas del Salto Social, con el proyecto integral de acciones en materia de desarrollo urbano, y en especial con los propósitos de solidaridad y sustentabilidad de las ciudades, que inciden directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Para esto, una vez se adelanten las acciones de ordenamiento institucional y regulación de los sistemas de provisión y distribución de agua potable y saneamiento básico, se realizarán los diseños y el montaje de mecanismos que permitan evaluar el alcance de las acciones de la Política Urbana y en especial de los impactos que el Plan de Aguas genera en las ciudades del país, en relación con sus niveles de cobertura, aprovechamiento racional y disponibilidad en el futuro de recursos hídricos.

Los programas que adelantará la Unidad Administrativa de Agua Potable y Saneamiento Básico son los siguientes:

- Ampliación de coberturas: **las coberturas de los servicios aumentaron de manera significativa en el país, entre 1985 y 1993 al pasar del 58% al 76% en acueducto y del 47% al 64% en alcantarillado. No obstante, 8.7 millones de habitantes no cuentan aún con acueducto y 13.4 millones no disponen de alcantarillado.**

  El CONPES aprobó la meta de ampliación de coberturas (medidas como el número de conexiones domiciliarias) totales promedio al 90% en acueducto y al 77% en alcantarillado, lo cual beneficiará a 6.8 millones de habitantes adicionales con el primer servicio y 6.7 millones con el segundo. Para aumentar las coberturas a los niveles señalados, será necesario duplicar la formulación y ejecución de proyectos que se ajusten al marco institucional de las políticas.

Mejoramiento de la calidad y control de pérdidas: **se mejorará la calidad de los servicios de acueducto y saneamiento básico para todos los habitantes urbanos con conexión y del 70% de los habitantes rurales, y se disminuirá la vulnerabilidad de los sistemas de abastecimiento. Sólo el 62% de los habitantes urbanos recibe agua de buena calidad para el consumo humano. Para ello, dentro del marco de la Ley de Servicios Públicos,**

se adelantarán acciones que mejoren efectivamente la calidad, orienten la confiabilidad de los sistemas y controlen las pérdidas, e impulsen significativamente los procesos de saneamiento ambiental.

En este contexto, los distintos organismos exigirán como requisito de su apoyo y participación el mejoramiento de la calidad del agua, así: la Findeter como parte de los criterios de aprobación de créditos y el Gobierno Nacional como contraprestación al otorgamiento del aval y los recursos de cofinanciación. Además el Ministerio de Salud consolidará la red de laboratorios para monitorear el cumplimiento de las normas y se pondrá en marcha el Sistema de Información sobre Calidad del Agua y Saneamiento, SICAS, que será uno de los módulos del Sistema de Información de la Unidad de Agua del Ministerio de Desarrollo.

Por su parte el proyecto de control de pérdidas tiene objetivos múltiples: institucionales, financieros y técnicos. Se realizará con apoyo de la cooperación técnica internacional, ACODAL, entidades prestadoras y la Findeter. El Viceministerio coordinará las acciones y garantizará la transferencia de tecnologías y experiencias. El Gobierno Nacional con el apoyo del FIU y los créditos de Findeter y Fonade, financiará la realización de estudios e inversiones para la optimización de los sistemas existentes.

El proyecto se complementará con un plan de recuperación hídrica de embalses y fuentes de suministro y se expedirán reglas y normas para el control de los usos del agua y la protección de cuencas. Estas medidas serán responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales y los operadores en coordinación con los Ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente.

El Ministerio de Desarrollo Económico orientará, divulgará y coordinará el subprograma para reducir el agua no contabilizada en los sistemas en el promedio nacional del 50% al 33% al final de la presente administración. Como acciones específicas se contemplan: el desarrollo de un plan de macromedición, la actualización de los planos y el catastro de redes, el plan de detección y control de fugas, el plan de control de conexiones clandestinas, el programa de renovación de redes y el desarrollo de un plan de micromedición y el software de control.

Modernización y consolidación del sector: **se busca la espacialización y separación de las funciones normativas, de planeación, de control y regulación ejercidas en el nivel nacional, de aquellas que son de provisión eficiente del servicio cuya responsabilidad es de los entes locales. Se fortalecerán con recursos financieros y humanos las entidades del nivel central. La Comisión Reguladora de Agua Potable desarrollará actividades de: i) definición de las metodologías para el seguimiento y el control de la gestión; ii) establecimiento de los criterios para controlar las restricciones a la competencia y los abusos de posición dominante; iii) revisión de las normas teniendo en cuenta los parámetros de los Ministerios de Salud y Medio Ambiente, y iv) planeamiento integral del sector.**

Recursos del programa: **los costos del programa alcanzan $1.83 billones de los cuales el 97% se destinarán a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad. Las fuentes de financiación serán: el Gobierno Nacional con $768.000 millones por medio de la cofinanciación y el crédito; las localidades aportarán $347.000 millones provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación; $405.000 millones corresponderán a recursos de generación interna de las empresas; $227.000 millones de crédito externo a las grandes ciudades; y $79.000 millones a la participación del sector privado en inversiones de planes específicos, principalmente en Bogotá y Cartagena.**

Equipamiento y espacio público urbano

La estructuración de acciones sectoriales en espacio público, equipamientos y transporte urbano estará encaminada a la participación en los espacios de formulación y definición de políticas relacionadas con estos factores cruciales para el desarrollo urbano en los términos formulados por la Política Urbana. Igualmente, el Ministerio promoverá investigaciones para contribuir a esta formulación, a través de la generación de espacios de discusión y construcción con las autoridades y grupos de interés de las ciudades, el establecimiento de marcos institucionales y de competencias, y el diseño de mecanismos de apoyo a la planificación y gestión, con los que se aseguren sistemas eficientes de provisión, financiación y contribución al desarrollo urbano.

Para incorporar el equipamiento urbano como un atributo en la acción integral para la construcción de espacio urbano es necesario cambiar las prácticas tradicionales de inversión en sus componentes (plazas de mercado, terminales de transportes, parques, centros culturales, comunales y deportivos, equipamientos sociales, etc.) que se ha caracteriza- do por realizarse con una perspectiva limitada sobre sus relaciones con la ciudad. Se requiere un cuerpo metodológico y de análisis que establezca la mejor manera de articular las acciones en equipamiento con la política urbana. Por tanto los proyectos iniciales se dirigirán a:

- La planificación del equipamiento urbano: **se pretende obtener un sistema de indicadores para la planificación del equipamiento y la infraestructura urbana que permita conocer las condiciones cuantitativas y cualitativas por tipologías de ciudades y de acuerdo con la jerarquía funcional de éstas. El análisis de las relaciones entre condiciones del equipamiento y papel funcional de las ciudades permitirá definir acciones de provisión y fortalecimiento de los equipamientos, de acuerdo con las estrategias interurbanas de la política.**

  Con respecto a la provisión interna de equipamientos se diseñarán instrumentos para la planificación y gestión integral en zonas periféricas, enmarcados en la estrategia de entorno de la vivienda. Integrando los equipamientos a los demás atributos en proyectos de entorno de la vivienda se logrará mejorar el hábitat barrial en zonas periféricas y marginales de ciudades grandes e intermedias.

- Infraestructura y equipamiento para la competitividad: **busca desarrollar metodologías e investigaciones relacionadas con el equipamiento para apoyar las especializaciones productivas de las ciudades. Estos estudios incluyen el diseño de estrategias y programas de planeamiento y gestión de los equipamientos para la competitividad, a través de experiencias demostrativas.**

Transporte Urbano

Finalmente, ante el incremento de la problemática del transporte urbano y teniendo en cuenta que en las ciudades no existe una instancia nacional responsable específicamente del planeamiento, orientación política y asistencia técnica, se diseñará una estrategia y programas sobre los asuntos prioritarios, a partir del estudio nacional del transporte urbano que próximamente iniciará el DNP con la participación del Ministerio de Desarrollo. Esta participación en el estudio nacional y la definición de programas y proyectos prioritarios serán las actividades que darán origen a la Dirección de Transporte Urbano, propuesta en la reestructuración del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

El Ministerio de Desarrollo Económico, por intermedio del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación han financiado el desarrollo del estudio global de este sector, para contar con elementos para elaborar las bases de la política de transporte urbano y de establecer de manera más precisa las responsabilidades de las diversas instancias que actúan en el sector. En particular el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable acompañará el desarrollo del proyecto con el fin de definir las posibles áreas de actuación.

4. ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA URBANA

Las entidades e instancias del nivel nacional que actúan en el desarrollo urbano están organizadas en función de las reglamentaciones legales que reestructuraron el Ministerio de Desarrollo Económico (Decreto 2152 de 1992), el desarrollo urbano (Ley 9a. de 1989 de Reforma Urbana y Ley 2a.de 1991), la organización del sector vivienda (Ley 3a. de 1991), los servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994) y algunas normas sobre competencias y financiamiento de equipamientos municipales (Ley 60 de 1993, Decreto 2132 de 1992 del Sistema de Cofinanciación y Ley 105 de Transporte).

La falta de articulación entre las disposiciones normativas contribuye a generar en este esquema institucional grandes deficiencias especialmente en materia de coordinación para la actuación integral en el marco de la Política Urbana. Instancias de nivel directivo como el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano no

disponen de adecuados canales de relación con las demás entidades, ni con funciones amplias que les permitan una actuación como ente coordinador de las políticas sectoriales urbanas. Otras instancias de formulación, coordinación, l asistencia y control, duplican acciones y crean ineficiencias en el alcance de objetivos y utilización de recursos. En general la visión sectorial en los asuntos urbanos prevalece, generando serias deficiencias en materia de planeación, gestión y financiación de inversiones necesarias para aprovechar mejor las potencialidades del sistema urbano del país y propiciando que el esquema del nivel nacional se replique en las instancias locales con efectos negativos similares.

Esta situación deficitaria del esquema institucional actual pone de presente su imposibilidad para adelantar una de las estrategias funda- mentales de la Política Urbana como es la coordinación de las actuaciones sectoriales alrededor de los programas urbanos. Por tanto, es necesaria una redefinición y ajuste del sistema institucional urbano en dos niveles: i) para la coordinación y orientación de la Política; y ii) para el fortalecimiento del nivel de intervención de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Económico.

Esquema institucional para la puesta en marcha de la Política

En la Figura No. 11 **se presenta la estructura de operación, funciones y flujos de interrelación entre las instancias previstas para la coordinación y orientación de la Política Urbana. En este esquema de organización actúan entidades de niveles nacional y territorial, cumpliendo sus responsabilidades en un marco colectivo de actuación.**

Instancia de nivel directivo: **tendrá responsabilidad en la aprobación y seguimiento y evaluación de resultados de las estrategias generales por seguir en materia de asuntos urbanos de acuerdo con el marco de la Política Urbana formulada por el Ministerio de Desarrollo. Estará con- formada por los Ministerios cuya acción sectorial produzca impactos significativos a las ciudades (Hacienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Transporte y Agricultura), las Consejerías Presidenciales según su área de intervención y el Departamento Nacional de Planeación. La instancia prevista para este nivel será el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que contará con la Secretaría Técnica del Viceministerio de Desarrollo Urbano y se reunirá anualmente con el fin de evaluar alcances de la Política y reformular acciones de articulación de planes sectoriales en función del desarrollo urbano del país.**

Figura No. 11

Instancia de coordinación: **será responsable de labores de concertación, definición de acuerdos operativos y términos de los compromisos para que las entidades responsables de llevar a cabo acciones en materia de desarrollo urbano, efectivamente cumplan en tiempos, recursos y mecanismos de apoyo. Se conformará un Comité de Coordinación Interinstitucional Urbano convocado trimestralmente por el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y en el cual participen los Viceministerios relacionados y la Subdirección del Departamento Nacional de Planeación. También harán parte de este Comité las entidades nacionales comprometidas en asuntos urbanos (especialmente Inurbe, Findeter y la Red de Solidaridad Social). A las reuniones del Comité de Coordinación serán invitados un representante de los municipios designado por la Federación de Municipios y uno de los departamentos designado por la Conferencia de Gobernadores.**

Nivel de seguimiento: **los mecanismos para el seguimiento y el control de gestión y evaluación de resultados de la Política Urbana estarán articulados a los Sistemas de Seguimiento de la Gestión Pública dispuestos por el Gobierno Nacional, en especial bajo la competencia del DNP. El Ministerio de Desarrollo y el nivel local diseñarán estrategias e instrumentos con la coordinación de la División Especial de Control y Evaluación de Resultados del DNP y mediante acuerdos proveerán los mecanismos de información, soporte y apoyo que sean requeridos. Como acción a corto plazo, el Ministerio diseñará metodologías de seguimiento al avance de acuerdos urbanos y macroproyectos, incluyendo diseños específicos en la estructuración del Sistema de Información Urbano, y acompañando estas acciones con instrumentos de asistencia para validar y construir con las entidades locales mecanismos de seguimiento a compromisos y resultados.**

Fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Económico

Para la actuación del Ministerio de Desarrollo Económico como uno de los niveles de intervención de la Política Urbana, se hace necesario fortalecer la capacidad técnica, institucional y operativa de esta entidad, especialmente en el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, que fue creado por el Decreto 2152 de 1992. Igualmente, las instancias de articulación y regulación de la Política, que han sido previstas por la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Política de Vivienda Social Urbana, serán objeto del ajuste institucional según estas disposiciones y los requerimientos para actuar en el marco de la Política Urbana.

Para llevar a cabo la modernización y fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo deberán expedirse por parte del Gobierno Nacional las autorizaciones necesarias, en especial para los siguientes ajustes: i) el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano de que trata el Decreto 2152 de 1992 será redefinido en sus funciones, ampliando el papel que desempeña como una instancia de coordinación de las acciones urbanas con impacto en el marco de la Política Urbana; ii) se dará continuidad al proceso de organización de la Comisión Reguladora de Agua Potable y la Superintendencia de Servicios Públicos en el marco de la Ley 142 de 1994, y a la modernización institucional del Inurbe en cumplimiento del documento CONPES 2729 de septiembre de 1994 sobre Política de Vivienda Social Urbana; iii) el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable de que trata el Decreto 2152 de 1992, será reestructurado funcional y organizacionalmente, para transformarse en el Viceministerio de Desarrollo Urbano, con estructura organizacional flexible y plantas globales de personal, y cuya división del trabajo estará compuesta por las Direcciones de: a) Vivienda, Construcción, Suelo y Espacio Público; b) Servicios Públicos Domiciliarios; c) Transporte Urbano; y d) Territorio y Ordenamiento Urbano.

5. PROGRAMACIÓN DE RECURSOS

Los recursos para la realización de los programas de la Política Urbana serán provistos por aportes nacionales, recursos propios de entidades, aportes de crédito y otros aportes del sector privado. La distribución por programas durante el próximo cuatrienio se presenta en el Cuadro No. 28.

Cuadro No. 28

PLAN FINANCIERO DE LA POLITICA URBANA
Cifras en miles de pesos de 1995

	RECURSOS				
	1995	1996	1997	1998	TOTAL
A. USOS POR PROGRAMA					
1. Acciones integrales de coordinación					
1.1. Acuerdos Urbanos					
1.1.1. Coordinación del nivel nacional	41.412	50.000	60.000	72.000	223.412
1.1.2. Desarrollo Urbano-Regional	64.800	168.725	211.500	226.000	671.025
1.1.3. Hábitat II	39.150	41.325			80.475
1.1.4. Misión Urbana		60.440	32.500	35.000	127.940
1.1.5. Investigaciones Urbanas	332.700	3.003.050	2.356.000	1.069.000	6.760.750
1.2. Macroproyectos Urbanos Estratégicos	151.150	179.150	207.000	1.416.400	1.953.700
2. Asistencia Técnica a la Planificación y Gestión Urbana					
2.1. Fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación					
2.1.2. Asistencia técnica en planeación y apoyo institucional	827.970	1.243.150	1.084.000	1.200.500	4.355.620
2.1.3.Consolidación de las finanzas urbanas	257.072	473.428	589.000	506.000	1.825.500
2.2. Asistencia técnica marco de actuación urbano	119.360	650.400	532.000	536.500	1.838.260
2.3. Sistema de Información	732.210	906.650	184.000	205.000	2.027.860
3. Acciones sectoriales en el marco de la política					
3.1. Política de Vivienda Social Urbana (CONPES 2729/94)	537.917.000	593.919.000	626.785.000	666.663.000	2.425.284.000
3.2. Plan de Aguas (CONPES 2767/95 Ampliación cobertura y calidad)	358.698.000	457.398.000	536.432.000	477.040.000	1.829.568.000
TOTAL USOS POR PROGRAMA	899.180.824	1.058.093.318	1.168.473.000	1.148.969.400	4.274.716.542
B. FUENTES DE FINANCIACION					
1. Aporte Nacional					
- Cofinanciación Fondo de Infraestructura Urbana	62.524.000	102.185.000	103.464.000	106.500.000	374.673.000
- Inurbe	53.606.000	69.258.000	75.799.000	83.345.000	282.008.000
- Findeter	80.000	200.000			280.000
- Presupuesto Nacional	19.779.824	40.331.318	21.679.000	6.115.400	87.905.542
- Crédito externo a la Nación	1.409.000	1.291.000	1.025.000	1.025.000	4.750.000
- Fondo de Solidaridad y Emergencia Social	2.283.000	3.197.000	3.356.000	3.524.000	12.360.000
- Fondo de Inversión Social	2.283.000	3.197.000	3.356.000	3.524.000	12.360.000
- Subsidio DRI-Caja Agraria	40.000.000	40.000.000	40.000.000	41.000.000	161.000.000
- Ingeominas	100.000	1.200.000	700.000	1.000.000	3.000.000
- Colciencias		1.750.000	1.050.000	1.200.000	4.000.000
- Caja de Vivienda Militar	35.798.000	31.787.000	34.402.000	41.621.000	143.608.000
2. Recursos de entidades territoriales					
- Fuentes propias	29.662.000	39.211.000	42.403.000	46.026.000	157.302.000
- Generación interna de empresas	108.019.000	100.069.000	128.202.000	68.883.000	405.173.000
- Transferencias de Ingresos Corrientes de la Nación (Ley 60/93)	23.013.000	65.720.000	112.432.000	146.256.000	347.421.000
- Otros aportes	1.475.000	1.948.000	1.898.000	5.504.000	10.825.000
3. Crédito a municipios					
- Externo	57.932.000	54.603.000	71.091.000	43.218.000	226.844.000
- Findeter para inversión	78.833.000	101.966.000	109.165.000	113.643.000	403.607.000
- Fonade y Findeter para preinversión	9.500.000	10.450.000	11.400.000	11.400.000	42.750.000
- Corporaciones de Ahorro y Vivienda	231.525.000	243.101.000	255.256.000	268.019.000	997.901.000
- Fondo Nacional del Ahorro	103.000.000	107.120.000	111.405.000	115.861.000	437.386.000
- Otros bancos y sector cooperativo	11.276.000	12.155.000	12.763.000	13.401.000	49.595.000
4. Aportes del sector privado					
- Cajas de Compensación	27.083.000	27.354.000	27.627.000	27.904.000	109.968.000
TOTAL FUENTES DE FINANCIACION	899.180.824	1.058.093.318	1.168.473.000	1.148.969.400	4.274.716.542

Fuente: Estimaciones MDE-DDU. Incluye Cálculos DNP-UPRU-DIVISEP de CONPES 2729/94 y 2764/95